

LA TEORÍA POLÍTICA DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE JAMES MADISON. DE LOS CLÁSICOS DE LA ANTIGÜEDAD A LA ILUSTRACIÓN ESTADOUNIDENSE

Daniel A. BARCELÓ ROJAS*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El debate ideológico de la Revolución estadounidense de Independencia y el origen del republicanismo neoclásico*. III. *El dilema democrático: ¿confederación reforzada o República federal?* IV. *La relación escala territorial y virtud cívica*. V. *James Madison y la teoría política de la República federal*. VI. *Epílogo*.

I. INTRODUCCIÓN

Los constituyentes de los pueblos de Norteamérica reunidos en la ciudad de Filadelfia en 1787, se habían dado a la tarea de aplicar la ciencia de gobierno más adelantada de su época para formar un gobierno nacional eficaz, pero, al tiempo, con poderes limitados para prevenir el abuso del poder político que en él se depositaría.

En aquella ocasión también se dispuso enorme meditación a la acción de las fuerzas políticas de los estados, y, en particular, a la forma de controlar sus impulsos antidemocráticos. Alumbrar esta última dimensión de la teoría política del federalismo americano constituye el objetivo de este trabajo.

La que es la lectura menos conocida en México del federalismo norteamericano, esto es, como mecanismo de defensa de la democracia frente a las autocracias en los estados, ha sido puesta en el centro de la atención académica en Estados Unidos hasta hace apenas tres décadas.

* Licenciado en derecho por la Universidad Iberoamericana (campus ciudad de México); maestro en política y gobierno en América Latina por la Universidad de Essex (Reino Unido), y doctor en derecho por la Universidad de Salamanca.

El correcto entendimiento del federalismo norteamericano como un mecanismo de control político sobre los estados según se concibió en el siglo XVIII, se debe a los influyentes trabajos de los historiadores de las ideas políticas Martin Diamond, Bernard Bailyn y Gordon S. Word.¹

Con este antecedente, en la exposición que emprendemos sobre la estructura federal como mecanismo de control político vertical, nos ajustamos a la afirmación de Konrad Hesse en el sentido de que

la Constitución de una concreta comunidad política, su contenido, la singularidad de sus normas y sus problemas han de ser comprendidos desde una perspectiva histórica. Sólo la conciencia de esta historicidad permite la comprensión total y el enjuiciamiento acertado de las cuestiones jurídico y político-constitucionales. Esto es algo que no puede ofrecer una teoría general y abstracta insensible, que no enmarque la Constitución en la realidad político-social y sus peculiaridades históricas. Tampoco la comprensión histórica puede prescindir sin más de la justificación y de la configuración teórica. Pero semejante teoría ha de estar referida al ordenamiento constitucional concreto y a la realidad que la Constitución está llamada a ordenar.²

Bajo esta premisa metodológica que privilegia la historia constitucional tanto como las abstracciones teóricas, iniciamos la primera de las cinco partes en que se divide este trabajo. Nos proponemos en primer lugar llevar a cabo un recorrido histórico sobre el sentido ideológico y el efecto político de los cargos de despotismo dirigidos al monarca inglés desde las trece colonias norteamericanas.

En la segunda sección se analiza el marco teórico de la época que sirvió a los Padres Fundadores cuando se propusieron trascender las debilidades de las trece pequeños estados independientes. Se pretende subrayar aquí

¹ Diamond, Martin, "What The Framers Meant by Federalism", en Goldwin, Robert F., y Schambra, William (eds.), *A Nation of States. Essays on the American Federal System*, 2a. ed., Chicago, Rand MacNally College Publishing, 1974. Bailyn, Bernard, *The Ideological Origins of the American Revolution*, Cambridge, Harvard University Press, 1992. Esta obra fue editada por primera vez en 1967. Word, Gordon S., *The Creation of the American Republic. 1776-1787*, 2a. ed., Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1998. Esta obra fue editada por primera vez en 1969.

² Hesse, Conrado, "Constitución y derecho constitucional", en Ernesto Benda *et al.*, *Manual de derecho constitucional*, Madrid, Instituto Vasco de Administración Pública-Marcial Pons, 1996.

las razones que les movían a optar, alternativamente, o por reforzar la Confederación de Estados Unidos, o, por un sistema federal de gobierno.

En la tercera parte abordamos el debate en torno a la escala territorial óptima del estado para instaurar y mantener una forma de gobierno democrática. Se estudia especialmente la teoría democrática de las “Pequeñas Repúblicas” de Montesquieu que tanta influencia tuvo sobre los constituyentes de los estados norteamericanos del siglo XVIII.

En el cuarto apartado se analiza el contrapunto a la teoría democrática de la *Pequeña República* de Montesquieu que formulara James Madison. Su argumentación está en la base de la teoría democrática de la República federal que finalmente fue instaurada en 1787. El arquetipo federal madisoniano precisa necesariamente del análisis del concepto de “facción”, que por tanto será desarrollado en este mismo apartado. Finalmente, esta última sección concluye con un breve epílogo en el que se deja apuntada la dirección del pensamiento republicano de Norteamérica, que tendría un importante efecto sobre la concepción de la Constitución de los estados durante los siglos XIX y XX, como un dispositivo de control del poder político.

Resta solamente expresar que el estudio que emprendemos en torno a la teoría política de la República federal aspira a desvelar la sorprendente influencia de la democracia de la Grecia clásica como modelo democrático implantado en las primeras Constituciones de los estados. Pretendemos dejar bien claro que el tema rebasa lo meramente anecdótico, particularmente para quien tenga interés académico en el estudio de la evolución que han experimentado hasta nuestros días las Constituciones de los estados americanos, y en general sobre la teoría federal según se concibió en el siglo XVIII.³

³ La posición que en esta aportación se asume es diferente a la sostenida por Gustavo R. Velasco, en el prólogo que dicho autor hace a la obra *El Federalista*, que traduce al español para el Fondo de Cultura Económica. En su estudio introductorio Velasco subestima el modelo de las confederaciones griegas en la configuración del federalismo estadounidense del siglo XVIII, y sobre todo la influencia de este modelo de la Antigüedad en el pensador Montesquieu, quien a su vez influye tan profundamente a los constituyentes norteamericanos. En opinión de quien esto escribe, la posición de traductor al español de la obra de Madison, Hamilton y Jay se debe quizá, como antes quedó apuntado, a que los estudios de Diamond, Bailyn y Wood salieron a la luz después de la primera edición de *El Federalista*. La nueva interpretación histórica sobre la influencia de la Antigüedad en el diseño del arquetipo federal —que no fue meramente anecdótica— fue destacada por

II. EL DEBATE IDEOLÓGICO DE LA REVOLUCIÓN ESTADOUNIDENSE DE INDEPENDENCIA Y EL ORIGEN DEL REPUBLICANISMO NEOCLÁSICO

Desde tiempos de la antigüedad clásica todas las sociedades políticas occidentales de cualquier tiempo y lugar han tenido como objetivo el buen gobierno, y así se ha establecido en sus respectivos contratos sociales.⁴

En la época de los Padres Fundadores, el “buen gobierno” era un concepto central de la filosofía política, sinónimo al de República. Ambas expresiones no eran unívocas, pero en la segunda mitad del siglo XVIII había un denominador común sobre los diversos significados que se les adjudicaban: buen gobierno o República es igual a la felicidad social de la comunidad de la que se es parte.⁵ Es una sociedad política que se caracteriza porque el gobernante sacrifica sus intereses personales por los de su comunidad, cuya calidad cívica —la del gobernante— se mide en relación con su preocupación por procurar la “felicidad” de los gobernados y por proveer al respeto de sus derechos y libertades públicas.⁶

Influido por la ideología democrática ateniense, Cicerón había acuñado el concepto de República que harían suyo los norteamericanos en el Siglo de las Luces;⁷ destacaba el jurista romano “como elementos distintivos de la República el interés común y, sobre todo, el consenso a una ley común, a aquel derecho sólo a través del cual una comunidad afirma su justicia (por lo cual) Cicerón concluía oponiendo la República no ya a la monarquía, sino a los gobiernos injustos, a los que San Agustín

dichos autores en los sesenta del siglo pasado. Por ello probablemente dice Velasco en su prólogo: “También es visible la preocupación (de los constituyentes) por documentarse en otras fuentes, como lo prueban los estudios, *que debe confesarse resultan un poco cansados*, de las confederaciones de la Antigüedad, del Imperio germánico y de las pocas repúblicas que existían a fines del siglo XVIII”. Prólogo a *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. XIII.

⁴ Jaeger, Werner, “Alabanza de la Ley. Los orígenes de la filosofía del derecho y los griegos”, *Revista de Estudios Políticos*, primera época, núm. 67, 1953, pp. 18-48.

⁵ Friedrich, Carl J., El concepto de comunidad en la historia de la filosofía política y jurídica, en Carl J. Friedrich (ed.) *La comunidad y el derecho*, México, El Roble, 1969, pp. 24-33.

