

III. FEDERALISMO Y ESTADO DE DERECHO

Escasamente después de una década de instaurados los gobiernos de las trece democracias angloamericanas del siglo XVIII, los venturosos augurios que, al calor patriótico de la Guerra de Independencia se habían pronunciado sobre estas noveles democracias representativas, mostraron sin embargo haber sido demasiado optimistas.

Thomas Jefferson fue uno de los críticos más penetrantes del sistema político establecido en las Constituciones de los estados de Norteamérica. En sus *Notes on Virginia* argumentaba contundentemente contra el texto de la Constitución de Virginia de 1776:

por haber propiciado una concentración del poder en la Asamblea Legislativa «que respondía con toda precisión a las características propias del concepto despótico de gobierno». No hace ninguna diferencia (continuaba diciendo Jefferson), que estos poderes fuesen depositados en un cuerpo colegiado numeroso «elegido por nosotros mismos»; «ciento setenta y tres déspotas (número de miembros de la Asamblea Legislativa)» son «tan opresivos como uno solo»; un «*gobierno despótico elegido* no es la forma de gobierno por la que luchamos, sino por uno que no sólo debería reposar sobre principios de libertad, sino en el que además los poderes del Gobierno estén de tal manera divididos y balanceados entre varios cuerpos de Magistrados, que ninguno de ellos pueda traspasar sus límites sin ser eficazmente vigilado y controlado por los otros».⁴⁷

Simultáneamente a Thomas Jefferson, abordaría el mismo tema de la corrupción de la democracia en los estados de Norteamérica su colega y representante de la Legislatura del estado de Virginia, James Madison. Este último escribe un influyente ensayo que titula *Los vicios del sistema*

⁴⁷ Thomas Jefferson, citado por Corwin, “The Progress of Constitutional Theory Between the Declaration of Independence and the Meeting of the Philadelphia Convention”, *op. cit.*, nota 42, p. 519.

político de los Estados Unidos, que se publica en 1787, en vísperas de la promulgación de la Constitución Federal de Filadelfia.⁴⁸

Pero tales críticas no fueron las únicas. A ellas se sumaron muchas más provenientes —como las dos mencionadas— de personajes que habían tomado parte en el liderazgo intelectual de la revolución democrática estadounidense de 1776. De ellas habría que destacar, que basados en sus respectivas experiencias de política estatal, presentaban diversas propuestas de mejoras al sistema democrático establecido en los estados que se habrían de implantar tanto en sus respectivas Constituciones estatales, pero sobre todo en la futura reforma de “los artículos de la confederación”.

La Convención de Filadelfia se había convocado para desahogar entre otros puntos igualmente importantes el malestar existente entre las *elites* políticas de los diferentes estados, debido a las prácticas antidemocráticas que se repetían en casi todos los estados de la confederación. Se pretendía que en el seno de la Convención se propusieran remedios institucionales a los abusos del poder público que con absoluta impunidad perpetraban las autoridades estatales sobre sus ciudadanos. Y en un inicio se pensó simplemente en fortalecer el frágil gobierno de la confederación, que había demostrado no tener capacidad para evitar o corregir tales abusos.

Pero tal inquietud de modificación de los artículos de la confederación terminaría por desembocar no en una simple reforma, como originalmente se había previsto, sino en una Constitución federal.⁴⁹ Y ello porque la transformación institucional que se planteaba era de tal magnitud y propósitos políticos, que requería la celebración de un pacto indisoluble de unión perpetua, ratificado directamente por el pueblo norteamericano, y no sólo por los delegados de las Legislaturas de los estados. Sólo el pueblo tenía el derecho inalienable de cambiar su forma de gobierno, poder que no tenían, en cambio, los delegados del pueblo.

Los críticos de los sistemas democráticos estatales entendían que la construcción del Estado federal norteamericano, integrado por las trece ex colonias británicas a través de un nuevo contrato social inscrito en una Constitución suprema, no sólo debía obedecer a la necesidad de defensa militar exterior y de promoción de los intereses económicos de los

⁴⁸ Hunt, Gaillard (ed.), *The Writings of James Madison*, Nueva York, G. P. Putnam's Sons, 1901, pp. 361-369.

⁴⁹ Cfr. Lutz, Donald, *Popular Consent and Popular Control: Whig Political Theory in the Early State Constitutions*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1988, pp. 44-52.

nuevos Estados mediante la creación de un mercado común. También se planteaba como un intento consciente de ingeniería política para la mejora del sistema democrático de gobierno en los estados.

Como ha sugerido Edward S. Corwin —y utilizando una conceptualización propia de nuestros días— la formulación de la teoría política del Estado federal de la Convención de Filadelfia fue la elaboración de una genuina “teoría de la transición y consolidación democrática”.⁵⁰

En efecto, en el transcurso de una década las graves deficiencias democráticas de las repúblicas norteamericanas habían sido detectadas por los Padres Fundadores, y a partir de tales diagnósticos propusieron el sistema político federal como el mejor “remedio” a las “patologías” de las democracias estatales.⁵¹ Los líderes intelectuales de la revolución democrática estadounidense elaboraron y propusieron una teoría para formar una república de repúblicas, sustentada en la idea de crear un gobierno nacional vigoroso —compuesto de su propio Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial— capaz de suprimir las desviaciones autoritarias en los estados.

El poder de cada una de dichas pequeñas repúblicas democráticas serviría simultáneamente de control sobre este vigoroso gobierno nacional que se proponían crear, llegado el caso de que fuese justamente el gobierno nacional el que pretendiese violentar el orden democrático mediante el abuso del poder en él depositado.

Es precisamente en este punto que se produce el gran salto de la idea federal heredada de los griegos —que Martin Diamond llamara *polis-federalism*—. Es en este punto donde La Ilustración norteamericana va más allá del influyente pensamiento político heredado de la antigüedad clásica. Lo que los angloamericanos hacen justamente es cuestionar la premisa de que sólo el espacio político pequeño como el de las *polis* puede abrigar auténticas democracias, según sostenían los griegos.⁵²

Por el contrario, los “federalistas” o “nacionalistas” argumentaron que en una república de pequeña dimensión geográfica eran más fáciles las

⁵⁰ Cfr. Corwin, “The Progress of Constitutional Theory”, *op. cit.*, nota 42, pp. 513-517.

⁵¹ El uso analógico de términos propios de la ciencia médica en asuntos de gobierno o de la ciencia política era una más de las herencias culturales de los griegos sobre los Padres Fundadores. Cfr. Werner Jaeger, *Paideia*, traducción de Joaquín Xirau y Wenceslao Roces, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 781-829.

⁵² Diamond, Martin, “The Ends of Federalism”, *Publius. The Journal of Federalism*, vol. 3, 1974, pp. 130 y 131.

convulsiones políticas. El conocimiento personal de los actores políticos dominantes y sus respectivas “facciones” —que era facilitado por coexistir en un territorio reducido— convertía las simples diferencias entre grupos en enconados pleitos personales. Dentro de espacios políticos de pequeña dimensión —explicaban— se desbordaban las pasiones de la clase política, lo que conducía a que un grupo de ciudadanos pretendiese oprimir a otro.

Pero lo que era aún peor es que en este escenario de crispación política no había un remedio endógeno eficaz en las pequeñas repúblicas para restaurar la vida democrática.

