

CAPITULO XXIII

PODER PARA DECLARAR LA GUERRA.—PRESAS, EJERCITO,
MARINA

El Congreso tenía durante la Confederación el poder de declarar la guerra.—Peligro de dar este poder á los Estados.—A quién se le debe confiar en el Gobierno de la Unión.—Proposición de confiarlo al Senado solo.—Exámen de esta proposición.—Poder de acordar patentes de corso.—Poder de levantar ejércitos permanentes y de mantenerlos.—Exámen del sistema de requisiciones en uso, durante la Confederación.—Poder de crear una flota y de mantenerla.—Necesidad de este poder para la Unión.—Exámen de las objeciones sobre el peligro para la Unión de pretender al rango de potencia marítima.—Poder de hacer los reglamentos para los ejércitos de tierra y de mar.—Organización del ejército regular y de la marina militar.

“El Congreso tiene el derecho de declarar la guerra, “conceder patentes de corso y represalias y dar reglamentos concernientes á las presas que se hagan en mar “ó en tierra.”

Durante la Confederación, el Congreso gozaba de un poder exclusivo semejante. Cualquiera que reflexione que el Congreso debe tener poderes ofensivos y defensivos bastante enérgicos para proveer al bienestar general y á la protección de todos, encontrará necesario dar al Gobierno nacional el poder de declarar la guerra. Sería,

pues, una cosa inútil insistir sobre la conveniencia de este poder. Este poder no habría podido ser abandonado á los diferentes Estados, sin causar grandes peligros para la Unión, y tal vez su ruina; porque un solo Estado habría podido arrastrar á los otros en las desgracias y riesgos de una guerra. De parte del Gobierno nacional, al contrario, nada de esto hay que temer, porque no puede declararse la guerra sino por la mayoría de los Estados en el Congreso.

La única dificultad real que puede oponerse, es la de saber cuál es la rama del Gobierno nacional que asegura mejor el ejercicio meditado de ese poder extremo que se ha llamado *ultima ratio regum*. En la Gran Bretaña, es una de las prerogativas de la Corona; en los otros países, ese poder está en general confiado á la autoridad ejecutiva; en los Estados Unidos había que elegir el departamento del Ejecutivo, ó el Senado, ó ambos reunidos.

En un proyecto de Constitución presentado á la Convención, se había propuesto acordar al Senado solo el poder de declarar la guerra. Se decía en apoyo de este sistema, que siendo el Senado un cuerpo poco numeroso, compuesto de representantes de los Estados, influyentes por su sabiduría y su experiencia, se obtendría más fácilmente la firmeza fría y la prontitud de acción que siempre deben acompañar al ejercicio de este poder.

Las asambleas numerosas se ponen difícilmente en movimiento, y todas las veces que la cooperación de diferentes corporaciones es necesaria, resulta todavía más lentitud en la ejecución de las medidas. Esto no es un inconveniente en las materias ordinarias de la legislación;

pero cuando se trata del ejercicio de una prerrogativa como la de declarar la guerra, entónces la celeridad, el secreto y el vigor, son frecuentemente indispensables, ó cuando ménos, facilitan siempre el éxito. De la otra parte se replicaba que el poder de declarar la guerra no es solamente la más alta prerrogativa de la soberanía, sino que por su naturaleza tan peligrosa, exige deliberaciones más profundas y la atencion de todos los consejos de una nacion. La guerra, aun la más justa, no deja nunca de traer pesados impuestos al pueblo y sufrimientos personales; es perjudicial y algunas veces ruinoso para los intereses agrícolas, manufactureros y mercantiles; ella compromete siempre la prosperidad y á veces la existencia de la nacion. Además, la guerra es á menudo fatal á las libertades públicas, desenvolviendo un amor de gloria militar siempre pronto á dejarse dominar por un caudillo feliz.

En una república cuyas instituciones están esencialmente basadas sobre la paz, es siempre de temer que la guerra encuentre al país débil para la defensa, ardiente para el ataque. La historia de las repúblicas prueba que son demasiado ambiciosas de gloria militar y de conquistas, y demasiado fácilmente seducidas por los proyectos de los demagogos que lisonjean su orgullo y traicionan sus intereses. Por consiguiente, una república debe mostrarse difícil para declarar la guerra y fácil para aceptar la paz.

