

pañado del poder de permitir la venta de los objetos importados? La venta es el objeto de la importacion, y es uno de los elementos esenciales del derecho de *intercourse*, que comprende tambien la importacion. Como el Congreso tiene el derecho de autorizar la importacion, debe tambien el de acordar al importador el de la venta. ¿Cuáles no serian las quejas de los gobiernos extranjeros cuyos productos no fueran libremente vendidos despues de una importacion autorizada? ¿Y qué respuesta podria dar el Congreso á tan justas quejas? Tal estado de cosas seria, evidentemente, la anonadacion del comercio.

En vano se diria que el impuesto puede ser moderado; si el poder de que nos ocupamos pertenece á los Estados, ellos pueden ejercerlo en toda su extension, segun su voluntad; si no les corresponde el menor ejercicio de él, es una violacion del derecho dado al Congreso para reglamentar el comercio.

Debemos examinar en qué extension, para qué objetos y con qué fin puede ejercer el Congreso de una manera constitucional su poder de reglamentar el comercio.

1.º *Con relacion á los Estados de la Union.*—No se puede poner en duda que este poder comprende los reglamentos relativos á la navegacion, el comercio de las costas y las pescas lo mismo dentro que fuera de los Estados; pero únicamente en las relaciones comerciales de los Estados entre sí ó con las naciones extranjeras.

Se aplica á las tripulaciones de los buques americanos, se extiende á las leyes sobre cuarentena, pilotaje ó naufragios; reglamenta el transporte de pasajeros por buques de vapor ú otros medios; comprende el derecho de pronunciar los embargos en el interior ó en el exterior; las

construcciones de faros, la colocacion de señales ó balizas, el alejamiento de los objetos que pudieran impedir la navegacion en los rios, puertos y bahías. Este mismo poder comprende el derecho de designar los puertos particulares de carga y descarga para los negocios mercantiles. Este poder es ejercido para todos esos objetos por el Gobierno central, por medio de un sistema de leyes, cuya mayor parte deriva de la época misma de la Constitucion y que hasta hoy han continuado funcionando si no en toda su extension, á lo ménos en sus principales partes.

2.º *Con relacion á las naciones extranjeras.*—Algunas de las aplicaciones precedentes del poder de reglamentar el comercio, se refieren igualmente al comercio de los Estados-Unidos con las naciones extranjeras. Este poder se ejerce con la mira de aumentar la renta, como prohibicion unas veces y como represalia otras; para prounciar *embargos*, para fomentar la marina del país y los intereses comerciales, para las contribuciones, los derechos diferenciales y los privilegios especiales, y otras veces, en fin, para reglamentar el tráfico con fines puramente políticos, como rechazar una agresion, aumentar la accion de la guerra ó reclamar el derecho de los neutrales. En todos estos casos, este poder ha sido acordado al Gobierno nacional por el consentimiento unánime del pueblo.

¿Puede aplicarse esta facultad al fomento de las manufacturas? Recientemente se ha agitado la cuestion de saber si el Congreso tenia, segun la Constitucion, el derecho de ejercer el poder de reglamentar el comercio para fomentar y proteger las manufacturas del país.

No se puede negar que está en la facultad del Congreso fomentar incidentalmente el desarrollo de las manufacturas indígenas por disposiciones relativas á la renta, ó respondiendo á restricciones establecidas en el extranjero. Pero en los últimos tiempos se ha sostenido con fuerza, que bajo pretexto de reglamentar el comercio, el Congreso no tenía el derecho de prohibir las importaciones de una manera permanente ó de someterlas á contribuciones injustas, con el objeto de asegurar los mercados del país ó de fomentar las manufacturas, pues que si así fuera, el Congreso destruiría el comercio mismo que debe reglamentar, y fomentaría intereses de que no tiene de que ocuparse. Esta opinion constituye la doctrina dominante de la mayor parte de los Estados de la Union, que la consideran como esencialmente necesaria para la existencia misma de la Union.

Hemos tenido ya ocasion, tratando del poder de crear impuestos, de examinar sumariamente las razones con cuyo auxilio se ha sostenido que, el poder de reglamentar el comercio, no puede ser empleado como medio directo para fomentar las manufacturas indígenas. Debemos ahora presentarlas con más detalles. La Constitucion es una reunion de poderes limitados y definidos. No se puede negar que, concedido un poder, lleva consigo todos los medios propios para su ejercicio; no se puede negar tampoco que el establecimiento de un impuesto es un medio particular de reglamentar el comercio. La verdadera dificultad es, pues, saber si bajo pretexto de reglamentar el comercio, el Congreso podria, en efecto, imponer derechos para fines enteramente distintos del comercio.