Según los federalistas, la evidencia empírica aportada por los brotes autoritarios experimentados en los estados de Norteamérica después de 1776 abonaba su planteamiento teórico, como también lo hacía la historia política de los Estados griegos de la antigüedad.

Es a partir de este diagnóstico que, influida por la obra de Isaac Newton, La Ilustración americana —representada emblemáticamente por los Padres Fundadores— utiliza la teoría del equilibrio dinámico de la energía para formular un sistema político de control múltiple, donde el poder controlaría al poder en forma vertical.

A diferencia del modelo simple de Montesquieu de un solo control horizontal o funcional del poder entre los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, el sistema del *checks and balances* del federalismo implicaría la conformación de un control doble del poder. Al control funcional ideado por Montesquieu se le sumaría un control vertical o territorial del poder, en el cual el gobierno nacional controlaría a los gobiernos estatales, y éstos a su vez controlarían al gobierno nacional.⁵³

En la concepción que se atribuye a James Madison, todos los gobiernos de la unión federal serían controladores y controlados al mismo tiempo, y dicho control múltiple, dinámico y automático tendería a resta-

⁵³ En el ensayo LI de *El Federalista*, James Madison argumenta: “En una República unitaria, todo el poder cedido por el pueblo se coloca bajo la administración de un solo Gobierno; y se evitan las usurpaciones dividiendo a ese Gobierno en tres departamentos separados y diferentes. En la compleja República americana, el poder del que se desprende el pueblo se divide primeramente entre dos Gobiernos distintos, y luego la porción que corresponde a cada uno se subdivide entre departamentos diferentes y separados. De aquí surge una doble seguridad para los derechos del pueblo. Los diferentes Gobiernos se tendrán a raya unos a otros, al propio tiempo que cada uno se regulará por sí mismo”. Madison, James *et al.*, *El Federalista*, 27a. ed., traducción e introducción de Velasco, Gustavo R., México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 221 y 222.

blecer los equilibrios en el sistema político democrático. El *input* final y determinante del sistema lo aportaría el pueblo. Primordialmente mediante el sufragio, el pueblo sería la fuente de poder que potenciaría la fuerza política ora del gobierno nacional, ora para aumentar el poder de los gobiernos de los estados. El aumento de la potencia política que el pueblo podía imprimir temporalmente a uno de sus gobiernos, tenía el propósito de defender el sistema democrático según de dónde proviniese el peligro al orden democrático —si del centro o de la periferia—, es decir, restablecería el equilibrio.

Pero este esquema fácilmente entendible entre los ilustrados Padres Fundadores requería necesariamente la más amplia explicación y difusión para ser asimilado por el pueblo. El federalismo ideado por los delegados a la Convención de Filadelfia como forma de estabilidad democrática en los estados necesitaba de un notable ejercicio de pedagogía política.

En este contexto, y con el propósito en mente de orientar a la opinión pública del estado de New York para que se entendiese la teoría política federal y fuese ratificada la Constitución que la contenía, James Madison, Alexander Hamilton y John Jay escriben una serie de artículos para un periódico local. Dichos artículos fueron firmados bajo el pseudónimo de *Publio* y posteriormente se compilaron para ser publicados en la obra *El federalista*. A través de los mencionados artículos periodísticos, los autores no sólo se dirigen a exponer el diagnóstico de las patologías democráticas en los estados para afirmar la necesidad del cambio a la organización política panamericana existente, sino como ya se dijo, estos tres pensadores explican a través de ellos la teoría del Estado democrático federal consistente en el ya mencionado sistema de *checks and balances*, o de controles recíprocos múltiples.⁵⁴

James Madison dedica el ensayo número X de *El federalista* a describir las realidades de los sistemas políticos de los estados de Norteamérica en el periodo comprendido entre 1776 y 1787. En su escrito describe la inevitable tendencia de que se formasen “facciones” egoístas antagónicas entre la clase política de los estados, por regla general debida a intereses económicos, así como a liderazgos carismáticos. Madison apuntaba además la propensión irrefrenable de dichas facciones locales a desarrollar la más feroz política cainita para aplastar a sus adversarios.

⁵⁴ Cfr. Velasco, Gustavo R., “Introducción”, *El Federalista*, citada en la nota anterior.

En otras palabras, el ideólogo de Virginia hacía notar que la realidad política observable en los estados norteamericanos entre 1776 y 1787 distaba mucho de los esperados beneficios teóricos del gobierno representativo. En su disertación hacía sentir que la evidencia empírica no dejaba lugar a dudas sobre la falacia de las supuestas buenas intenciones de los representantes populares, que ingenuamente se habían abrigado en los primeros procesos constituyentes estatales. Los representantes populares no anteponían los intereses de la comunidad política a los suyos personales, sino al revés, y para ello no dudaban en hacer leyes especiales para su propio beneficio.⁵⁵

Vistos los constantes recursos al fraude democrático en que se había incurrido para permanecer en el poder por parte de facciones políticas, y dada la impunidad que les proporcionaba el esquema de la confederación,⁵⁶ Madison subrayaba en su diagnóstico el escepticismo con que debía afrontarse la posibilidad de consolidar la democracia en los estados, si aquella era dejada tan sólo a la buena voluntad de la clase política local.⁵⁷

Por todo ello, Madison argumenta a favor de la creación de un gobierno federal con potestades políticas *hacia el interior de los estados* y no sólo hacia fuera de ellos, como en el entonces vigente esquema de la confederación (relaciones exteriores y defensa). Madison propone la formación del Estado federal como una fórmula de perfeccionamiento democrático *en los estados*.⁵⁸

⁵⁵ Cfr. Banfield, Edward C., “Federalism and the Dilemma of Popular Government”, en Robert A. Goldwin y William A. Schambra (eds.), *How Federal Is the Constitution?*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1986, pp. 2-8.

⁵⁶ La Confederación de los Estados Unidos de América contaba con una autoridad central —el “Congreso Continental”— que sin embargo no tenía competencias para intervenir en el orden político interior de los estados, a pesar de que en éstos se violentaran flagrante y sistemáticamente los derechos de sus ciudadanos y el principio democrático de gobierno. Cfr. Greene, Jack P., “The Background of the Articles of Confederation”, *Publius. The Journal of Federalism*, vol. 12, 1982, pp. 15-44.

⁵⁷ Cfr. Adair, Douglas, “«That Politics May Be Reduced to a Science»: David Hume, James Madison and the Tenth Federalist”, *Huntington Library Quarterly*, núm. 20, 1957, pp. 351-360.

⁵⁸ El profesor de la Universidad de Harvard, Edward C. Banfield, coincide en que una de las consideraciones más importantes para formar una unión federal que contara con un vigoroso gobierno nacional fue el perfeccionamiento democrático en los estados. “Washington, Alexander Hamilton, James Madison, Benjamín Franklin, James Wilson, Gouverneur Morris y otros más, pensaban que era una obviedad la necesidad del ejercicio de poderes sobre los ciudadanos por un gobierno nacional, en lugar de ejercitar sus poderes sobre los estados. Ello era urgente e indispensable. «La principal fuente de todos

En el diseño político del federalismo, el gobierno federal (Congreso de la Unión, presidente federal y Suprema Corte de Justicia de la Unión) estaba pensado como una institución suficientemente poderosa para acudir en auxilio y *restablecer* la democracia en aquellos estados donde hubiese sido pervertida por las mayorías legislativas o por grupos sediciosos de la sociedad civil.⁵⁹

En el arquetipo político de los Padres Fundadores, el diseño de la estructura federal tenía como objetivo el establecimiento de una *doble protección* de los derechos humanos⁶⁰ y de la democracia. Este sistema

nuestros desordenes», escribió Washington, «se encuentra entre los diferentes Gobiernos de los Estados, y en la tenacidad con que su poder penetra todos sus sistemas políticos».