Como los representantes del pueblo deben imponer las contribuciones para los gastos de la guerra, ellos deben tambien ser consultados sobre su conveniencia y su necesidad. Y además, como el poder Ejecutivo es quien debe operar, debe tambien ser consultado sobre el tiempo

y los medios. Segun esto, la cooperacion de todas las ramas del poder legislativo es requerida para un acto de esta importancia, como lo es para los demás. Seria tal vez una medida conveniente exigir, como un freno contra la demasiada precipitacion, el consentimiento de las dos terceras partes de las dos Cámaras.

Estas razones parecen haber motivado la eleccion de la Convencion entre las diferentes proposiciones citadas, y esta eleccion ha merecido la aprobacion general del país.

El poder de hacer la guerra implica accesoriamente el de otorgar patentes de corso y de represalias, y reglamentar las presas. Es muy probable que esta disposicion se insertó en la Constitucion para seguir el orden de los poderes enumerados en la acta de Confederacion; pero observemos que semejante enumeracion era necesaria en aquella acta, porque todos los poderes que no estaban expresamente delegados quedaban prohibidos, y que esta necesidad no existia para la Constitucion, donde por una disposicion expresa se da al Congreso poderes implícitos. Por lo demás, hemos tenido ya la ocasion de hacer observar que la Constitucion contiene más de una repeticion de este género, por exceso de precaucion, negligencia ó imperfeccion de lenguaje.

No obstante, la concesion expresa del poder de dar patentes de corso y de represalias, ha podido parecer necesaria, porque algunas veces se toman estas medidas para evitar la guerra. Por ejemplo: algunos individuos de una nacion han sufrido depredaciones de parte de otros individuos pertenecientes á una nacion extranjera; responder á estos hechos particulares por una declaracion

de guerra, sería un acto inconsiderado y violento; en circunstancias tales, el derecho de gentes da á los jefes de gobiernos el derecho de acordar á los individuos perjudicados este medio de reparacion, siempre que no hayan podido obtener justicia del Gobierno del agresor. En estos casos, las patentes de corso y de represalias contienen autorizacion para apoderarse de las personas y de los bienes de los súbditos del país agresor, en donde quiera que se les encuentre, hasta haber conseguido entera satisfaccion. Se ve que el derecho de represalia deriva del poder de declarar la guerra; porque es un estado de guerra incompleto, que puede degenerar en una declaracion de guerra formal, si no se obtiene satisfaccion ó si las represalias toman una cierta extension.

Por otra cláusula, el Congreso puede levantar tropas y mantenerlas, pero no podrá destinarse dinero para este objeto por un término que exceda de dos años.

El poder de levantar tropas es una consecuencia indispensable del poder de declarar la guerra; de otra manera, no sería otra cosa que una vana amenaza, un ataque sin medios de defensa. Durante la Confederacion, el Congreso no tenía poder para levantar tropas, sino solamente "el derecho de fijar el número de las fuerzas de tierra, y de requerir á los Estados en proporcion á su poblacion "blanca." Estas requisiciones eran obligatorias; los oficiales de los regimientos eran nombrados por la legislatura de cada Estado, y las tropas vestidas y armadas á expensas de los Estados-Unidos. La experiencia durante la guerra de la revolucion, probó á todos los hombres de Estado cuán insuficientes eran estas requisiciones. Ese sistema no presentaba ni economía, ni eficacia, ni seguri-

dad; habia excitado entre los Estados una concurrencia que puso á los soldados en subasta. Los Estados, á fin de poder llenar su contingente, aumentaban las primas que subian de una manera exorbitante. Resultó que muchos individuos retardaban su enrolamiento ó no se enganchaban sino por un tiempo muy corto. Tambien miéntas duraron aquellos tiempos críticos, los reclutamientos eran lentos y poco numerosos.