⁶ Truyol y Serra, Antonio, *Historia de la filosofía del derecho y del estado*, 3a. ed., Madrid, Alianza Universidad, 1995, vol. II, pp. 238-257.

⁷ Klingner, Friedrich, “La idea de justicia de Hesiodo a San Agustín”, *Revista de Estudios Políticos* (Primera Época), núm. 72, 1953, pp. 32-34.

llamaría después los *magna latrocinia*".⁸ La antítesis de la República era pues la tiranía.

Siguiendo la clasificación aristotélica que había sido asumida por los jurisprudentes de Roma,⁹ los pensadores políticos de la Ilustración sostenían que la mayor amenaza para el buen gobierno o las Repúblicas eran las formas impuras de gobierno, o "tiránías".¹⁰ Como es sabido, éstas podían ser el producto de la transformación de la acción o conducta de uno: monarca = tirano; de unos pocos: aristocracia = oligarquía; de muchos: democracia = demagogia.¹¹

Los seguidores del estagirita sostenían como él que la transformación de la forma pura de gobierno a su versión impura, constituían ciclos inevitables en todas las sociedades políticas; una evolución fatídica, inevitable, que se producía en algún momento por el mero transcurso del tiempo.¹²

⁸ Matteucci, Incola, "República", en Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, *Diccionario de Política*, Madrid, Siglo XXI Editores, 1983, vol. II, pp. 1433 y 1434.

⁹ Pérez Leñero, José, "Influencia de la filosofía griega en el derecho romano", *Homenaje a D. Nicolás Pérez Serrano*, Madrid, Instituto Editorial Reus, 1959, t. I, pp. 157-160.

¹⁰ James Bryce explica que "la democracia era una concepción novedosa en la Modernidad. Habían pasado más de diecinueve siglos desde que muriera en las costas del Mediterráneo. Durante todos esos siglos y hasta el tiempo de nuestros bisabuelos, todos aquellos que pensaron o escribieron acerca de ella tuvieron que retrotraerse a la Antigüedad clásica para encontrar ejemplo e instrucción, ya que la única descripción que estaban en posibilidad de utilizar sobre el funcionamiento de la democracia era el proveído por los autores antiguos. Dentro del elenco de dichos autores se encuentran dos cuyo poder intelectual y radio de disquisiciones fueron de tal magnitud, que formaron la perspectiva de todos quienes les sucedieron hasta el siglo XVIII, cuando se iniciaron una serie de nuevos experimentos de gobierno en libertad. En Platón y Aristóteles así como en los historiadores de Grecia y Roma, frecuentemente malinterpretados y a menudo subestimados, pueden ser encontrados los rastros de casi todas las doctrinas que han sido expuestas desde entonces con respecto a los méritos y virtudes respectivos de las diversas formas de gobierno". *Modern Democracies*, Londres, MacMillan, 1923, vol. I, pp. 185 y 186.

¹¹ Lord, Carnes, Aristóteles, pp. 146-150; en Strauss, Leo y Cropsey, Joseph (ed.), *Historia de la filosofía política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

¹² Bernard Bailyn nos dice que los angloamericanos entendían que "era conocido desde Aristóteles que cada una de estas formas, independientemente, era capaz de crear las condiciones para la felicidad de los seres humanos; En la realidad sin embargo, todas ellas, si no se les controlaba, tendían a degenerar en tipos opresivos de gobierno —tiranía, oligarquía o gobierno de las masas— mediante el alargamiento de sus propios derechos, a expensas de los de los otros y, consecuentemente, generando no libertad y felicidad para todos sino miseria para la mayoría", *The Ideological Origins of the American Revolution*, Cambridge, Harvard University Press, 1992, p. 70.

Es este cuerpo teórico el que se utilizó estratégicamente por parte de los líderes intelectuales de la revolución norteamericana en el debate frente al imperio británico. Estos líderes propagaron sistemática y consistentemente la idea de que el ciclo monarca = tirano se había cumplido en detrimento de los derechos individuales y libertades públicas de los súbditos ingleses que vivían en las colonias de Norteamérica.¹³ ¡Jorge III se ha transformado en un tirano! ¡Jorge III se ha desviado de los principios republicanos!, era la consigna que repetían una y otra vez los insurgentes.¹⁴

Implícito en su forma de concebir el ejercicio recto del poder público se encontraba el *derecho a la revolución* como remedio *ex post facto* de la tiranía.¹⁵ La grave falta de que la monarquía se convirtiese en un gobierno despótico traía consigo la disolución del contrato social, y ése fue el camino seguido por las trece colonias:¹⁶ disolver los lazos; la independencia simultánea del imperio británico aunque formalmente por separado de cada una de ellas.¹⁷

Los angloamericanos transmutan entonces su Constitución *histórica* heredada de los británicos por un concepto *racional normativo* de Constitución,¹⁸ pero con un modelo muy particular en mente. Es aquí dónde se opera un giro que marcaría las instituciones políticas de Norteamérica hasta nuestros días.¹⁹

Al haber heredado de los ingleses la veneración a la sabiduría política de generaciones anteriores —“la experiencia es el oráculo de la verdad”,

¹³ *Ibidem*, pp. 94-143.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 144-159.

¹⁵ Amar, Akhil Reed, “The Bill of Rights as a Constitution”, *The Yale Law Journal*, 1991, vol. 100, pp. 1201-1210.

¹⁶ Wood, Gordon S., *The Creation of the American Republic 1776-1787*, 2a. ed., Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1998, pp. 28-45.

¹⁷ “El rey había perpetrado, como la Declaración (de Independencia) había prevenido y buscado probar, ‘una larga cadena de abusos y usurpaciones’ destinada a ‘reducirlos bajo un Despotismo absoluto’; de ahí la autoridad soberana revertiría no sobre los colonos como un todo, sino sobre el pueblo de New Hampshire como sociedad política, aquel de Massachussets como otra, y así sucesivamente”; McDonald, Forrest. *States’ Rights and the Union*, Kansas, University Press of Kansas, 2000, p. 8.

¹⁸ García Pelayo, Manuel, “Derecho constitucional comparado”, *Obras completas de Manuel García Pelayo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, vol. I, pp. 259-269.

¹⁹ Mullett, Charles, “Classical Influences on the American Revolution”, *Classical Journal*, 1939, vol. 35, pp. 92-104.

decían—,²⁰ se vieron en la necesidad de buscar en la historia de la humanidad un nuevo modelo político para sustituir al desechado esquema monárquico de la madre patria. Pero requería ser un modelo necesariamente equivalente y aun superior al del imperio británico en su propensión al *Buen gobierno* y en su disposición a respetar a los derechos y las libertades públicas de los integrantes de la sociedad civil. De lo contrario la revolución de independencia no hubiese tenido ningún sentido, ni hubiera gozado de legitimidad internacional.²¹

En esta búsqueda del pasado las *commonwealth* norteamericanas se identificaron con los valores políticos y el prestigio de la *Polis* griega y la *Civitas* de la República romana clásica. Experiencias políticas ambas que la pátina del tiempo había convertido en mitos gloriosos.²² Utilizando dichas organizaciones históricas como modelo, prestando de su legitimidad, los líderes intelectuales de la Revolución de Independencia se dieron a la tarea de revivir en América el sistema político de la democracia directa en “estados pequeños”.²³

El germen de las ideas políticas de la época era rendidamente clásico. De tal manera, en la literatura independentista solía ser común encontrar citas o créditos intelectuales a “Homero, Sófocles, Platón, Eurípides, Herodoto, Tucídides, Zenón, Aristóteles, Estrabón, Luciano, Dión, Polibio, Plutarco y Epicteto, entre los griegos; y Cicerón, Horacio, Virgilio, Tácito, Lucio, Séneca, Livio, Nepote, Salustio, Ovidio, Lucrecio, Catón, Plinio, Juvencio, Curcio, Marco Aurelio, Petronio, Suetonio, César, y los juristas Ulpiano y Gayo, entre los romanos era considerado como un oscuro panegirista aquel que

²⁰ Hamilton, Alexander, y Madison, James, El Federalista XX, en Alexander Hamilton, John Jay y James Madison, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 81. En adelante todas las citas a esta obra se refieren a esta edición.

²¹ Mullett, *Classical Influences on the American Revolution*, *op. cit.*, nota 19, p. 92.

²² Bernard Bailyn previene: “lo que es verdaderamente importante en la lectura que los americanos hacen de los Antiguos, es su acusada selectividad en función de sus verdaderos intereses... (los americanos) Habían odiado y temido las tendencias de su tiempo, y en sus escritos habían contrastado el presente con un mejor pasado, al que ellos le atribuían cualidades ausentes a los de su propia y corrompida era. La Edad anterior había estado llena de virtud: sencillez, patriotismo, integridad, amor a la justicia y a la libertad; el presente era venal, cínico y opresor”; en *The Ideological Origins of the American Revolution*, *cit.*, nota 12, p. 25.