El poder al que él (Washington) se refería era el del gobierno popular o, más bien, como algunos lo percibían, al poder que se generaba mediante la corrupción de la democracia. Tanto para Madison como para algunos otros, la necesidad de proteger al pueblo de gobiernos estatales arbitrarios e injustos era una razón tan poderosa, como aquella otra que pugnaba por establecer un poder central lo suficientemente intenso para atender los intereses nacionales. Los fracasos e injusticias de los gobiernos de los estados —escribió Madison— “son tan frecuentes y tan flagrantes, como para alarmar a los amigos más comprometidos del republicanismo”. Estos males más que ninguna otra cosa, habían producido la intranquilidad que condujo a la Convención (de Filadelfia) y a preparar mentalmente al pueblo para una reforma general. *Federalism and the Dilemma of Popular Government*, *cit.*, p. 3.

⁵⁹ Cfr. Amar, Akhil Reed, “Of Sovereignty and Federalism”, *The Yale Law Journal*, vol. 96, 1987, pp. 1440 y 1441.

⁶⁰ Con el propósito de claridad en nuestra exposición hacemos esta afirmación de que el federalismo implica un mecanismo doble de protección de los derechos humanos y la democracia. En realidad los Padres Fundadores imaginaron al federalismo como un mecanismo doble de protección de la democracia, pero no se hizo alusión expresa a una doble protección de los derechos individuales. La idea de que el federalismo integra un mecanismo doble de protección de los derechos individuales se empezó a gestar mucho tiempo después al de la época fundacional. El primer gran debate nacional sobre este tema se produjo con ocasión del resultado de la Guerra Civil y de las enmiendas decimotercera, decimocuarta y decimoquinta introducidas a la Constitución federal, dirigidas principalmente para proteger los derechos individuales de los afroamericanos. Éstas obligaban a los jueces y tribunales de los estados a proteger a los individuos de raza negra a pesar de las disposiciones que en contrario se encontrasen en las Constituciones o leyes estatales. Pero después de la muerte de Abraham Lincoln los tribunales federales simplemente dejaron las cosas como hasta entonces se venían dando, es decir, los tribunales estatales protegían los derechos individuales de acuerdo al texto de sus propias Constituciones estatales, y los tribunales federales cerraron los ojos al mandamiento de las enmiendas decimotercera y decimocuarta.

Fue en realidad hasta el siglo XX que se vino a concebir el federalismo como un sistema de doble protección de los derechos individuales, y que tal idea se puso en prác-

político 1) *presupone* que los estados de la unión federal son instancias donde se protegen los derechos individuales y la democracia. En este contexto —como control vertical del poder— la instancia federal se concibe como 2) una instancia *subsidiaria* cuando fallan los mecanismos de protección de los derechos humanos o de resolución de los conflictos políticos en los estados, por la vía del diálogo democrático y sus procedimientos. Pero los primeros obligados a proteger los derechos individuales y regirse por el principio democrático serían los gobiernos de los estados.⁶¹

En su afán de mejorar el sistema democrático, James Madison partía del respeto a la soberanía de los estados miembros de la unión. En éstos se habría de conservar la periodicidad para seleccionar a los gobernantes, la separación de poderes que las Constituciones estatales establecían, y la *judicial review*,⁶² pero añadiendo además otras garantías institucionales para proteger las democracias estatales desde la atalaya de un vigoroso gobierno nacional.

En este diseño constitucional de estructura federal, se concebían tres remedios institucionales sucesivos y complementarios, sólo posibles en un estado no centralizado o “no consolidado”, según expresión de la época. Los tres remedios actuarían como terapia de choque cuando el mal del faccionalismo que caracterizaba a la política de los estados

tica. En la época de los Padres Fundadores la declaración de derechos individuales de la Constitución Federal sólo servía para corregir abusos de las autoridades federales, pero no de las estatales. Actualmente el ciudadano puede acudir al sistema estatal de tribunales para protegerse de las arbitrariedades de las autoridades de su estado, pero también puede optar por interponer un recurso ante jueces y tribunales federales para exigir la protección de sus derechos. Es decir, a diferencia de lo que acontecía en el siglo XVIII y XIX, los tribunales federales americanos pueden hoy día conocer de autos de autoridad de los estados que lesionen los derechos individuales de los ciudadanos americanos establecidos en su Constitución Federal. Cfr. Zuckert, Michael P. “Completing The Constitution: The Fourteenth Amendment and Constitutional Rights”; *Publius. The Journal of Federalism*, vol. 22, 1992, pp. 69-91.

⁶¹ Cfr. Zuckert, Michael P., “Toward a Corrective Federalism: The United States Constitution, Federalism and Rights”, en Katz, Ellis y Tarr, G. Allan (eds.), *Federalism and Rights*, Maryland, Rowman Littlefield Publishers, 1996, pp. 65-78. Para una versión actualizada del mismo esquema escalonado de protección, véase Smith, Thomas A. “The Rule of Law and the States: A New Interpretation of the Guarantee Clause”, *The Yale Law Journal*, vol. 93, 1984.

⁶² Cfr. Kenyon, Cecelia M., “Constitutionalism in Revolutionary America”, en Pennock, Roland y Chapman, John W. (eds.), *Constitutionalism*, Nueva York, New York University Press, 1979, colección Nomos XX, pp. 90-114.

convirtiese a una facción en hegemónica por medios ilegítimos. Es decir, los remedios se activarían solamente cuando una facción local se hubiese impuesto mediante la corrupción sistemática del proceso democrático estatal o, lo que es lo mismo, que se hubiese formado una “tiranía electoral” en un estado, la cual —valiéndose indebidamente de la regla de la mayoría—, oprimiese mediante la ley a su oposición y a los ciudadanos.⁶³

En el diagnóstico que los Padres Fundadores hacen de la tiranía electoral, sobre todo tenían en mente los abusos cometidos por el Poder Legislativo. En los primeros tiempos del gobierno representativo de los estados, el más vigoroso de los tres Poderes clásicos era, por mucho, el Poder Legislativo; el Ejecutivo y el Judicial estaban prácticamente subordinados a aquél porque su elección dependía del Poder Legislativo. Por ello se comprende que los mecanismos propuestos por los Padres Fundadores más influyentes de Filadelfia iban dirigidos al control del Poder Legislativo.