Estos enrolamientos á corto tiempo causaban gastos considerables y una continúa fluctuacion en el número de las tropas; este último inconveniente hacia imposible toda disciplina y exponia la seguridad pública confiándola á un ejército desorganizado. De tal estado de cosas nacieron los expedientes opresivos empleados accidentalmente para enrolar soldados; expedientes que solo el entusiasmo del pueblo por conquistar su libertad pudo hacerlo soportar. Los Estados vecinos del teatro de la guerra, animados por el sentimiento de la propia conservacion, hacian esfuerzos excesivos y ruinosos para llenar su contingente, miéntas que los Estados lejanos se mostraban poco diligentes para satisfacer sus obligaciones. El ejército estaba compuesto de tres clases de individuos: primero, los reclutas; en seguida los soldados que acababan el tiempo de su servicio, y aquellos que habian pasado la mitad del término y esperaban en la inercia el fin de él. Con semejantes elementos no es de extrañar que las operaciones del ejército fueran lentas, irregulares y frecuentemente sin resultado; al contrario, es de admirar que hayan podido resistir á tropas bien organizadas, bien armadas, bien vestidas y bien pagadas. El nombramiento de los oficiales por los Estados, tendia igualmente á destruir la armo-

nia y subordinacion, tan necesarias para el buen éxito de las empresas militares.

Era, pues, un acto de sabiduría libertar al Gobierno del sistema incómodo y peligroso de las requisiciones. El sistema actual de la Union, obra de una manera general y directa, hace posible la uniformidad de organizacion. En efecto, importa á la defensa comun que el Gobierno nacional tenga el poder de levantar ejércitos, construir y equipar flotas, hacer reglamentos sobre estos objetos, dirigir sus operaciones y proveer á su mantenimiento. Este poder, sin embargo, fué atacado en las convenciones de Estados y ante el pueblo, con una violencia ciega y una tenacidad tan peligrosa para la libertad como contraria á todo principio de gobierno. Las objeciones eran principalmente sobre el poder general de levantar tropas y de mantenerlas, lo mismo en tiempo de paz que en tiempo de guerra.

Las respuestas á estas objeciones nos parecen verdaderas y convincentes: se decia que para tener alguna fuerza, el poder dado al Congreso debía ser sin límites. Es imposible, en efecto, prever y determinar la extension y la variedad de las necesidades de la nacion, lo mismo que la extension de sus recursos para satisfacer esas necesidades. Este poder debe, pues, ser calculado de manera que pueda responder á todas las combinaciones posibles de los sucesos, y su direccion debe dejarse á los consejos encargados de la defensa comun. Negar estos principios seria querer el fin y negar los medios. Estos medios deben ser ilimitados en todas las cosas que son esenciales para su eficacia, es decir, la formacion, organizacion y conservacion de las fuerzas nacionales. Estos

principios no se ponian en duda bajo la Confederacion, aun cuando para ponerlos en práctica se hayan adoptado medidas insuficientes é ilusorias.

Además, no se debe perder de vista que el más seguro medio de evitar la guerra, es prepararse para ella durante la paz. Si el Gobierno de los Estados-Unidos no tuviese el poder de levantar tropas en tiempo de paz, presentaria el extraordinario espectáculo de una nacion inhabilitada, por una Constitucion de su eleccion, para organizar sus medios de defensa ántes de la invasion.

Y como en los tiempos modernos se descuidan las formalidades de una declaracion de guerra, la presencia del enemigo en nuestro territorio seria necesaria para dar al Gobierno el derecho de emplear los medios de defenderlo. Tal sistema alentaria las agresiones y los insultos; pondria á un rival poderoso ó á un enemigo oculto en estado de arrojarse sobre nuestro país como sobre una presa indefensa, ó de agotar nuestros recursos por ruinosas contribuciones; entónces se recurriria inútilmente á la milicia; semejante conducta ya hubo de costarnos nuestra independencia, y ciertamente nos ha costado un gasto inútil de varios millones.

El Congreso tiene el poder de "proveer y mantener una armada."

En tiempo de la Confederacion el Congreso tuvo el poder de *crear y de equipar una flota*. Estos mismos términos se encontraban en el primer proyecto de Constitucion; pero se le substituyó sin observacion la redaccion actual, como más amplia y más conveniente. En la Convencion la utilidad de dar semejante poder no fué puesta en duda, pero fué vivamente atacada en las con-

venciones de Estados. Se decía que los países marítimos de Europa, sacando del comercio extranjero y de la navegación las fuentes principales de su riqueza, muy pronto los haríamos nuestros rivales, entregándonos á las mismas empresas; se agregaba que, la creación de fuerzas marítimas se haría muy pronto una necesidad para la Union, pero que nuestras tentativas para crear una marina serian consideradas como una provocacion, y que esos gobiernos no nos dejarían ser potencia marítima, y por consecuencia, inmediatamente estarían en guerra con nosotros. Se agregaba además que los gastos para mantener una marina conveniente serian enormes; que si una marina era necesaria, debía limitarse á la protección del comercio interior; en fin, se insistía sobre la circunstancia de que los Estados del Sur sufragaran una parte importante de los gastos de esa marina, sin tener un interés igual.