O de otro modo: la cuestion es de saber si un poder acordado exclusivamente para reglamentar el comercio, puede ejercerse tambien para reglamentar la industria manufacturera. Puesta así la cuestion, ella misma parece indicar la respuesta.—Un poder acordado para un objeto, puede ser aplicado á otro? Y si lo puede, ¿dónde están los límites de la Constitucion? El comercio y las manufacturas no son cosas tan distintas como el comercio y la agricultura? Verdad es que el comercio y las manufacturas algunas veces están íntimamente ligados entre sí; que las disposiciones que reglamenten el uno podrán afectar á la otra, de una manera favorable ó perjudicial; pero esta no es la dificultad: es preciso decidir si el Congreso puede reglamentar una materia que no le está confiada, bajo pretexto que ella se ligue más ó menos íntimamente á otra cuya atribucion tiene.

Si se admitiese esta doctrina, la enumeracion hecha en la Constitucion de los poderes dados al Congreso, seria supérflua. La agricultura, las colonias, los capitales, las máquinas, el producto de las tierras, los contratos, la propagacion de las ciencias, etc., todas estas cosas entrarían en la esfera del poder federal, porque todas ellas tienen relaciones más ó menos íntimas con el comercio. Se llegaría á este resultado: que los poderes del Congreso abrazarian los últimos límites de las funciones legislativas; seria la destruccion de la demarcacion trazada por la Constitucion entre los Gobiernos de Estados y el Gobierno nacional. Por consiguiente, si los impuestos no son creados como rentas públicas, como represalias ó restricciones para combatir las restricciones extranjeras, entran en la esfera del poder como reglamentos de comercio;

pero si se establecen para proteger las manufacturas, hay abuso de poder. El Congreso tiene tan poco derecho para reglamentar la industria manufacturera, como para intervenir en los sistemas de educación, las leyes de pobres ó las leyes relativas á las vías públicas en los Estados. Se puede, por otra parte, recordar que se hizo una tentativa en la Convención para introducir en la Constitución federal la facultad de proteger las manufacturas y que esa tentativa no tuvo éxito. En lugar de acordar ese poder al Congreso, se permitió, al contrario, á los Estados, crear algunos impuestos con el consentimiento del Congreso, para proteger sus propias manufacturas, poniendo así, según toda justicia, la carga sobre aquellos que debían aprovecharse de las ventajas. Verdad es que el Congreso puede incidentalmente consultar los intereses del país, cuando quiere establecer un impuesto para aumentar la renta; puede también organizar los detalles para proteger indirectamente las manufacturas. Nunca el Congreso había ido más allá ántes del asunto de las tarifas que ha dado lugar á la cuestión actual.

Los que sostienen, al contrario, que el poder de reglamentar el comercio puede ser empleado con el objeto de proteger las manufacturas del país, apoyan su opinión en los argumentos siguientes. El poder de reglamentar el comercio, siendo ilimitado en sus términos, contiene todos los medios apropiados á sus fines, y todos los medios que han sido habitualmente practicados para ejercer esta facultad.

En efecto, nadie puede negar que el poder de reglamentar el comercio contiene el de someterlo á un impuesto. Es al contrario, un modo útil y muy común en

tre todas las naciones, modo conocido y admitido en los Estados-Unidos cuando todavía no eran sino colonias, y modo que siempre ha sido puesto en práctica despues, sin ninguna oposicion.

Las colonias americanas rehusaron al parlamento el derecho de imponerles contribuciones en general, excepto como medio de reglamentar el comercio; á este respecto, ellas lo consideraban como el ejercicio de un poder legítimo é incontestable.

No obstante, en la práctica se establece difícilmente el límite entre las leyes de impuestos como medio de reglamentar el comercio y las leyes de impuestos simplemente como renta. Ciertamente es que el objeto evidente y confesado de los reglamentos comerciales hechos por el parlamento para las colonias, era fomentar la industria manufacturera de la Gran Bretaña. También se ve este poder empleado por otras naciones con el mismo fin.