Los citados remedios del Estado federal, serían los siguientes:

A) Una vez formada la facción y dueña de los instrumentos legislativos (tiranía legislativa estatal), operaría el control de constitucionalidad a nivel estatal, cuyo propósito sería evitar que la facción usara su mayoría para imponer su interés localmente mediante la ley u otro acto de autoridad con fuerza de ley. Si este remedio resultaba insuficiente porque la facción estatal lograba cooptar a los jueces y apabullar el control de constitucionalidad local, entonces se recurría al;

B) Control federal de la constitucionalidad de leyes locales o actos con fuerza de ley. Este remedio consistía en la revisión o control de la constitucionalidad de las leyes locales, o de otro tipo de actos de autoridad, por un tribunal federal superior. La idea se debe a Alexander Hamilton,⁶⁴ quien explica la razón de ser de la misma en el ensayo XXI de *El federalista*.

⁶³ Cfr. Yarbrough, Jean, “Federalism and Rights in the American Founding”, en Katz, Ellis y Tarr, G. Allan (eds.), *Federalism and Rights*, Boston, Rowman & Littlefield Publishers, 1996, pp. 60-62.

⁶⁴ En este tema sí hubo una notable diferencia entre James Madison y Alexander Hamilton sobre la mejor forma de proteger la Constitución federal de las leyes antidemocráticas de los estados que la contraviniesen. El primero pretendía atribuir al Congreso federal la capacidad de anular las leyes estatales emanadas de las Legislaturas que se encontraran en conflicto con el texto federal. Hamilton por su parte se inclinaba porque

Hamilton afirmaba que

sin una garantía, hay que renunciar al auxilio que proporcionaría la Unión para repeler los peligros internos que amenazan a veces la subsistencia de las Constituciones de los Estados. La usurpación puede levantar la cabeza en cada Estado, y pisotear las libertades del pueblo, mientras que el Gobierno Nacional no puede hacer otra cosa legalmente que contemplar estos abusos con pena e indignación. Una facción triunfadora podrá erigir una tiranía sobre las ruinas del orden y el Derecho, mientras la Unión se verá imposibilitada de ayudar constitucionalmente a los amigos y sostenedores del gobierno (democrático). La tempestuosa situación de la que apenas ha salido Massachussets demuestra que esta clase de peligros no son meramente teóricos.⁶⁵

En torno a la idea de Hamilton de atribuir competencia del control de constitucionalidad de las leyes estatales a la Suprema Corte de Justicia del Estado Federal, el profesor Alpheus Mason explica que “además de servir de guardián del pueblo contra el Congreso (federal) y frente a sí mismo, Hamilton enfatizó como algo de igual importancia, si no aún mayor, la revisión judicial de las leyes estatales, así como las decisiones de las cortes estatales”.⁶⁶

Para Hamilton era necesario asegurar la posibilidad del control sobre los Poderes Legislativos y Judiciales de los estados, porque como la práctica política estatal demostraba, estos dos Poderes podían coaligarse para ejercer un gobierno tiránico en algún estado. Y ello era cuanto más fácil porque de acuerdo a las Constituciones estatales de la época los miembros del Poder Judicial en casi todos los estados, eran elegidos por sus Poderes Legislativos.

De lo dicho por el profesor Mason se debe hacer notar, sin embargo, que la instauración y defensa de la idea del control de constitucionalidad de la legislación de los estados desde los tribunales federales —que fue promovida por Hamilton—, no fue pacíficamente aceptada en su tiempo.

fuese un tribunal y no el Poder Legislativo federal el encargado de decidir sobre cuestiones de tal naturaleza. Al final fue adoptada la proposición de Hamilton. *Cfr.* Hobson, Charles F., “The Negative on State Laws: James Madison, the Constitution, and the Crisis of Republican Government” *William and Mary Quarterly*, núm. 36, 1979.

⁶⁵ *Cfr.* Mason, Alpheus Thomas, “The Federalist. A Split Personality”, *American Historical Review*, vol. 57, 1952, p. 637.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 640.

Los partidarios de los “derechos de los estados” sostenían que con esta competencia del aparato judicial federal se violaba la soberanía de los estados. La idea del control de constitucionalidad de la legislación de los estados por tribunales federales se consolidaría progresivamente durante el siglo XIX, y el decidido impulso para ello vino de John Marshall, ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, que permaneció en esa posición durante más de treinta años. Marshall habría de asumir la citada potestad por la vía de la interpretación jurisprudencial, pues tal competencia ciertamente no estaba expresamente escrita en el texto de la Constitución federal. El camino de controlar la constitucionalidad de la legislación de los estados se inicia mediante la famosa sentencia *Martin vs. Hunter’s Lessee* en el año de 1813.⁶⁷

Una vez aclarada esta cuestión proseguimos la exposición señalando que, de acuerdo al diseño de los federalistas, la estructura federal brinda aún una tercera garantía a la forma democrática de gobierno en los estados de la unión: si el remedio de carácter jurisdiccional federal subsidiario del que estamos hablando en este inciso B no probaba ser suficiente para reconducir a un estado a la normalidad democrática, se actualizaría el supuesto de los excepcionales casos límite, y;

⁶⁷ El profesor Archibald Cox apunta que los Padres Fundadores fueron intencionalmente ambiguos para dejar al futuro la resolución de temas que en la Convención de Filadelfia no tuvieron consenso. Uno de estos temas fue el control de los actos de las Legislaturas estatales por los tribunales federales.

En la Constitución federal no se había introducido la potestad de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de anular leyes de los Congresos de los Estados. Sin embargo en 1789 el Congreso había aprobado la *Judiciary Act*, en cuya sección 25 se otorgaba autoridad a la Suprema Corte de Justicia de conocer casos en apelación provenientes de los tribunales superiores de justicia de los estados, cuando en tales litigios estuviese involucrado algún aspecto de derecho federal. Y en esta disposición se basó Joseph Story para dictar su sentencia en *Martin vs. Hunter’s Lessee* (por tener interés personal y directo en el caso el ministro presidente John Marshall se había excusado de participar en él).

Los defensores de los “derechos de los estados” no encajaron bien los fundamentos de la sentencia emitida por Story e impugnaron la constitucionalidad de la sección 25 de la citada *Judiciary Act*, conflicto que perduró en forma intermitente hasta el fin de la Guerra Civil. Después de este evento nunca más se volvió a cuestionar seriamente la potestad de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos para anular una ley estatal contraria a la Constitución, leyes y tratados federales. Cox, Archibald, *The Court and the Constitution*, Boston, Houghton & Mifflin Company, 1987; pp. 62-67.

C) Operaría la *guarantee clause* o “cláusula de garantía democrática del estado federal”,⁶⁸ que sería la medicina más poderosa del cuerpo político federal para la defensa del principio democrático en los estados.

Dicha cláusula de garantía democrática consistía —como medida de última instancia— en la intervención y enfrentamiento del gobierno nacional con alguno de los poderes del gobierno del estado miembro para restablecer la democracia, o de acudir en auxilio del gobierno del estado cuando el ataque a los derechos individuales y al sistema democrático proviniese de miembros de la sociedad civil, es decir, que hubiese una sublevación o insurrección interior contra el orden constitucional estatal.