²³ Wood, Gordon S., *The Creation of the American Republic*, *cit.*, nota 16, pp. 46-124.

no pudiese reunir cuando menos una analogía con los clásicos o algún precepto antiguo”.²⁴

En este esfuerzo de construcción institucional fue particularmente atractivo el ideal helénico²⁵ —que como es sabido igualmente influyó al de la Civitas romana—,²⁶ y cuyas notas esenciales requieren por ello de un breve repaso.²⁷

En la Antigüedad griega, en el “estado pequeño” como los llama Giuseppe Cambiano,²⁸ la idea del bien común se formaba democráticamente por todos los miembros de la Polis, quienes la promulgaban como su “*Nomos*” (Ley), sin intermediación de ningún cuerpo legislativo. Era pues una democracia directa. Todos los hombres libres eran sin excepción “políticos”,

²⁴ Mullett, *Classical Influences on the American Revolution*, cit., nota 19, pp. 93 y 94.

²⁵ Diamond, Martin, “The Ends of Federalism”, *Publius, The Journal of Federalism*, 1974, vol. 3, núm. 2, pp. 130-135.

²⁶ La República Romana, que surge tras la caída de la Monarquía y se prolonga hasta el principado de Augusto, deja también su huella en las instituciones de América. Ostentaba aquella las siguientes características que, revisadas, se encuentran en el modelo político que habrían de adoptar los nuevos estados americanos: “temporalidad (en oposición a la duración vitalicia de la realeza); responsabilidad (después del vencimiento del cargo); colegialidad (en oposición a la unicidad del Rex); gratuidad; sometimiento a las decisiones del magistrado cuando se refieren a la vida del ciudadano, y en ciertos casos también a su patrimonio, a la *provocatio ad populum*”, Bonini, Roberto, “República Romana”, *Diccionario de Política*, cit., nota 8, pp. 1437 y 1438.

²⁷ “Desde los tiempos antiguos, algunos pueblos concibieron la posibilidad de que existiera un sistema político cuyos miembros se considerasen iguales entre sí y colectivamente soberanos, y dispusieran de todas las capacidades, recursos e instituciones necesarias para gobernarse. Esta idea, y las prácticas concretas que la corporizaron, surgió en la primera mitad del siglo quinto antes de Cristo entre los griegos, quienes pese a ser pocos en número y ocupar apenas un minúsculo fragmento de la superficie terrestre, ejercieron una influencia extraordinaria en la historia del mundo. Fueron ellos, y más notoriamente los atenienses, quienes produjeron lo que me gustaría llamar la ‘primera transformación democrática’: de la idea y la práctica del gobierno de los pocos, a la idea y la práctica del gobierno de los muchos. Por supuesto, para los griegos la única sede imaginable de la democracia era la ciudad-Estado.

Esa notable concepción del gobierno de los muchos casi desapareció durante largos periodos, y sólo una minoría de los pueblos del planeta procuraron, y lograron con éxito, adaptar la realidad política a sus exigentes condiciones en medida significativa. Sin embargo, esa visión originaria de un sistema político ideal pero posible nunca perdió del todo su poder de atracción sobre la imaginación política ni dejó de alentar la esperanza de concretarlo más cabalmente como una experiencia humana efectiva”. Dahl, Robert A., *La democracia y sus críticos*, 2a. ed., Barcelona, Paidós, 1993, p. 9.

²⁸ Cambiano, Giuseppe, “L’Europa Moderna e la Polis, Virtù e Vizi del Piccolo Statu”, *Filosofia Política*, año XV, núm. 3, 2001.

que se interesaban por la vida de la Polis lo que aseguraba un ejercicio legítimo, responsable y sabio del poder público. No cabía la desviación del poder público por la identidad perfecta entre gobernantes y gobernados. Esta identidad era la mejor fórmula y garantía del buen gobierno.²⁹

La cualidad social más valorada entre los estados pequeños de la Antigüedad era la virtud cívica. Ésta consistía en una conducta que demandaba al ciudadano anteponer el interés de su comunidad política sobre su interés personal.³⁰

Inmersos en este orden social, y al igual que otros importantes filósofos griegos, Platón y Aristóteles mantuvieron en sus influyentes reflexiones filosóficas que el conocimiento de todos los asuntos públicos por todos sólo podría ser mantenido en un espacio geográfico reducido y con una población igualmente limitada. La escala territorial pequeña garantizaba la fidelidad del gobierno al bien común en la medida en que “la participación de todos los ciudadanos en la vida política, (estaba) llamada a crear en ellos un sentido de responsabilidad y su sumisión libremente aceptada a las exigencias del bien común”.³¹

A partir de aquella temprana época la concepción idealizada de espacios políticos reducidos —que viven en armonía perpetua debido a sus virtudes cívicas— aparecerá intermitentemente en la filosofía política del entorno cultural grecolatino bajo el nombre de utopías.

El pensamiento utópico que especialmente viene impregnado de las enseñanzas de Platón, y transmitido y transformado a una versión cristiana en Occidente por san Agustín, pretende ser materializado en el Nuevo Mundo, es decir, se buscó crear estados pequeños ideales en suelo americano.³² Commager y Morison sostienen en su *Historia de los Estados Unidos de Norteamérica*, que así ocurrió en el caso de algunas de las colonias puritanas de Norteamérica, sobre todo las de Pensilvania y Georgia. Sostienen estos prestigiosos autores que en las citadas colonias los “sagrados experi-

²⁹ Gómez Arboleya, Enrique, “La Polis y el saber de los helenos”, *Revista de Estudios Políticos* (Primera Época), vol. XLV, 1952, pp. 49-83.

³⁰ Holstein, Günther, *Historia de la filosofía política*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1950, pp. 29-78.

³¹ Truyol y Serra, Antonio, *Historia de la filosofía del derecho y del Estado*, 3a. ed., Madrid, Manuales de la Revista de Occidente, 1961, vol. I, p. 117.

³² *Ibidem*, pp. 135-148.

mentos³³ no fueron cosa de meras ilusiones utópicas, sino que se intentaron implantar.³³

Pero no toda la idealización de la pequeña escala territorial se mantuvo como un tema religioso, al igual que otros señeros componentes de la cultura jurídica americana, se fue separando de aquella matriz metafísica por el influjo del racionalismo propio del siglo XVIII.³⁴

En cualquier caso, la ideología de la escala limitada en la organización política era también alimentada por un aislamiento físico debido a la vastedad del nuevo territorio por colonizar, y a la falta de comunicaciones. Ello produjo que la pequeña escala fuese una condición común de los gobiernos coloniales, y que estuviesen tan fuertemente apegados a esta forma de organización política vecinal al tiempo de emanciparse de la monarquía británica.³⁵

Para 1776, el año de la Declaración de la Independencia de Estados Unidos, las utopías sociales —tanto las religiosas como las seculares— de los colonizadores, así como la realidad de su aislada existencia cotidiana

³³ Commager, Henry Steele & Morison, Samuel Eliot, *Historia de los Estados Unidos de Norteamérica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1951, pp. 80-104.

³⁴ Luis Diez del Corral sostiene: “América funcionaba para un europeo como prolongación imaginaria y utópica de los destinos de Europa. Apenas descubierta América, la vemos funcionar así en el primer gran libro utópico del Renacimiento, en la *Utopía* de Tomás Moro. El descubrimiento de América no sólo ensancha los horizontes geográficos y económicos del viejo continente, no sólo ofrece nuevos campos de hazaña a sus aventureros desarraigados, a los especuladores de la fortuna, sino también a los especuladores del ingenio y del entendimiento. El humanismo, y en particular el humanismo político, recibe nuevo aliento, liberándose de los muchas veces estrechos moldes clasicistas gracias a los nuevos aires que soplan del nuevo continente. No sólo el humanismo político, sino también el pensamiento político de nuevo cuño que surge a la par que la nueva ciencia físico-matemática. Francisco Bacon es, al mismo tiempo, uno de los padres de la nueva ciencia y del nuevo pensamiento político, que utópicamente se proyecta, no sólo sobre América, sino sobre una trans-América, la nueva Atlántida. El pensamiento revolucionario de los siglos XVII y XVIII recibirá nuevo impulso de las posibilidades que para la utopía otorga el nuevo continente semi-virgen, apto al mismo tiempo para la renovación del viejo sueño de una existencia primigenia, paradisiaca, que lleva a cabo el romanticismo con Chateaubriand, como para las más atrevidas construcciones racionalistas. De una u otra forma, como ha escrito Alfonso Reyes, ‘América es una utopía; la utopía de Europa hecha realidad’.” La imagen de Europa en las utopías americanas de Tocqueville, *Estudios jurídico-sociales. Homenaje al profesor Luis Legaz y Lacambra*, Santiago de Compostela, Publicaciones de la Universidad de Santiago de Compostela, 1960, vol. II, pp. 790 y 791.