Los partidarios de la doctrina opuesta admiten que pueda ejercerse este poder para proteger las manufacturas incidentalmente, siempre que el aumento de rentas sea el objeto principal.

Reconocen también que puede ser ejercido para combatir las disposiciones perjudiciales adoptadas por naciones extranjeras, sin que la renta sea el objeto principal. Estas concesiones prueban que los reglamentos de comercio no tienen únicamente por objeto un aumento de rentas, y no están limitados solo á los negocios comerciales en sí mismos; otras materias pueden, pues, ser comprendidas en ellos. Siendo así, no se ven otros límites posibles en cuanto á la naturaleza y á la extensión de esta materia, sino la utilidad ó la política. Sin duda un

poder acordado para un objeto no puede ser aplicado á otro contrario; pero no parece separarse de su fin cuando se le aplica á los objetos á que ha sido habitualmente aplicado. Si se admiten estos principios, se admitirá también que, un poder acordado sin restriccion, puede ser válidamente empleado en todos esos objetos; para que fuese de otro modo, se habria debido manifestar claramente su intención.

Los términos de la Constitucion son bastante amplios para abrazar este poder en toda su extension: la práctica de las otras naciones, y especialmente de la Gran Bretaña y de los Estados de América, ha sido de usarlo en ese sentido. Fué una de las razones sobre las cuales se fundaron para reclamar y apresurar el establecimiento de la Constitucion: á estos argumentos se pueden agregar otros que vienen todavía á fortificarlos.

Primero, si el Congreso no posee el poder de proteger las manufacturas indígenas por medio de reglamentos comerciales, este poder se pierde para la nacion entera. Los Estados quedarán privados de él porque lo han abandonado voluntariamente, y además, tampoco perteneceria al Gobierno nacional. Que semejante política fuera adoptada voluntariamente por un pueblo libre, en contradiccion manifiesta con sus derechos y sus libertades más caras, y sin que se pueda descubrir la razon de un sacrificio tan grande, seria un acontecimiento muy extraordinario y sin ejemplo en la historia de los pueblos. La anulacion del poder de proteger la industria manufacturera, por medio de los reglamentos de comercio, perjudicaria á los intereses del país, favoreciendo los de otras naciones. Nuestra nacionalidad se debilitaria y tal vez seria

destruida. Una nacion extranjera victoriosa podria imponernos restricciones comerciales, como un signo de nuestra dependencia y de la pérdida de nuestra soberanía, pero nadie podria comprender que nosotros voluntariamente nos impusiéramos semejantes sacrificios sin compensacion.

Con tal sistema, nuestra independencia se haria una conquista sin valor. Seria reconocer el antiguo sistema de monopolio, en favor de las manufacturas extranjeras y de trabas para la industria nacional; sistema que excitó en las colonias de América quejas tan amargas, sujetando á las colonias profundamente á las exigencias de la metrópoli. Nuestra Constitucion no estaria establecida para alcanzar los diversos fines determinados en su preámbulo, sino para servir á los intereses exclusivos de las naciones extranjeras, para ayudar sus manufacturas y favorecer su agricultura. Supongamos que, por medio de derechos y de reglamentos comerciales, los gobiernos extranjeros fomentan la produccion del algodón, del arroz, del tabaco, del trigo, de la caña de azúcar ú otras materias primeras, de modo que puedan venderlas á un precio más bajo que nosotros; ¿deberán nuestros mercados permanecer abiertos á estos productos, con perjuicio de nuestra agricultura y de nuestra industria, sin restriccion alguna, porque tales restricciones no aumentarían nuestra renta? ¿La América deberá estar siempre pronta á acordarle todo á la Europa, sin equivalente, y á recibir todo lo que la Europa juzgue conveniente darle, á sus propias condiciones? ¿De qué serviria que el Gobierno nacional no pudiera establecer derechos de importacion, si los gobiernos extranjeros pueden imponer sin límites derechos

á nuestras producciones, con el objeto de fomentar sus propias producciones, y vendernos sus mismos artículos despues de haber abrumado los nuestros con el peso de sus derechos? Cuando se recuerda con qué extremo descontento y cuánta repugnancia los Estados manufactureros y marítimos, siendo todavía colonias inglesas, acogieron las leyes restrictivas del parlamento británico, no se puede creer que los mismos Estados estén dispuestos á adoptar un sistema de gobierno que los sometiese perpétuamente á los mismos inconvenientes. ¿Se comprendería, por ejemplo, que la nueva Inglaterra y los Estados del centro hubiesen ratificado una Constitucion que no ofreciera proteccion alguna á su industria manufacturera? Y si la Constitucion ha sido adoptada en la conviccion de que contenia medios protectores, ¿no seria un acto fraudulento y muy reprochable el dar á sus poderes una interpretacion diferente?