La cláusula de la garantía democrática del estado federal se pensó como un procedimiento que debería procesarse en las instituciones políticas del gobierno nacional. Siempre dentro del marco de la Constitución, la forma de hacer valer esta cláusula constitucional quedaba a la discreción de los órganos políticos del gobierno nacional —presidente y Cámaras del Congreso de la Unión—. Pero el impulso principal se esperaba que proviniese del presidente de la República federal, quien podía incluso hacer uso de la fuerza militar en casos extremos.⁶⁹

⁶⁸ Artículo IV, sección 4 CA: “Los Estados Unidos garantizarán a cada Estado de esta Unión una forma *republicana* de gobierno y protegerán a cada uno de ellos frente a invasiones...”. Nótese que la cláusula constitucional no dice “democrática” sino “republicana”. Willi Paul Adams ha dicho que el término “republicano” significaba a finales del siglo XVIII no sólo “gobierno no monárquico”, sino que también quería decir “democrático”. “república” era en el tiempo de los Padres Fundadores, una alocución anfibológica. *The First American Constitutions: Republican Ideology and the Making of State Constitutions in the Revolutionary Era*, Chapel Hill, University Press, 1980, pp. 106 y ss. Igualmente se expresa Martin Diamond quién aclara “deliberadamente he usado los términos «gobierno popular» y «democracia» en forma intercambiable... (para los federalistas) el gobierno popular era el género, y democracia y república eran dos especies de ese género... Democracia quiere significar en *El Federalista* la forma de gobierno popular en la cual los ciudadanos «se reúnen y administran su gobierno personalmente». Las repúblicas difieren de este modelo en cuanto a que el pueblo gobierna a través de representantes...”. “Democracy and the Federalist. A Reconsideration of the Framers Intent”, *American Political Science Review*, vol. LIII, 1959, p. 54. Véase también Dahl, Robert, *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 165-168.

⁶⁹ Al redactar la *Guarantee Clause*, en todo momento los Padres Fundadores diferenciaron entre los miembros de la sociedad civil y el gobierno o grupo civil faccioso. No pretendían dañar el legítimo derecho al autogobierno y el consecuente espíritu de lealtad federal de los pueblos de los estados; las medidas coercitivas de la intervención federal serían dirigidas al gobierno estatal, no a la sociedad política subnacional como tal. Para

Hay que destacar que la redacción en la Convención de Filadelfia de la llamada *guarantee clause* fue premeditadamente vaga, porque encontró muchas resistencias y por tanto fue muy debatida por los antifederalistas.

Al respecto unánimemente los profesores de derecho constitucional de los Estados Unidos señalan que la Constitución de 1787 fue el resultado de un “gran compromiso” de las fuerzas políticas que concurrieron a Filadelfia, y que sustentaban diferentes teorías políticas.⁷⁰ Se afirma pacíficamente por la doctrina estadounidense que algunos de los delegados constituyentes de Filadelfia habían sugerido que, para evitar los problemas del déficit democrático en los estados, la Confederación de Estados de Norteamérica debía optar mejor por constituirse como Estado centralizado.

Pero otros, grupo al que Madison pertenecía, y cuyas ideas finalmente prevalecieron, se opusieron a la consolidación de los estados en un solo Estado centralizado. Se construyó un tipo de Estado a medio camino entre la Confederación y el Estado centralizado que incorporaba rasgos de ambos.⁷¹ Como concesión a los “antifederalistas” se conservó la idea de la pequeña república democrática sólo que añadiéndole una protección política exógena. El profesor Zuckert apunta que, como muchos de sus correligionarios,

Madison nunca pensó que transferir todos o la mayoría de los poderes de gobierno de las pequeñas Repúblicas (Estados) a la gran República de la Unión Federal fuese la solución a las injusticias dentro de los Estados. En su lugar él veía el uso del Gobierno Nacional como un medio para corregir o controlar medidas injustas o escasamente ponderadas en los Estados, pero no reemplazarlos como el eje de la gobernanza de los Estados Unidos.⁷²

Actualmente, la “cláusula de garantía” constituye un voto de confianza a la sagacidad, prudencia y sensibilidad política del presidente de los Estados

hacer eficaz esta sutil y delicada diferenciación, se concibieron consecuencias penales individualmente consideradas para los miembros facciosos del gobierno estatal. Véase por todos, Wiecek, William M., *The Guarantee Clause of the U.S. Constitution*, Ithaca, Cornell University Press, 1972.

⁷⁰ Morison, Samuel Eliot y Commager, Henry Steele, *The Growth of the American Republic*, Nueva York, Oxford University Press, 1936, pp. 150-167.

⁷¹ Hutchinson, William T., “Unite to Divide; Divide to Unite: The Shaping of American Federalism”, en L. Hall, Kermit (ed.), *Federalism: A Nation of States*, Nueva York, Garland Publishing Inc., 1987, pp. 344-349.

⁷² Zuckert, Michael P., “Toward a Theory of Corrective Federalism: The United States Constitution”, *Federalism and Rights*, cit., nota 61, p. 78.

Unidos para hacer uso de ella. Esta provisión constitucional abre tantas vías de intervención como le parezcan apropiadas al presidente para restablecer la democracia y el respeto a los derechos individuales. Para ello generalmente puede requerir en primera instancia el apoyo del Congreso para confeccionar leyes dirigidas a resolver un conflicto estatal específico y afianzar la legitimidad de su acción. Así por ejemplo John F. Kennedy impulsó la promulgación de la Ley de Derechos Civiles para combatir la discriminación racial que sufrían los afroamericanos por la comunidad blanca, discriminación que era tolerada y aun promovida desde los propios gobiernos de algunos de los estados del sur de la unión americana. El presidente Kennedy la aplicó en algunos estados con la ayuda de los tribunales federales y de la policía federal cuando fue necesario para vencer la resistencia al principio de igualdad de derechos del pueblo norteamericano.

En teoría, en la época de los Padres Fundadores se podía recurrir a las milicias de los estados o al ejército para intervenir en auxilio de otro estado que tuviese problemas de gobernanza, pues éstas eran las dos únicas instituciones armadas existentes y previstas en la Constitución federal de 1787. La organización de la Policía Federal (FBI) fue posterior al periodo constituyente, pero actualmente es esta institución de fuerza pública o la Guardia Nacional la que, por sensibilidad política, se usa para pacificar un estado antes de recurrir a la traumática instancia final de las fuerzas armadas profesionales.⁷³

Para concluir este apartado, resulta pertinente señalar que además de los tres remedios terapéuticos ideados por los Padres Fundadores de la república federal norteamericana a los que se ha aludido, los federalistas identificaron un remedio más del federalismo, de carácter difuso, que reduciría, hasta prácticamente extinguir, la posibilidad de la implantación de un sistema autoritario en la república de repúblicas.

Esta otra medida de salud pública del cuerpo político federal era más bien profiláctica y no propiamente terapéutica. Es muy importante subrayar que esta defensa no se encuentra establecida en ningún artículo de la Constitución federal, sino que está sobreentendida en la teoría federal que da sustento a la Constitución de Filadelfia. Se trata de una defensa de la democracia, así como un método de mejoramiento de la misma, mediante

⁷³ Rankin, Robert S., "The Impact of Civil Rights Upon Twentieth-Century Federalism", en Elazar, Daniel (ed.), *Cooperation and Conflict. Readings in American Federalism*, Itasca, Peacock Publishers, 1969, pp. 586-590.

la promoción de la *competencia* entre diferentes grupos políticos existentes en los estados de la unión.