³⁵ Bailyn, Bernard, *Voyagers to the West: A Passage in the Peopling of America on the Eve of the Revolution*, Nueva York, Vintage Books, 1986, pp. 7-66.

—que hemos descrito brevemente—, vienen a coincidir con la teoría de las “pequeñas repúblicas” del acreditado pensador francés Charles de Secondat, Barón de Montesquieu.³⁶

Influido por los clásicos griegos, el arquetipo democrático del aristócrata galo se basaba en la relación armónica entre las variables (1) geografía y (2) demografía. Montesquieu considera que “la democracia sólo puede subsistir en una ciudad-estado pequeña, cuya cohesión tan semejante a la de una familia engendra una continuada preferencia por el bien público por encima del privado”.³⁷

Por el contrario —razonaba Montesquieu— estados con territorios extensos generan las condiciones óptimas para que se manifiesten las tiranías que destruyen las repúblicas democráticas. Montesquieu sostenía que la distancia física entre el ciudadano y el lugar donde se deciden los asuntos públicos terminaba por provocar que los miembros de la sociedad civil no conocieran las decisiones de gobierno, y, por consiguiente, no pudiesen controlar a sus gobernantes. La distancia hacía desaparecer las condiciones que hacen posible la democracia directa. La distancia producía apatía cívica y el abstencionismo del cuerpo electoral, lo que dejaba el campo llano a los gobernantes para satisfacer libremente intereses personales, mezquinos, antirrepublicanos, que era la definición misma de tiranía.³⁸

Una asunción muy importante del modelo de Montesquieu era su confianza en la naturaleza del hombre, que estimaba tendente al Bien.³⁹ El gascón describía en el capítulo II del Libro I del *Espíritu de las Leyes* que “el hombre en realidad busca la paz; existe de hecho una atracción mutua entre los sexos; hay naturalmente una urgencia por vivir en comunidad; y ciertamente también el hombre tiende naturalmente a creer en Dios; no hay verdades recónditas; éstas son hechos que gobiernan la vida humana de la misma manera en que la ley de la gravedad gobierna el mundo físico;

³⁶ Lowenthal, David, Montesquieu, p. 490, en Strauss, Leo y Cropsey, Joseph (comps.), *Historia de la filosofía política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

³⁷ *Ibidem*, p. 490.

³⁸ *Ibidem*, pp. 489-495.

³⁹ “Observó Montesquieu que la democracia antigua descansaba en la virtud. La ‘virtud cívica’ fue, de hecho, el problema de los problemas para los antiguos atenienses del periodo clásico, y la definición que de este concepto suele darse es ‘estar educado en el espíritu de las leyes’”, Jaeger, Werner, “Alabanza de la Ley...”, *op. cit.*, nota 4, p. 31.

estos son los principios de la existencia humana, susceptibles de ser descubiertos por el método inductivo a partir de la simple observación”.⁴⁰

Y es bajo las premisas teóricas de este modelo de “pequeña República” o “estado pequeño” y de la naturaleza buena del hombre que las formaban, lo que inspira las Constituciones de los primeros estados de la Unión Norteamericana. La democracia sólo se podría crear y mantener en espacios geográficos reducidos como los de los estados norteamericanos recientemente emancipados.⁴¹

La corriente ideológica que conduce el retorno al pasado clásico hasta su maduración en las Constituciones estatales, se conoce en la historiografía norteamericana como ideología “Whig”⁴² o “republicanismo neoclásico”.⁴³ En ellas la influencia de Montesquieu es plenamente reconocida.⁴⁴

Pero los colonos norteamericanos aun superan a Montesquieu en la medida en que transforman las especulaciones teóricas de éste en disposiciones jurídicas operativas.⁴⁵

A efectos de nuestro objeto de estudio sobre cuatro técnicas de derecho político.

En primer lugar la instauración de la representación política como una modalidad democrática de gobierno, reinterpretando el principio de la soberanía popular según se había entendido en la democracia griega.⁴⁶ Los

⁴⁰ Shackleton, Robert, *Montesquieu in 1948*, en *French Studies*, 1949, vol. III, núm. 4, p. 314.

⁴¹ Tarr, G. Alan, *Understanding State Constitutions*, Princeton, Princeton University Press, 1998, pp. 82-86.

⁴² Lutz, Donald, *Popular Consent and Popular Control: Whig Political Theory in the Early State Constitutions*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1980.

⁴³ Ackerman, Bruce, *We The People*, Cambridge, Harvard University Press, 1999, vol. I, p. 29.

⁴⁴ Wills, Gary, *Explaining America, The Federalist*, Nueva York, Penguin Books, 2001, pp. 179-270.

⁴⁵ García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, op. cit., nota 18, p. 497.

⁴⁶ El profesor Martin Diamond glosando las lecciones de ciencia política de *El Federalista* explica que los americanos, tomando la experiencia de las democracias directas de los estados griegos —una de cuyas principales debilidades es que fueron presa fácil de los demagogos— tratan de aplicar un correctivo a ello sin fracturar el principio de la soberanía popular. Optan por sustituir la democracia “absoluta” o directa —como la conocemos hoy— por una democracia representativa (Representative Government). Para los autores de *El Federalista* y en general para todos los Padres Fundadores, “el gobierno popular era el género, y la democracia y la república eran dos especies del género. Lo que distinguía al gobierno popular de otras formas de gobierno era que en él la autoridad política se deriva del cuerpo social, no de ninguna clase privilegiada”.

norteamericanos dejan de lado el modelo de democracia directa de Grecia. Habían concluido que precisamente éste había producido la caída de la forma de gobierno democrática porque se prestaba al incendio pasional de la multitud por la elocuencia de los demagogos. Por ello se crea un gobierno representativo integrado por los miembros más prominentes de la sociedad. Este mecanismo impediría la enervación destructiva de la plebe.

Para asegurar el buen gobierno en sus sociedades políticas, los norteamericanos desarrollan la técnica de las elecciones periódicas en sus nuevas Constituciones. La idea era que el ciclo evolutivo aristotélico de la forma pura a la forma impura de gobierno, se veía facilitado por la permanencia vitalicia en el poder público de la clase gobernante. Por ello, si se fragmentaba el tiempo de duración en el gobierno a periodos relativamente cortos, teóricamente se podrían erradicar las condiciones de temporalidad perpetua que hacían posible la actualización del sabido peligro de la tiranía. Por definición, esta técnica sólo podía ser compatible con las formas puras de gobierno democrática y aristocrática pero no con la monarquía hereditaria.⁴⁷

El criterio para la permanencia en un cargo de responsabilidad gubernamental, ya fuese legislativo, ejecutivo o judicial, era la buena conducta o disposición al buen gobierno.⁴⁸ Esta medida es consecuencia natural de la “teoría del consentimiento de los gobernados”: si el pueblo estimaba que el gobernante se estaba desviando del ideal republicano podía, en la siguiente elección, sustituirlo.⁴⁹

En tercer lugar, como una técnica más de seguridad republicana, los norteamericanos separaron el ejercicio del poder público por tipo de función en legislativo, ejecutivo y judicial. El efecto teórico deseado era que

La democracia significa en *El Federalista* aquella forma de gobierno popular en “la cual los ciudadanos se congregan y administran el gobierno personalmente”. Las Repúblicas difieren en tanto que el pueblo gobierna a través de representantes y, por supuesto, en las consecuencias de esa diferencia. El punto crucial a destacar es que las repúblicas y las democracias son ambas igualmente formas de gobierno popular, pero que la una es ampliamente preferible sobre la otra por las consecuencias sustanciales de sus diferencias arquetípicas. “Democracy and The Federalist: a Reconsideration of the Framers Intent”, *American Political Science Review*, vol. LIII, 1959, p. 54.

⁴⁷ Bailyn, Bernard, *The Ideological Origins of the American Revolution*, op. cit., nota 12, pp. 272-319.

⁴⁸ Madison, *El Federalista* XXXIX, cit., nota 20, pp. 158-163.