Si dejando á un lado estas consideraciones generales, se quiere investigar cuál ha sido en estas materias la conducta práctica del gobierno, se verá que ella justifica los argumentos que preceden.

El primer Congreso formado bajo el imperio de la Constitucion y compuesto de una gran parte de los hombres que habian concurrido á su redaccion ó que habian tomado parte en las discusiones de los artículos en las convenciones de Estados, ha reconocido voluntariamente estas diferentes aplicaciones del poder de que nos ocupamos. Una circunstancia más notable aún, es que en una materia que toca intereses tan graves y tan delicados, y habiendo en aquella época causado largos debates, no se haya emitido duda alguna respecto á la legalidad de una doctrina

que daba al Gobierno la facultad de proteger la agricultura y la industria indigena, por medio de impuestos creados con este solo fin. Todavía más: se ha sostenido que esa proteccion, siendo uno de los principales motivos de la adopcion de la Constitucion, era un deber imperioso para el Gobierno; esta doctrina no ha encontrado ningun contradictor en los diferentes Estados de la Union. Todo esto pasaba, sin embargo, en una época en que los Estados mostraban la más grande susceptibilidad; en que intervenian enérgicamente en los debates del Congreso; en una época en que existian ya los grandes partidos que dividieron á los Estados-Unidos, sobre la cuestion de la interpretacion, amplia ó restringida de la Constitucion. Ciertamente, si hubiesen existido entónces algunas dudas, el partido de la oposicion no habria dejado de apoderarse de ellas; su silencio en tales circunstancias es la prueba más fuerte y la más convincente.

Por induccion de este poder de hacer los reglamentos generales sobre el comercio, el Congreso se ha creído completamente autorizado para establecer reglamentos sanitarios para los puertos y costas de la Union.

Comercio con las tribus indias.—El poder de reglamentar el comercio se extiende, tambien, al comercio con las tribus indias. Esta aplicacion del poder dado al Congreso no se encontraba en el primer proyecto de la Constitucion; fué sometido á un comité encargado de deliberar sobre diferentes partes de la Constitucion y especialmente sobre la conveniencia de dar al Congreso el derecho de “reglamentar el negocio con los indios, fuese dentro ó fuera de los límites de los Estados-Unidos.” En el nuevo proyecto, el comité insertó la cláusula tal cual es-

tá hoy, con estas solas palabras: "*con las tribus indias.*"

Antes de la revolucion de América, el poder de reglamentar el comercio y la libre comunicacion con las tribus indias establecidas dentro ó fuera de los límites de las colonias, era considerado como una de las prerogativas de la corona británica.

Despues de la libertad de las colonias, un poder semejante debia, naturalmente, acordarse al Gobierno federal, en el sentido de la paz general y de los intereses de todos los Estados. Se insertaron, sin embargo, en el acta de la Confederacion dos restricciones que hicieron nacer dudas y ocasionaron largas dificultades. Así, el poder de reglamentar el comercio dado por este acta al Congreso, no podia aplicarse sino á las tribus indias, que no eran miembros de un Estado. Además, no debia ser ejercido hasta invadir el poder legislativo de los Estados, dentro de sus propios límites. ¿Qué indios pueden ser considerados como miembros de un Estado? Esta fué una cuestion nunca resuelta, durante la Confederacion, y que frecuentemente se presentó como una causa de debates y de disensiones en los consejos federales.

¿Cómo el comercio con los indios, que no eran miembros de un Estado, pero que residian, sin embargo, en el interior de sus fronteras, y en la extension de su jurisdiccion legislativa, podia ser reglamentado por un poder legislativo exterior, sin invadir los poderes del Estado mismo? Era esta otra cuestion, cuando ménos, tan delicada y tan difícil de resolver como las anteriores. En estos casos, como en muchos otros, la Confederacion se esforzó en conciliar el principio de una soberanía parcial en la Union, con el de una soberanía absoluta en los Estados;

no vió que intentaba una cosa matemáticamente imposible, que queria que el todo subsistiese íntegramente despues de haberle quitado una parte. La Constitucion actual de los Estados Unidos ha procedido sábiamente libertando al Congreso de estas dos restricciones.