Como es fácil observar al reflexionar sobre dicha proposición, el mecanismo de defensa y mejoramiento del sistema político se asemeja mucho al sustentado por la teoría económica liberal que se apoya fuertemente en la competencia de los agentes económicos privados para promover las mejores condiciones posibles de mercado a los consumidores. Pero esta similitud no es una mera coincidencia.

La teoría del control del federalismo por oposición o rivalidad está inspirada en la teoría económica liberal que a su vez se ha podido ubicar en el pensamiento de La Ilustración escocesa, y en la influencia ejercida en este círculo intelectual por Adam Smith y otros destacados pensadores de aquel país.⁷⁴

⁷⁴ El profesor Douglas Adair explica que “para mediados del siglo XVIII una multitud de investigadores en todos los países de Europa estaban buscando hacer avanzar los horizontes del conocimiento en la [ciencia] política, la economía, el derecho, y la sociología, a partir del marco teórico newtoniano... los centros de investigación y publicación más importantes de todo el mundo se habían desarrollado principalmente en las universidades escocesas. Los nombres de Francis Hutcheson, David Hume, Adam Smith, Thomas Reid, Lord Kames, Adam Ferguson —los hombres de ciencia escoceses más prominentes— eran famosos internacionalmente. En América los tratados de estos profesores escoceses escritos sobre la premisa de «sistema a partir del cual los efectos de la naturaleza son explicados» —en los cuales se disertaba sobre historia, ética, política, economía, psicología, y jurisprudencia— eran los libros de texto habituales de los colegios en la fase final del periodo colonial.

Los jóvenes que partieron a la guerra en 1776 —educados en Princeton, en William and Mary College, en Pennsylvania, en Yale, en el King’s College, y en Harvard— habían sido enseñados utilizando los textos de los escoceses citados...

El discípulo más creativo y científico de la Escuela Escocesa de Ciencia y Política en la Convención de Filadelfia fue James Madison...

Su profecía política más sorprendente —que posteriormente fue publicada en el ensayo X de *El Federalista*— fue que a través de la nueva Constitución, el tamaño de los Estados Unidos y la variedad de sus intereses podrían ser convertidos en una garantía de estabilidad y justicia. Cuando Madison presentó esta profecía, la opinión generalizada de los politólogos más sofisticados de su tiempo era exactamente la contraria...

(El planteamiento sobre la variedad y contraposición de intereses) vino a ser el clímax de su esquema teórico, y es la base sobre la cual, en algunos círculos, se ha erigido su reputación como el progenitor de la teoría del determinismo económico...

(Madison) tenía sus propias ideas sobre la importancia de las fuerzas económicas. He aquí en esta multiplicidad de facciones económicas donde se encontraba el «gran elixir» que permitía transformar la doctrina antigua de ricos contra pobres, en una situación a partir de la cual un legislador inteligente podría modelar el equilibrio [político].”

La teoría madisoniana se fundaba en la observación de que el reducido espacio político de cada estado era competido por grupos que no sobrepasaban un dígito. Esto propiciaba que uno de ellos, el más fuerte, obstruyera el cauce de la alternancia en el poder en perjuicio del resto de los grupos, mediante la corrupción del cuerpo electoral, que por ser demasiado pequeño en número, hacía factible la compra del sufragio.

Madison sugería que otra situación que también podía suceder con relativa facilidad en los estados territorialmente pequeños era que, siendo los grupos tan sólo unos cuantos y con intereses comunes, se pusieran de acuerdo para ir a elecciones sin poner realmente en riesgo la alternancia del poder político. En otras palabras, el poco número de los grupos potencialmente antagónicos permitía la formación de cárteles, para beneficiarse de las ganancias económicas que les reportaba el control del sistema político. Aliándose no sufrirían merma alguna sus privilegios económicos devengados a través de una democracia secuestrada.

Ante esta situación, el argumento del estadista de Virginia es que se debía crear un espacio político más grande que el que proporcionaba el territorio de cada uno de los estados por separado, es decir, crear una gran república federal. El incremento de la masa territorial tendría el efecto inmediato de multiplicar los grupos de interés que competirían en el mercado político común de la República Federal de Norteamérica.

Como consecuencia, sostenían los federalistas, los cárteles no tendrían la misma facilidad de establecer acuerdos en el mercado político de la gran república federal, ya que en ésta serían demasiados los grupos políticos activos y muy divergentes sus intereses económicos. Tampoco existirían posibilidades elevadas de corromper a todo el cuerpo electoral del Estado federal, porque simplemente serían demasiados y no habría dinero suficiente para comprarlos a todos o a una mayoría suficiente de electores.

Así pues el sistema democrático se vería protegido por la competencia permanente de los grupos políticos. Pero el agrandamiento territorial tenía una virtud adicional. De acuerdo a sus teóricos, los miembros de las Cámaras al Congreso de la Unión tenderían a ser mejores para desempeñar sus cargos que los congresistas de las Legislaturas de los estados por la sencilla razón de que en un espacio nacional habría un número mayor de ciudadanos de dónde elegir.

“«That Politics May Be Reduced to a Science»: David Hume, James Madison, and the Tenth Federalist”; *op. cit.*, nota 57, pp. 345, 348, 358.

El argumento es que mientras que en los distritos electorales locales para integrar la Legislatura del estado residen como máximo dos o tres personas con cualidades sobresalientes para ser representante popular en la Legislatura del estado, en el amplio territorio de la República Federal el Congreso de la Unión tendría un número mucho mayor de ciudadanos calificados para integrar la representación política de toda la nación. Si, por ejemplo, en una Legislatura local se eligieran 100 representantes populares, las posibilidades de hallar buenos candidatos se reducirían a las del territorio del estado únicamente. En cambio para elegir 100 representantes populares para el Congreso federal se tendría la oportunidad de escogerlos en los territorios de los trece estados, lo cual aseguraría mayores probabilidades de encontrar buenos candidatos para los cien cargos en disputa.

Finalmente la influencia de la economía clásica también se encuentra en la idea sustentada por los federalistas de que los gobiernos federal y estatal “competirían” por ganarse la buena voluntad de la ciudadanía, mediante el empeño que respectivamente imprimiesen al tratamiento de los asuntos públicos que afectaban a una comunidad concreta. Se contaba con que la competencia entre gobiernos provocaría que los funcionarios federales y estatales rindieran su mejor esfuerzo en beneficio de la comunidad política.

Cabe advertir que las ideas de La Ilustración provenientes del campo de la física y de la economía que penetraron a la “ciencia de gobierno” de los Padres Fundadores, parece colisionar con aquella otra —la subsidiariedad— heredada del pensamiento político del federalismo griego y de la liga latina de la Roma republicana.⁷⁵

El principio de subsidiariedad establecía que las sociedades humanas más pequeñas —sin perder su autonomía— debían de formar voluntariamente sociedades mayores o establecer vínculos con las ya existentes para realizar fines que excedieran su limitada capacidad. Entre dichas sociedades o comunidades se generaban lazos de “amistad” que implicaban un deber de au-

⁷⁵ Morison y Commager señalan que los constituyentes de Filadelfia que eran partidarios de crear un gobierno nacional fuerte, estratégicamente mantuvieron en su discurso la palabra “federal” en su sentido original, es decir, el proveniente del federalismo griego, de una «liga que descansa en la buena fe de las partes asociadas», para reafirmar la confianza de quienes veían con recelo para su autonomía la creación de un gobierno nacional. Para estos últimos el uso de la palabra federal implicaba garantía de respeto a su autonomía. *The Growth of the American Republic*, cit., nota 70, p. 156.

xilio. Por contraste, la teoría física de Newton tanto como la teoría económica de Adam Smith llevaron a los Padres Fundadores a percibir que el choque entre poderes públicos y el conflicto de intereses de los grupos políticos sería positivo para la república de repúblicas, porque promovía un régimen de libertades públicas y de respeto a los derechos individuales.