⁴⁹ En la mayoría de los estados los jueces eran nombrados y removidos por las Legislaturas. Tarr, *Understanding State Constitutions*, cit., nota 41, p. 73.

el poder controlase al poder; mediante esta técnica se configuraba un sistema de controles y equilibrios descrito como “*checks and balances*”.⁵⁰

Finalmente, en cuarto lugar, se implanta la “*judicial review*”. Ésta no fue establecida en el texto de las leyes fundamentales de los estados expresamente, sino que fue producto de la interpretación judicial.⁵¹ En forma gradual, incipiente, los pueblos norteamericanos de Nueva York, New Hampshire y Massachussets, pusieron en práctica la técnica de la “*judicial review*”, asimilada y adaptada del derecho inglés y heredera de la tradición cultural del derecho natural.⁵²

Es de destacarse por último que estas cuatro técnicas modernas se entendían complementarias⁵³ a la que quizá fuese la más importante asunción del Republicanismo Neoclásico: la suposición de que la clase gobernante estaba animada por un elevado espíritu cívico que se traducía en la idea de que ésta no dudaría en sacrificar sus intereses personales por los de su comunidad. Influidos por el ideal del estadista de la Grecia de Pericles y de los grandes humanistas de la Roma de Cicerón, el Republicanismo Neoclásico confiaba en el altruismo del gobernante. Para esta corriente de pensamiento la mayor motivación de un dirigente político era una legítima ambición de gloria y honores en recompensa del recto servicio al más alto interés de la sociedad.⁵⁴

III. EL DILEMA DEMOCRÁTICO: ¿CONFEDERACIÓN REFORZADA O REPÚBLICA FEDERAL?

Bajo el esquema teórico del Republicanismo Neoclásico —de estados pequeños e independientes— ordenaron su vida pública los pueblos norte-

⁵⁰ Tarr, Alan G., “The Separation of Powers and State Constitutions”, *Rutgers Law Journal*, 2001, vol. 22, pp. 18-30.

⁵¹ Corwin, Edward S., “The Progress of Constitutional Theory Between the Declaration of Independence and the Meeting of the Philadelphia Convention”, *American Historical Review*, vol. XXX, 1925, pp. 521-527.

⁵² Tarr, *Understanding State Constitutions, cit.*, pp. 71-73. En el mismo sentido, Brewer-Carías, Allan Randolph, “Control de la constitucionalidad. La justicia constitucional”, en varios autores, *El derecho público de finales de siglo*, Madrid, Civitas, 1997, pp. 523-531.

⁵³ Hamilton, Alexander, *El Federalista IX, cit.*, nota 20, pp. 32 y 33.

⁵⁴ Miles, Edwin A., “The Young American Nation and the Classical World”, *Journal of the History of Ideas*, vol. XXXV, núm. 2, 1974, pp. 259-274. Véase R. A. Ames & H. C. Montgomery, “The Influence of Rome in the American Constitution”, *Classical Journal*, vol. 30, 1934.

americanos por espacio de poco más de una década. Dicho periodo comprende desde la Independencia (1776), pasando por la Confederación de Estados Unidos (1783), a la ratificación de la Constitución de 1787.

Pero los asuntos públicos en los estados no avanzaban en la dirección correcta.

Algunos colonos de notable influencia percibieron, reconocieron y expresaron públicamente lo que todos en privado compartían: que sus “pequeños estados” no llenaban sus expectativas iniciales de *buen gobierno* al emanciparse de la “tiranía” del monarca británico.⁵⁵

Además del déficit democrático de las ex colonias, particularmente crítico era todo lo referente a la protección militar, ventajas comerciales y unidad jurídica del Imperio Británico que los pequeños estados norteamericanos eran incapaces de emular por separado.

Los estados pequeños habían desatado entre sí una feroz guerra comercial, que en varias ocasiones degeneró en conflictos armados. El órgano de gobierno de la Confederación —el Congreso Continental— no tenía ni las competencias jurídicas suficientes ni el poder material para pacificar y hacer cumplir los fines comunes “fraternales” que se habían propuesto las trece ex colonias. Estas últimas razones, conjuntamente con la idea de perfeccionar la democracia en los estados, se constituirían como las motivaciones dominantes para el cambio del esquema común.⁵⁶

Se convocó entonces a una Convención que debía reunirse en la ciudad de Filadelfia en mayo de 1787, con el objeto único y expreso de modificar los artículos de la Confederación. Se debía establecer una “Unión más perfecta” entre las trece pequeñas Repúblicas, que pasaba por conformar un gobierno común más fuerte y eficaz.

Las alternativas se reducían a dos modelos: (1) la Confederación con mecanismo reforzados o, (2) la república Compuesta o Federal.⁵⁷ El debate se centró en dilucidar en cuál de estos dos modelos podría florecer la democracia.

⁵⁵ McLaughlin, Andrew C., *The Confederation and the Union 1783-1789*, Nueva York, Collier Books, 1965, p. 119.

⁵⁶ Corwin, *The Progress of Constitutional Theory Between the Declaration of Independence and the Meeting of the Philadelphia Convention*, cit., nota 51, pp. 512-517.

⁵⁷ Elazar, Daniel J., “Confederation and Federal Liberty”, *Publius. The Journal of Federalism*, vol. 12, núm. 4, 1982, pp. 1-14.

El asunto dividió vivamente a la clase política de los trece pequeños estados en dos bandos claramente diferenciados: “Antifederalistas” y “Federalistas”. La iniciativa de crear un Estado unido con un gobierno nacional fuerte habría de encontrarse frontalmente con los “Antifederalistas”. Estos convencidos demócratas, imbuidos por espacio de poco más de tres décadas de propaganda Republicana Neoclásica, habían asimilado a pie juntillas dicha ideología y se negaban a transformar sus pequeños estados democráticos. El bando “Antifederalista” se oponía a transformar la existente Confederación de Repúblicas —esquema en el que los estados pequeños gozaban de su propia democracia— en una “República consolidada” o unitaria con poderes al interior de los estados.

La historia de la humanidad no registraba que hubiese existido en ningún lugar del mundo una república de dimensiones extensas que fuese gobernada bajo formas democráticas.

Advertían los “Antifederalistas” sobre el peligro para las libertades públicas que suponía crear un Estado unido con un territorio extenso, como el que proponían los “Federalistas”. En su apreciación el esquema de los “Federalistas” requeriría necesariamente de un gobierno central fuerte con ejército permanente y mando único, eventualmente ello llevaría a la instauración de una monarquía.

Para los “Antifederalistas” tal sistema de gobierno degeneraría inevitablemente en una nueva “tiranía”, como la de Jorge III que habían sufrido sólo unos años antes. Su razonamiento, expresado en términos esquemáticos, era, en resumen, el siguiente: territorio extenso, ejército permanente para vigilar fronteras, mando centralizado y único, monarquía militarizada, tiranía.⁵⁸

Su forma de pensar venía fuertemente condicionada por las proposiciones teóricas de Montesquieu que reproducían sin apenas cambios. El pensador francés había sostenido que la democracia sólo florece en espacios geográficos reducidos. No se le había escapado la debilidad de las “pequeñas Repúblicas” que había idealizado: la debilidad militar frente a enemigos externos. Pero para asegurar de una parte el objetivo de defensa exterior —que el francés reconoce sólo puede ser producto de una asociación territorial a gran escala—, *sin* sacrificar al interior de la sociedad política las condi-

⁵⁸ Stamp, Kenneth M., “The Concept of a Perpetual Union”, *Journal of American History*, vol. 65, 1978, pp. 5-33.

ciones que mantienen con vida el gobierno democrático de la otra, sugiere Montesquieu la liga en Confederación. Únicamente en Confederación.⁵⁹

Los “Antifederalistas” —Republicanos Neoclásicos ortodoxos— se cñieron decididamente a esta posición de principios.⁶⁰

Por su parte, el bando contrario o “Federalista” —que apoyaba la idea de depurar las fallas de la Confederación y la manifiesta debilidad de su gobierno—, respondía que los argumentos del aristócrata europeo eran incorrectos. Sostenían que su refutación al pensador francés se corroboraba fácilmente con la lectura desapasionada de la historia verdadera de Grecia y la Roma republicana que inspiraba la ideología Republicana Neoclásica de los norteamericanos.

Subrayaban que ésta se hallaba plagada de déspotas y de constantes golpes de estado; que se requería desechar por tanto la versión romántica

⁵⁹ Alexander Hamilton reproduce y refuta la parte medular de la argumentación —citas incluidas— de Montesquieu, en el ensayo IX de *El Federalista*, que James Madison complementa en el ensayo X proponiendo el remedio para el que consideran inadecuado modelo de Montesquieu. “Las razones de Montesquieu de por qué las Repúblicas debían ser pequeñas, y de por qué en consecuencia a ello sólo debían unirse en Confederación y no en un Estado nacional, tenía, por decirlo de alguna manera, dos vertientes argumentativas: una positiva y una negativa. La positiva consistía en que las Repúblicas tenían que ser pequeñas porque sólo en un país pequeño (que también era igualitario y frugal) podía la virtud patriótica —que constituía el principio del republicanismo— ser implantada en la ciudadanía. El argumento negativo estaba basado en la convicción de que ‘un imperio de gran escala territorial presupone una autoridad despótica de la persona que gobierna’, es decir, una intensidad de la autoridad incompatible con la preservación de la libertad republicana”. Diamond, *The Ends of Federalism*, cit., nota 25, p. 134.