Estas objeciones no tuvieron fuerza alguna sobre la nacion en general. La necesidad de una marina para proteger nuestro comercio con el extranjero y nuestra navegación, no solamente fué admitida sino que se hizo uno de los principales motivos de la concesion del poder. El fomento y la protección del comercio es uno de los objetos más importantes de la Constitucion: sin una marina no se podrían mantener nuestros derechos á las grandes pescas, ni nuestro comercio y nuestra navegación sobre los lagos y el Mississipi, lo mismo que nuestro comercio extranjero. Por otra parte, una marina es indispensable para la defensa de nuestras fronteras atlánticas, en caso de guerra con alguna potencia marítima; de otro modo, estaríamos expuestos no solamente á la invasion

de fuerzas considerables y regulares del enemigo, sino aun á los ataques é incursiones de los aventureros; nuestras ciudades marítimas serian puestas á contribucion, y la entrada ó la salida de nuestros propios puertos nos quedaria prohibida, segun el capricho del enemigo.

Una flota será, pues, nuestro mejor medio de defensa y el ménos costoso, porque ella nos evitará los gastos de muchas ciudadelas y fortificaciones. En una palabra, en caso de guerra marítima, si no tuviéramos medio alguno de defensa, nuestro comercio seria arrojado del Océano, nuestros puertos serian bloqueados, nuestras costas infestadas de piratas, y nuestros más caros intereses abandonados al acaso.

Otro poder dado al Congreso "es el de formar ordenanzas para el gobierno de las fuerzas navales y terrestres." Este nuevo poder es un accesorio natural y necesario de los poderes de declarar la guerra, de levantar tropas, de crear y mantener una fuerza marítima. Su conveniencia no puede ser contestada, y en efecto, nada indica que se haya hecho objecion alguna, así es que no tenemos que emprender su justificacion.

En Inglaterra el rey, como comandante de todas las fuerzas del reino, tiene solo el poder de hacer los reglamentos concernientes á las armadas y á los ejércitos. Muchas veces el parlamento ha intervenido, y actualmente estos reglamentos se hacen frecuentemente por actos del parlamento. El poder general está mucho más seguro en manos del Congreso que en las del departamento del ejecutivo; si fuera de otra manera, los castigos más prontos y los más severos, podrían aplicarse segun el capricho solo de la autoridad ejecutiva.

El poder soberano acordado al Congreso sobre la marina de los Estados-Unidos, debe necesariamente ser exclusivo. Siempre que se cometen crímenes á bordo de un buque de guerra de la Union, en el puerto ó en alta mar, el Gobierno de los Estados-Unidos es el único llamado á conocer de ellos y á castigarlos. Los buques de las potencias extranjeras son considerados en cualquier parte que se encuentren como una parte del territorio de su nacion, y gozan del privilegio de regirse por las leyes de su país.

CAPITULO XXIV

PODER PARA DISPONER DE LA MILICIA

Utilidad de la milicia en tiempo de paz como en tiempo de guerra.—Poder de reglamentar y de organizar las milicias.—La convocacion de las milicias puede ser hecha en vista de un peligro.—Quién es juez de la necesidad de la convocacion.—La Corte Suprema federal se ha pronunciado en favor del Presidente de la Union.—El poder de dar órdenes á las milicias pertenece exclusivamente al Presidente.—Organizacion de milicias.

El Congreso tiene derecho “para disponer el llamamiento de la milicia para hacer cumplir las leyes de la Union, dominar las insurrecciones y rechazar las invasiones.”

Esta cláusula parece haber pasado en la asamblea sin oposicion. Ella remedia un vicio que se habia sentido profundamente durante la Confederacion, que no contenia á este respecto disposicion alguna.

El poder de reglamentar la milicia y de emplearla para la ejecucion de las leyes, para reprimir las insurrecciones ó rechazar las invasiones, está naturalmente en las atribuciones de aquellos que deben velar por la defensa comun y el mantenimiento de la paz. En una palabra, to-