La multiplicación de teorías políticas en la época en la que se promulga la Constitución Federal de los Estados Unidos de América, cada una de las cuales incide en mayor o menor grado en el trabajo de ingeniería política introducido en la misma, explica que autores de nuestros días como John Kincaid, al analizar las relaciones del gobierno federal y de los gobiernos estatales, sostenga que tales relaciones son simultáneamente de tipo conflictivo, competitivo, cooperativo y coercitivo.⁷⁶

Pero el federalismo griego —*polis-federalism* según la concepción de Diamond— no pierde su vitalidad teórica con el avance aportado por el federalismo americano de La Ilustración y su idea de control entre gobiernos. La idea del espacio político pequeño como espacio ideal del autogobierno heredada de los helenos mantiene su atractivo a pesar del grave defecto del que adolece de no contar con un mecanismo endógeno eficaz para superar crisis políticas que implican ruptura constitucional. Pero en contrapartida el autogobierno en una pequeña república teóricamente permite una comunicación más directa y cotidiana entre gobernados y gobernantes, y consecuentemente del control que pueden ejercer los primeros sobre los segundos. El espacio político pequeño está en la base de la idea del autogobierno de los estados norteamericanos.

Es posible sostener que la contradicción dialéctica entre el *polis-federalism* y el federalismo de La Ilustración estadounidense en los debates de la Convención de Filadelfia constituyen tan sólo una nueva síntesis —una más elevada— en la línea evolutiva del federalismo.⁷⁷

⁷⁶ Kincaid, John, “Coercive Federalism”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, vol. 509, 1990, pp. 139-152.

⁷⁷ Hemos optado por el concepto *polis-federalism* y *enlightened federalism* —federalismo de La Ilustración— dada la fundamentación histórica de nuestra obra, y la perspectiva periferia centro que hemos privilegiado, y que requiere necesariamente desenterrar —como si se tratase de un trabajo de arqueología constitucional— el origen de la idea del autogobierno del federalismo, que no procede sino de la Hélade (para estudiar la construcción federal griega se puede consultar las obras de Larsen, Jaeger, Ostwald, West y Freeman que indicamos en la bibliografía).

No es infrecuente encontrar autores —como Otto von Guericke— que explícita o implícitamente sostienen que en el siglo XVIII el principio federal no era un tema nuevo en el

Al enumerar James Bryce los méritos del federalismo, señala como uno de los principales el que permite el desarrollo del autogobierno en unidades territoriales más pequeñas. El autogobierno de una pequeña comunidad política es positivo en tanto que

estimula el interés del pueblo en los asuntos de su entorno directo, vitaliza la vida política local, educa a los ciudadanos sobre sus deberes cívicos cotidianos, le enseña que la vigilancia permanente y el sacrificio de su tiempo de ocio así como la aportación del trabajo propio (hacia la comunidad) es el precio que se debe pagar para alcanzar mayores cotas de libertad individual y prosperidad colectiva.⁷⁸

Continúa diciendo Bryce que una importante cualidad del gobierno de comunidades políticas pequeñas, es sin duda la capacidad de control que se tiene sobre los gobernantes. Es más fácil controlar a quien se tiene físicamente cerca y que atiende problemas públicos de incidencia directa en la vida diaria de las personas, que a personajes públicos que tratan

mundo de las ideas políticas. Por ello, influido por Von Gierke y Diamond, quien esto escribe es de la opinión de que el federalismo americano es una fase de evolución al heredado de los griegos. La gran aportación norteamericana fue aplicar sobre el federalismo griego el conocimiento político de La Ilustración. En apoyo de nuestra opinión habría que considerar que los propios Padres Fundadores no sostenían que lo suyo fuese una invención en su totalidad, sino que la percibían como un mejoramiento de fórmulas políticas del pasado. Sólo algunos de los Padres Fundadores eran conscientes de los alcances de la magna obra de ingeniería constitucional que estaban por realizar y que dividiría las edades del federalismo en *polis-federalism* y federalismo de La Ilustración. Es importante notar que el bando “antifederalista” de la Convención de Filadelfia —con el cual los “Federalistas” tuvieron que llegar a un “Gran Compromiso” en los que ambos partidos cedieron algo— matizaron pero nunca desecharon su inclinación por el *polis-federalism*.

En lugar de los términos que nosotros hemos adoptado, siguiendo en parte a Diamond (*polis-federalism*), autores como William H. Riker prefieren hablar de federalismo periférico —los anteriores al norteamericano de 1787— y federalismo centralizado, que es el configurado en 1787 por los Padres Fundadores de los Estados Unidos de América. “Viendo en retrospectiva la Convención de Filadelfia con la ventaja del historiador que mira al pasado, es posible percibir ahora la ventajosa característica del nuevo federalismo. Después de 165 años resulta claro que la Constitución fue eficaz y exitosa porque —en contraste con los federalismos anteriores— hizo al gobierno central formalmente independiente de los estados, dejando a los estados sin ningún medio constitucional de controlar las decisiones de la Nación”. “The Senate and American Federalism”, *American Political Science Review*, vol. 4, 1955, pp. 452 y 453.

⁷⁸ Bryce, James, *The American Commonwealth*, Nueva York, MacMillan Co., 1895, vol. I, p. 466.

problemas complejos y que además viven a cientos de kilómetros de distancia del ciudadano común.⁷⁹ Ya el barón de Montesquieu había advertido que la capacidad de control sobre los gobernantes se ve debilitada en una relación inversamente proporcional al aumentar el número de habitantes y al incrementar la distancia geográfica entre el sitio donde trabajan los gobernantes de aquel donde se desarrolla la vida de la comunidad política estatal.

Al respecto debe de considerarse que los primeros estados norteamericanos fundados en el siglo XVIII fueron de una extensión territorial considerablemente menor a aquellos otros que se formaron en los siglos XIX y XX. Ello explica, pues, la coherencia de la teoría política de los espacios territoriales pequeños con la realidad que los angloamericanos vivían en el siglo de su independencia.

Bryce hace la siguiente observación:

Los argumentos que se avanzaron (por los Padres Fundadores) para advertir las ventajas del autogobierno local eran infinitamente más apegadas a la realidad de los estados de 1787 que de los de 1887. Virginia que era entonces el Estado más grande, tenía tan sólo medio millón de habitantes libres (no esclavos)... Massachussets tenía 450 000, Pennsylvania 400 000, New York 300 000; mientras que Georgia, Rhode Island y Delaware tenían menos de 200 000. Estas eran comunidades en las cuales el concepto "autogobierno local" podía ser utilizado con propiedad porque a pesar de la dispersión de la población, su número era lo suficientemente pequeño para que sus habitantes tuviesen un conocimiento personal de las figuras principales de su sociedad política, así como un interés personal mayor en la economía (local) así como en la prudencia con la cual se manejaban los asuntos de interés común.