⁶⁰ Bernard Bailyn hace notar que el rechazo de los “Antifederalistas” a la Constitución proyectada por los “Federalistas” llevaba en sí un sutil y poderoso elemento, “una creencia fundamental e incuestionable que había sido puesta en el centro de las discusión y recibida así de la etapa prerrevolucionaria con la Gran Bretaña, en la convicción de que los únicos estados libres eran las repúblicas donde el pueblo se gobernaba a sí mismo, a través de sus representantes libremente escogidos; que las repúblicas, necesariamente de delicada estructura, sólo podían sobrevivir formadas en pequeñas unidades ya que requerían uniformidad de opinión, o, cuando menos, un cierto consenso en el que la fuerza era necesaria para controlar la ruidosa diversidad; y que el principio anímico de las repúblicas era la virtud... Su más alta autoridad —cuando se veían precisados a documentar lo que a ellos les parecían ideas tan obvias—, era Montesquieu, cuyo nombre recurre más frecuentemente que cualquier otra autoridad, en la literatura sobre la Constitución. Él era la fuente, el último árbitro de tal creencia, sus ideas el parámetro frente al cual se contrastaban las demás. Éstos revertían a su autoridad a cada vuelta de la esquina, y a través de sus ojos vieron la imposibilidad moral de crear una gran República”; *The Ideological Origins of the American Revolution*, cit., nota 12, pp. 344 y 345.

que habían construido los Republicanos Neoclásicos influidos por Montesquieu, sobre la que habían erigido los sistemas políticos de las ex colonias (1776-1777), esto es, sus idealizadas democracias en estados pequeños. Los “Federalistas”, demócratas también como sus leales adversarios “Antifederalistas”, advertían que la percepción inexacta de la praxis política en la Antigüedad entorpecía el buen entendimiento de los verdaderos peligros al principio democrático, lo que a su vez les inhibía a trascender el esquema de los pequeños estados y la organización confederal.⁶¹

Los “Antifederalistas” coincidían con los “Federalistas” en que la defensa exterior y la prosperidad económica se veían mejor servidas en un territorio de gran escala. El tema que les dividía estaba en una segunda preocupación: ¿qué fórmula de asociación territorial mayor aseguraba estos últimos objetivos militares y económicos y, simultáneamente, la protección de los derechos y de las libertades públicas de los ciudadanos? En otras palabras, qué sistema político —Confederal o Federal— evitaría la transformación de una forma pura de gobierno democrático en una tiranía.⁶²

Los “Federalistas” habían ideado para Norteamérica un remedio preventivo y terapéutico contra las tiranías que era incompatible *prima facie* con el de los “Antifederalistas”. Según ellos la teoría de la República federal hacía posible el buen gobierno por métodos democráticos tanto en la arena política nacional como en el ámbito de la política estatal, conjurando la fatalidad de los ciclos aristotélicos.⁶³

Los Federalistas proponían su modelo como un sistema político diseñado para la mejor gobernanza democrática posible en la época y a la circunstancias de Norteamérica, mediante disposiciones enderezadas a evitar la concentración del poder político en los estados y su efecto corruptor sobre el *buen gobierno* o principio republicano democrático.

El debate se trabó primordialmente en torno a los supuestos y efectos teóricos de la escala territorial del estado sobre la virtud cívica como elemento indispensable de la democracia.⁶⁴ Los “Antifederalistas” defendían la idea de que a menor escala territorial, mayor virtud cívica y, por consi-

⁶¹ Hamilton y Madison, *El Federalista*, ensayo XVIII, *cit.*, nota 20, pp. 69-73.

⁶² Yarborough, Jean, “Federalism in the Foundation and Preservation of the American Republic”, *Publius, The Journal of Federalism*, núm. 6, 1976, p. 45.

⁶³ *Ibidem*, p. 45.

⁶⁴ Hamilton, Alexander, *El Federalista IX*, *cit.*, nota 20, pp. 32-35.

guiente, buen gobierno; de ahí que no quisieran perder su escala territorial y soberanía al transformar la Confederación en una República unitaria. Los “Federalistas” sostenían el extremo opuesto: a menor escala territorial, menor virtud cívica de los gobernantes, lo que generaba condiciones óptimas para “tiranías”; por ello abogaban por transformar las pequeñas Repúblicas y la Confederación en una República de Repúblicas bajo una Constitución suprema.⁶⁵

IV. LA RELACIÓN ESCALA TERRITORIAL Y VIRTUD CÍVICA

La autoridad intelectual del francés Montesquieu, que alentó el Republicanismo Neoclásico en Norteamérica y la idea de los estados democráticos pequeños, encontró en aquella misma época un opositor igualmente brillante, que sería fuente de inspiración para los norteamericanos.⁶⁶

David Hume, otro hijo predilecto de la Ilustración de marcada vocación para la ingeniería política, no compartía la proposición teórica de Montesquieu sobre los estados pequeños. En opinión del escocés, la virtud cívica era un problema de naturaleza humana más que de escala territorial.

Hume, un escéptico convencido de la naturaleza humana (“el hombre debe considerarse un bellaco”), identificaba en la historia de las sociedades políticas la recurrente tendencia del hombre por descuidar el principio republicano o de buen gobierno y sustituirlo por el interés de su *facción*.

La noción de facción de este aristócrata se refería a los grupos que compiten por el poder público con el propósito de satisfacer sus egoístas intereses particulares. Para él la facción era una patología de todas las repúblicas que, al desarrollarse, termina ineludiblemente con ellas.⁶⁷

Hume pretendía que se podía eliminar la causa de la patología misma, esto es, la facción, previniendo que se formasen. Proponía como antígeno un diseño institucional matemáticamente construido, que, independiente-

⁶⁵ Madison, James, *El Federalista X*, cit., nota 20, pp. 35-41.

⁶⁶ El profesor Douglas Adair ha identificado en David Hume y su observación de la facción política como patología de la forma republicana de gobierno, la inspiración para *El Federalista X* de James Madison, en “That Politics May Be Reduced to a Science”: David Hume, James Madison and the Tenth Federalist, *Huntington Library Quarterly*, núm. 20, 1957.

⁶⁷ Hill, Robert S. David Hume, en Leo Strauss y Joseph Cropsey (ed.), *Historia de la filosofía política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 507-528.

mente de la escala territorial del estado en cuestión, fragmentaba varias veces el poder político. De esta forma le era imposible a un grupo faccioso específico ponerse de acuerdo en cómo ejercitar sus competencias públicas con las competencias públicas de todos los demás grupos para sustituir su interés por el del bienestar colectivo.

Su ensayo *Idea de la república perfecta*, fue una reflexión en abstracto para mejorar el modelo utópico de República de *Oceanía* de James Harrington. El punto clave y que aquí interesa destacar, es, de una parte, la noción de facción; y de otra, el rechazo de David Hume a la idea de su tiempo —y defendida por Montesquieu—, de que la pequeña escala territorial era *per se* la fórmula única de preservar el principio democrático.

El pensador escocés, sin embargo, no llega a desarrollar intelectualmente una oposición específicamente dirigida a desvirtuar la teoría democrática de la pequeña República. Deja la tarea a los norteamericanos para quienes las variables políticas a manipular, así como los objetivos a perseguir, serían perfectamente reales y no meramente ideales.⁶⁸

Pero es importante hacer notar que en este autor aparece insinuada ya la posibilidad de controlar la patología de las repúblicas de gran escala territorial, mediante el diseño de sus instituciones. Como enseguida veremos, James Madison habría de concretar en el ensayo número X de *El Federalista* lo que David Hume no terminó de hacer.⁶⁹

V. JAMES MADISON Y LA TEORÍA DE LA REPÚBLICA FEDERAL

James Madison (1751-1836) era un miembro prominente de la burguesía rural norteamericana, con intereses económicos en el estado de Virginia donde había crecido. De 1784 a 1786 fue integrante de la Legislatura de Virginia, y eventualmente sería figura eminente en la Convención Federal, así como en los procesos de ratificación de la Constitución federal por las convenciones de los estados.⁷⁰

⁶⁸ Morgan, Edmund, "Safety in Numbers: Madison, Hume and the Tenth Federalist", *Huntington Library Quarterly*, núm. 49, 1986, pp. 95-110.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 96.

⁷⁰ Zvesper, John, Madison, James, David Miller, Janet Coleman, William Connolly y Alan Ryan (ed.), *The Blackwell Encyclopedia of Political Thought*, Cambridge, Blackwell Publishers, 1995, pp. 306-308.

El próspero terrateniente virginiano había sido educado en la Universidad de Princeton,⁷¹ y al igual que los más fecundos líderes intelectuales de la Revolución de Independencia de Norteamérica, en su currículum académico ocupaban un lugar central el estudio de los clásicos griegos y romanos y de su historia política,⁷² pero también de los noveles intelectuales de la Ilustración escocesa, datos académicos ambos de suma importancia como se habrá de revelar más tarde al analizar su pensamiento.