Ella le da, como al depositario más competente, el poder exclusivo que en otro tiempo habia pertenecido á la Corona. Cuando las discusiones que tuvieron lugar sobre esta materia, se reconoció que desde el establecimiento de las colonias en América, los indios han sido tratados como una nacion distinta, aunque dependiente bajo ciertos aspectos, y que sus derechos territoriales y de soberanía, habian sido respetados. Verdad es que se les habia prohibido el derecho de mantener relaciones comerciales con los pueblos extranjeros, como tambien el derecho de ceder su territorio; pero, sin embargo, se les habia reconocido el derecho de gobernarse por sí mismos, y se les habia dejado una existencia nacional bajo la proteccion de la madre patria. Las tribus indias no estaban sometidas á la acción ordinaria del poder legislativo de las colonias.

Durante la revolucion y despues de ella, fueron confirmados en el goce de sus derechos y propiedades como una sociedad distinta. El Gobierno de los Estados Unidos, despues de la Constitucion, les ha reconocido siempre los mismos atributos de soberanía dependiente, reivindicando, no obstante, el derecho exclusivo de reglamentar las relaciones comerciales con los indios, y la misma autoridad para defender sus posesiones territoriales, sus privilegios y sus inmunidades.

El poder dado al Congreso para reglamentar el comercio con los indios, se extiende, pues, igualmente á las tri-

bus dentro ó fuera de las fronteras de los Estados, de este ó del otro lado de los límites del territorio de la Unión.

Poco importa, dice un sabio comentador, que esas tribus habiten el interior de las fronteras ó que se encuentren dispersas y errantes sobre los territorios no sometidos á la dominacion de los Estados-Unidos. El comercio con los indios en general, está reglamentado en todas sus formas, segun la voluntad del Congreso, y esta es, debemos decirlo, una prueba de la sabiduría de la Constitucion. Los indios libertados de los reglamentos contradictorios de los diferentes Estados, se inclinan más á confiar en un gran cuerpo político, único cuya justicia respetan y cuyo poder temen.

Se ha agitado recientemente la cuestion de saber si una tribu india establecida en el interior de las fronteras de un Estado, pero gozando de las prerogativas de la soberanía, bajo la vigilancia y la garantía del Gobierno de la Unión, podia ser considerada como un Estado extranjero en el sentido de la Constitucion, y si en esta calidad esta tribu tenia el derecho de dirigirse á los tribunales de justicia federal de los Estados-Unidos.

Despues de una discusion solemne, se ha decidido que una tribu de indios en esa situacion, debia ser considerada como un Estado político, es decir, como una sociedad política distinta y capaz de un Gobierno individual, pero no se le ha reconocido la calidad de Estado extranjero, en el sentido de la Constitucion; debe más bien ser considerada como una nacion dependiente; se halla en estado de menor edad, por decirlo así, y sus relaciones con la Unión son las del pupilo con su tutor.

CAPITULO XVII.

NATURALIZACION.—BANCAROTAS

Durante la Confederacion, cada Estado prescribia las reglas de naturalizacion.—Inconvenientes de este sistema.—Formalidades de la adopcion.—Derechos de los no naturalizados.—De la legislacion sobre las bancarotas durante la Confederacion.—Necesidad de una legislacion uniforme.—El Congreso debe estar revestido de este poder.—Este poder debe ser exclusivo.—La uniformidad de la legislacion es útil hasta para las naciones extranjeras que tratan con los Estados-Unidos.—Qué leyes pueden ser consideradas como leyes de bancarotas.—El poder del Congreso está dividido con los Estados, pero queda sometido á la revision del Gobierno nacional.

La Constitucion dice en seguida, que el Congreso tendrá facultad para establecer una regla uniforme de naturalizacion, y leyes uniformes con respecto á bancarota en todos los Estados-Unidos.

De la naturalizacion.—La conveniencia de confiar al Gobierno nacional el poder de prescribir condiciones uniformes para obtener la naturalizacion, no ha originado dudas ni debates en la Convencion. Durante la Confederacion, los Estados únicamente tenían autoridad para reglamentar esta materia, y la multitud de sistemas diferentes admitidos en los Estados, era considerada como un