Pero apunta Bryce que en el siglo XIX se perdió esa correlación ideal entre espacio territorial pequeño y un cuerpo político de ciudadanos de número reducido al formarse los nuevos estados. Los estados formados en el siglo XIX tendrían un número mucho mayor de habitantes que los trece estados originales, así como una masa territorial igualmente más grande que aquellos primeros estados de la costa norte del Atlántico. Por consiguiente, un número importante de gobernados en los nuevos estados ya no conocería a su gobernante sino a través de los periódicos o por visitas

⁷⁹ *Ibidem*, pp. 466 y 467.

esporádicas en periodos de campañas electorales. Asimismo la percepción del ciudadano del efecto de la actividad del gobierno sobre su vida personal o familiar estaba demasiado diluida, y ello provocaría su apatía para participar políticamente en los asuntos de su comunidad.

Para haber respetado, en el siglo XIX y XX, la idea heredada de los griegos sobre los espacios políticos pequeños (*polis-federalism*), Bryce hace el siguiente comentario sobre el ejercicio de ingeniería política que hubiese sido necesario realizar:

Para haber asegurado los beneficios reales del autogobierno local, la formación de los (nuevos) Estados hubiese tenido que sujetarse a una proporción aproximada (de habitantes) no mucho mayor que la de los Estados originales, y los territorios de los Estados se hubiesen tenido que dividir para formar nuevos Estados en la medida en que la población creciera. Si esto se hubiese hecho —sin duda a costa de algunas desventajas, como el agrandamiento del número de senadores y el predominio de una gran ciudad en el Estado— ahora habrían más de doscientos Estados en lugar de los treinta y ocho existentes (en 1887).⁸⁰

La observación de Bryce se acopla perfectamente con la de Gordon S. Wood sobre la influencia decreciente del pensamiento político griego sobre los norteamericanos. Wood ha señalado que en el siglo XIX declinó el estudio del pensamiento político de la antigüedad en las universidades de Norteamérica, y que ello tuvo una repercusión directa en el diseño y premisas filosóficas de los nuevos estados que en ese siglo se formaron. Aunque en dichos estados se conservó la idea del autogobierno, se perdió en cambio el ideal griego del espacio pequeño que venía ligado al autogobierno en la teoría federal de los norteamericanos del siglo XVIII.⁸¹

Pero otras cualidades del federalismo no sufrieron por el agrandamiento de la masa territorial de los nuevos estados. Entre éstas destaca la idea de que las Constituciones estatales tienen la enorme virtud de promover la estabilidad política de la República federal. En efecto, el constitucionalismo dual del Estado federal permite que temas importantes pero

⁸⁰ Bryce, *The American Commonwealth*, nota a pie de página número 2 del capítulo XXX titulado “Los méritos del sistema federal”, *cit.*, nota 78, pp. 470 y 471.

⁸¹ *Cfr.* Wood, Gordon S., “The Democratization of Mind in the American Revolution”, en Horowitz, Robert H. (ed.), *The Moral Foundations of the American Republic*, 3a. ed., Charlottesville, University Press of West Virginia, 1986, pp. 110-135.

políticamente cargados, sean en primer término tratados en los estados. Sólo cuando los procesos políticos de los estados prueban ser insuficientes, se trasladan al ámbito federal, pero entonces ya han sido suficientemente debatidos lo que facilita futuros consensos nacionales.

El sistema federal, nos explica el gran profesor británico,

si bien disminuye la fuerza colectiva de la Nación (al fragmentar el poder en varios centros políticos), también disminuye los riesgos a los cuales está expuesta por su tamaño y la diversidad de sus partes. Una Nación dividida de esa manera es como un barco con varios compartimentos herméticos al agua. Cuando una fuga se advierte en un compartimento, la carga que allí se guarde se dañará, pero los otros compartimentos se mantienen secos y permiten que el barco se mantenga a flote. En forma análoga, si se presenta un desacuerdo social o bien una crisis económica ha provocado desórdenes en uno de los miembros del cuerpo federal, o si la causante de la intranquilidad social ha sido la promulgación de una legislación poco inteligente, el error se detiene en las fronteras del Estado en lugar de extenderse y provocar a toda la Nación.⁸²

Cabe señalar por último otra importante cualidad del federalismo debido a su constitucionalismo dual: su capacidad de experimentación. El federalismo le permite a un pueblo intentar experimentos en sus Constituciones estatales, que en cambio no podrían ser intentadas en un Estado centralizado. En este último toda modificación constitucional es necesariamente nacional y consecuentemente afecta al todo. Por ello inevitablemente existe la posibilidad de provocar disturbios políticos generalizados. Por contraste, “una comunidad política relativamente pequeña como puede ser un estado norteamericano, hace y deshace sus leyes con facili-

⁸² Bryce, *The American Commonwealth*, cit., nota 78, p. 468. La cualidad que Bryce destaca del federalismo como forma de gobierno estable por efecto del aislamiento de las partes proviene del *polis-federalism* ya había sido observado por Montesquieu. Precisamente Alexander Hamilton y James Madison acuden a este argumento para promover el beneficio del federalismo para la estabilidad política. El primero de ellos cita directamente a Montesquieu en el ensayo IX de *El federalista*: “Si un individuo intentare usurpar la autoridad suprema, no es fácil que obtuviera igual crédito e influencia en todos los estados de la Confederación... Si una insurrección popular estallase en uno de los estados, los otros podrían sofocarla. Si surgieran abusos en una de las partes, serían subsanados por las que quedan sanas...” Madison, por su parte, en el ensayo X de *El federalista* sostiene que “la influencia de los líderes facciosos puede prender una llama en su propio estado, pero no logrará propagar una conflagración general en los restantes”.

dad; los errores que se pueden llegar a cometer no son muy serios, y pueden ser corregidos con rapidez. [De esta manera] otros estados se benefician de la experiencia de una ley o un método que ha trabajado bien o mal en el estado que lo ha intentado”.⁸³

En el Estado federal norteamericano cada uno de los estados es una fuente en sí misma de conocimiento político. El federalismo estadounidense no sólo permite sino que alienta la experimentación política. Cada estado enfrenta sus propios problemas políticos e imagina y propone en sus Constituciones dispositivos para hacerles frente, y ello hace progresar el derecho constitucional estatal.

Cuando los Estados Unidos de Norteamérica fueron fundados en el siglo XVIII, los ingenieros políticos que redactaron la Constitución de Filadelfia expresamente manifestaron que su obra sería un “experimento político” que, con base en la experiencia, debía de ser mejorado. Todos ellos eran políticos estatales y compartían la misma idea sobre sus propios ordenamientos locales, que ya habían mostrado serias deficiencias. Como se ha visto en este apartado, la estructura federal se contempló como un mecanismo de protección de los sistemas democráticos estatales, pero en ningún momento se pensó que los estados dejarían de promover todas aquellas medidas conducentes a mejorar su sistema político, tema que nos introduce a nuestro siguiente capítulo.

⁸³ Bryce, *op. cit.*, nota 78, p. 468.