Su formación como legislador e intelectual explica que sus escritos teóricos hayan sido tan acertadamente dirigidos a resolver problemas prácticos del día⁷³ y que hayan podido resistir incólumes el paso del tiempo, que más bien ha abonado a su prestigio intelectual. La importancia capital del pensamiento político de James Madison se debe a su concepción de la facción como “patología” de los sistemas democráticos en los estados pequeños y al diseño constitucional que elabora con Alexander Hamilton para su “cura”.⁷⁴

Madison había observado que contrario a las expectativas generadas al calor patriótico de la Guerra de Independencia, los gobiernos de las nuevas Repúblicas norteamericanas habían traicionado el ideal democrático. Varios gobiernos estatales se habían convertido en un coto exclusivo del grupo oligárquico hegemónico en cada estado. Se habían conformado auténticas autocracias.

Madison, como otros norteamericanos de la época, sentía que no sólo la Confederación estaba amenazada por la acción autoritaria de los gobiernos de los estados conforme estaban regulados en los artículos de la Confederación de 1781, sino la propia forma de gobierno democrática.⁷⁵ Madison estaba convencido de que el espíritu de facción —innato en el ser humano— había anidado en el modelo Republicano Neoclásico de las trece ex colonias. Esto amenazaba con hacer perecer a estas pequeñas Repúblicas e

⁷¹ *Ibidem*, p. 306.

⁷² Miles, Edwin, *The Young American Nation and the Classical World*, *op. cit.*, nota 54, pp. 259-263.

⁷³ Arkin, Marc M., “The Intractable Principle”: David Hume, James Madison, “Religion, and the Tenth Federalist”, *The American Journal of Legal History*, vol. XXXIX, núm. 2, 1995, pp. 168-176.

⁷⁴ Mason, Alpheus Thomas, “The Federalist-A Split Personality”, *American Historical Review*, vol. 57, 1952, pp. 625-643.

⁷⁵ Morgan, *Safety in Numbers*, *op. cit.*, nota 68, p. 99.

infectar simultáneamente, a través de sus embajadores ante el órgano común de gobierno, la frágil fraternidad interestatal de la Confederación.⁷⁶

Las incipientes técnicas copiadas en las Constituciones de los estados del modelo de la antigüedad grecorromana que pretendían fracturar el anunciado ciclo República-Tiranía, no habían logrado neutralizar la tendencia hacia esta última forma impura de gobierno. Más bien habían hecho surgir una nueva manifestación de tiranía: la tiranía legislativa o “tiranía electiva”.⁷⁷

James Madison, admonitorio, advertía:

Nunca admiraremos bastante el valioso adelanto que representan las Constituciones americanas sobre los modelos de gobierno popular, tanto antiguos como modernos; pero sería de una imperdonable imparcialidad sostener que, a este respecto, han apartado el peligro de modo tan efectivo como se deseaba y esperaba. Los ciudadanos más prudentes y virtuosos, tan amigos de la buena fe pública y privada como de la libertad pública y personal, se quejan de que nuestros gobiernos son demasiado inestables, de que el bien público se descuida en el conflicto de las facciones rivales y de que con harta frecuencia se aprueban medidas no conformes con las normas de la justicia y los derechos del partido más débil, impuestas por la fuerza superior de una mayoría interesada y dominadora.⁷⁸

Para el estadista de Virginia, la realidad observable permitía concluir que tanto por lo que se refiere a la pequeña República como a la República compuesta a gran escala, el gobierno democrático sería una quimera si no

⁷⁶ Madison, *El Federalista XIV*, *op. cit.*, nota 20, pp. 52-56.

⁷⁷ Edmund Randolph era partidario de la causa “Federalista” de James Madison. Fue él precisamente quien tuvo la responsabilidad de hacer del conocimiento de sus pares constituyentes el documento formal de los “Federalistas”; “Cuando Edmund Randolph presentó el Plan de Virginia ante la Convención Constitucional en Filadelfia, señaló que el elemento de inmadurez en las Constituciones de los estados había sido la influencia indebida de ‘la democracia’. Explicó entonces que su propuesta estaba dirigida a contrarrestar los peligros implícitos en las ‘partes democráticas de nuestras Constituciones’, y que estaba basada en ‘principios republicanos’. Randolph pensaba que la falla principal de las Constituciones estatales había sido la falta de ‘suficientes controles sobre la democracia’”; Willi Paul Adams, *The First American Constitutions: Republican Ideology and the Making of the State Constitutions in the Revolutionary Era*. Fragmento reproducido en la obra de Robert F. Williams, *State Constitutional Law*, 3a. ed., Charlottesville, Lexis Law Publishing, 1999, p. 117.

⁷⁸ Madison, *El Federalista X*, *cit.*, nota 20, p. 36.

se disciplinaba la indefectible y virulenta acción de las facciones, que pretendían apoderarse del aparato coercitivo del Estado para someter, y aun eliminar política y hasta físicamente, a sus opositoras.⁷⁹

Para concienciar a los escépticos de la “Unión más perfecta” sobre el mal que se cernía sobre ellos y sus pequeñas Repúblicas, explica Madison en el ensayo X de *El Federalista* qué es una facción, cómo surgen, y de qué manera y con cuánta mayor facilidad corrompen el principio democrático en un estado pequeño. A partir de este contundente diagnóstico desarrolla su teoría de cómo se protegería el principio democrático en un Estado nacional de gran escala territorial y demográfica, es decir, a refutar la tesis de la “pequeña República” de Montesquieu y de la Confederación de pequeñas Repúblicas como forma ideal de organización política para la democracia.

Madison inicia esta empresa dialéctica retomando y aun reforzando la idea del pensador francés de que la “pequeña República” tiene un punto débil, cual es su debilidad militar ante amenazas exteriores. Pero refuta contundentemente a Montesquieu sobre la idea de que las “pequeñas Repúblicas” son menos vulnerables a la corrupción política que las “grandes Repúblicas”.⁸⁰ Este es su argumento central.

Para fortalecer su diagnóstico institucional James Madison realiza un largo recorrido histórico por la ciudad-Estado de la Antigüedad griega, la *civitas* romana, las confederaciones de pequeñas repúblicas germánicas y las de los Países Bajos, que escribe y difunde en *El Federalista*. Expresaba en este comentario a la Constitución de Estados Unidos un “diagnóstico profundo de los prospectos y patologías de la ciudadanía en el mundo moderno”.⁸¹ Su atención se concentra sobre todo en el pequeño estado de la Grecia clásica y de la Roma republicana, mitificados por los “Antifederalistas”, que eran Republicanos Neoclásicos puros, ortodoxos.

Lo que Madison constató es que estas *democracias directas*, que confiaban y reposaban en la virtud de sus gobernantes, “eran notoriamente inestables, constantemente degeneraban en desórdenes y despotismo, en la medida en que cada grupo trataba de hacerse exclusivamente del poder

⁷⁹ *Ibidem*, p. 41.

⁸⁰ Truyol y Serra, *Historia de la filosofía del derecho y del Estado*, cit., nota 6, vol. II, pp. 364 y 365.

⁸¹ Ackerman, Bruce, “Constitutional Law-Constitutional Politics”, *The Yale Law Journal*, vol. 99, núm. 3, 1989, p. 485.

para oprimir a los otros grupos”.⁸² De la observación objetiva de Grecia y Roma diagnosticaba Madison:

Este examen del problema permite concluir que una democracia pura (directa), por la que entiendo una sociedad integrada por un reducido número de ciudadanos, que se reúnen y administran personalmente el gobierno, no puede evitar los peligros del espíritu sectario. En casi todos los casos, la mayoría sentirá un interés o una pasión comunes; la misma forma de gobierno producirá una comunicación y un acuerdo constantes; y nada podrá atajar las circunstancias que incitan a sacrificar al partido más débil o a algún sujeto odiado. Por eso estas democracias (directas) han dado siempre el espectáculo de su turbulencia y sus pugnas; por eso han sido siempre incompatibles con la seguridad personal y los derechos de propiedad; y por eso, sobre todo, han sido tan breves sus vidas como violentas sus muertes”.⁸³

He aquí la conclusión central de su argumento contra el Republicanismo Neoclásico.

Para el científico social del estado de Virginia que había vivido en carne propia la política —y convivido con los políticos— de su “pequeño estado”, los pueblos norteamericanos no estaban exentos de los mismos vicios y virtudes que habían hecho sucesivamente florecer y fracasar a importantes civilizaciones de otros tiempos.⁸⁴ La única diferencia con respecto a la acción sectaria de la elite dirigente del pasado grecorromano clásico, es que en Norteamérica se tomaría conciencia de ello para administrar científicamente la escasez de la virtud de los gobernantes en el diseño de la Constitución de Estados Unidos.⁸⁵ Se identificaría la facción como lo que es: una *constante* de la actividad política; y se elaboraría un proyecto de las instituciones para que éstas respondan en defensa del principio democrático.

⁸² Ackerman, Bruce, *The Storrs Lectures: Discovering the Constitution*, p. 1025, *The Yale Law Journal*, núm. 93, 1984.

⁸³ *El Federalista*, núm. X, *cit.*, nota 20, p. 39.

⁸⁴ James Bryce afirma que uno de los principales defectos del estado democrático griego de pequeña escala territorial que sirvió de modelo a los ingenieros políticos del siglo XVIII, es que “intensificaba el odio y los antagonismos, generaba oportunidades para conspiraciones o componendas secretas entre unas pocas familias o un grupo reducido de políticos ambiciosos”; *Modern Democracies* (vol. I), *cit.*, nota 10, p. 187.

⁸⁵ Ackerman, *The Storrs Lectures: Discovering the Constitution*, *cit.*, nota 82, p. 1031.

Así pues, en contraste agudo con los Republicanos Neoclásicos ortodoxos, Madison no compartía la idea de que la virtud fuese un bien abundante en las sociedades civiles pequeñas o en las grandes, sino exactamente lo contrario: la virtud cívica constituía un bien escaso. Pero apunta que en los estados de mayor dimensión territorial es posible administrar la exigüidad de la virtud cívica con mayor probabilidad de éxito.⁸⁶ Según él no se puede evitar el espíritu faccioso pero sí rebajar la nocividad de sus efectos.

El profesor de la Universidad de Harvard Benjamín Wright, que estudió acuciosamente la filosofía que subyace a la obra de ingeniería política de los Padres Fundadores, captura muy bien este importante punto: “lo más sorprendente, y quizá el elemento más importante en la teoría de la naturaleza humana de *El Federalista*, es que no se debe confiar en los hombres con poder porque son egoístas, apasionados, llenos de mezquindades, caprichos y prejuicios. El Hombre no es —y no puede esperarse que sea— enteramente racional, sosegado y desapasionado”.⁸⁷ Por ello —según este mismo autor— para Madison el error de Montesquieu en su teoría de las pequeñas repúblicas es tomar al Hombre no como es, sino como él quisiera que fuera.

James Madison es el prototipo del científico social de la Ilustración. El método científico estipula que las teorías se deben soportar solamente en datos de la realidad observable,⁸⁸ y éste es precisamente el fallo en el que en su opinión incurre Montesquieu, y que explica el infundado optimismo antropológico de este último.

Madison trata de corregir el modelo de estado pequeño inspirado en Montesquieu mediante el diseño institucional de la República Compuesta o Federal. De la observación atenta y sistemática que hace del Hombre, advierte e insiste que la virtud cívica es un bien escaso en la sociedad política y particularmente entre los gobernantes.⁸⁹ Para él la elite dirigente

⁸⁶ Ackerman, *Constitutional Politics/Constitutional Law*, cit., nota 81, pp. 478-486.

⁸⁷ Wright, Benjamín, “The Federalist on the Nature of Political Man”, *Ethics. International Journal of Social, Political and Legal Philosophy*, vol. LIX, núm. 2, 1949, pp. 3 y 4.

⁸⁸ Ranney, Austin, “The Divine Science: Political Engineering in American Cultura”, *The American Political Science Review*, vol. LXX, núm. 1, 1976, pp. 140-148.

⁸⁹ Ackerman, *The Storrs Lectures: Discovering the Constitution*, cit., nota 82, p. 1031.

se mueve generalmente por intereses personales egoístas que anteponen a los intereses públicos y a los derechos individuales de los ciudadanos, es decir, exactamente lo contrario al espíritu desprendido y altruista sobre el que Montesquieu construye su arquetipo.⁹⁰

Al ánimo irrefrenable por abusar del poder público en beneficio propio —y que, en su diagnóstico, acusan más pronunciadamente los políticos locales—, el estadista virginiano lo denomina “espíritu de facción”. La “facción” es una patología inevitable en toda República democrática, que define en los siguientes términos: “por facción entiendo cierto número de ciudadanos, estén en mayoría o en minoría, que actúan movidos por el impulso de una pasión común, o por un interés adverso a los derechos de los demás ciudadanos o a los intereses permanentes de la comunidad considerada en conjunto”.⁹¹

Madison señala que la facción puede formarse en derredor de un líder carismático o por intereses económicos, aunque ambas posibilidades pueden mezclarse.

La facción se forma en cualquier República, sin importar su escala territorial, pero es sólo en la escala territorial reducida —sin distancias que cubrir para verse cara a cara— donde tienen dos o más facciones la posibilidad de negociar y concertar sus intereses ilegítimos brindándose protección mutua. Según Madison, la escala territorial reducida es ideal para la componenda y concertación de carteles políticos.

Pero Madison va más allá y señala que, por añadidura, la escala territorial pequeña —que se caracteriza por un cuerpo electoral cuantitativamente limitado— facilita la corrupción electoral, la compra de sufragios, la intimidación o la influencia igualmente ilegítima ejercida sobre el votante mediante diversas tácticas. En su disquisición en el ensayo X de *El Federalista* “Madison no se extendió sobre esta afirmación, pero era muy bien sabido que las viciadas artes empleadas en las elecciones incluían el gasto de grandes cantidades de dinero en sobornos de una clase u otra”.⁹²

Para el Padre Fundador era claro que la corrupción que las facciones dominantes de cada uno de los pequeños estados ejercían sobre sus respec-

⁹⁰ Madison, James, “The Vices of the Political System of the United States”, en William T. Hutchinson (ed.), *The Papers of James Madison*, Chicago, University of Chicago Press, vol. I, 1962, pp. 166-171.

⁹¹ Madison, *El Federalista*, núm. X, *cit.*, nota 20, p. 36.

⁹² Morgan, *Safety in Numbers*, *cit.*, nota 68, p. 105.

tivos cuerpos electorales anulaba la previsión de elecciones periódicas y la división funcional de poderes que se habían introducido en las Constituciones. Según él, estas dos técnicas no eran aún suficientes para desactivar la práctica facciosa en la política estatal.⁹³ Asimismo, en aquellos días la debilidad que acusaban los poderes judiciales frente a los legislativos, no permitía tampoco esperar que la práctica de la “*judicial review*”, que tímidamente intentaban algunos Tribunales Superiores de Justicia de los estados, se convirtiese en un instrumento eficaz en el corto plazo contra la opresión política de una mayoría legislativa facciosa.⁹⁴

La corta historia de los pequeños estados norteamericanos independientes, fundados bajo la seductora emulación del ideal republicano de la Antigüedad grecorromana, se caracterizaba, en la realidad observable, por ser la arena de la más feroz política cainita, del más agudo “espíritu de facción”.⁹⁵

Madison lo registraba. En un auténtico ejercicio de pedagogía política se dirigía a los pueblos norteamericanos escribiendo desde un periódico de Nueva York para hacerles entender que, a través de la corrupción del voto, la “facción” podía hacerse de la institución emblemática del estado de derecho, la Legislatura del estado. Esta estrategia permitía a los oligarcas abusar del poder valiéndose de la regla de la mayoría, mediante la confección de leyes para la satisfacción de sus intereses de grupo. Madison denominaba a este tipo de mayoría legislativa corrupta, como “tiranía” o “despotismo electoral”; una tiranía colegiada que era perfectamente legal pero ilegítimamente electa, y abominaba de ella tanto como si se tratase de la más oprobiosa tiranía de un solo hombre llegado al cargo por el principio monárquico.

Para James Madison el “remedio” para la patología democrática era la creación y elección democrática de un supremo gobierno (legislativo, ejecutivo y judicial) nacional (de gran escala territorial compuesto por estados), que anularía la posibilidad de que el gobierno central o los estatales fuesen copados por una sola facción. No se podría evitar que las facciones se formasen, pero en cambio sí era posible incidir con eficacia sobre sus formas típicas de actuar.

⁹³ Madison, *El Federalista X*, *cit.*, nota 20, p. 36.

⁹⁴ Kersh, Rogan; Mettler, Suzanne B.; Reeher, Grant D.; Stonecash, Jeffrey M., “More a Distinction of Words than Things”: The Evolution of Separated Powers in the American States, *Roger Williams University Law Review*, vol. 4, núm. 1, 1998, pp. 9-19.

⁹⁵ Madison, *El Federalista X*, *cit.*, nota 20, p. 37.

Parecía claro que el gobierno nacional propuesto por los “Federalistas” en la Convención de Filadelfia se ajustaba a la observación de Montesquieu que utilizaban los “Antifederalistas”, en el sentido de que la distancia geográfica provocaría apatía cívica y abstencionismo, caldo de cultivo de la tiranía en territorios extensos.⁹⁶

En *El Federalista* se responde a ello señalando que tal peligro se extingue mediante un diseño electoral de circunscripciones pequeñas con las que el votante de los pueblos de Norteamérica estaba ya familiarizado y en las que confiaba; es decir, las autoridades nacionales se elegirían a través de los distritos electorales estatales ya existentes, y de acuerdo a la legislación vigente de cada uno de los estados; ello aseguraba la cercanía del gobernado respecto al gobernante y la “*accountability*” de este último.⁹⁷

Los principales argumentos de James Madison a favor de una República de gran extensión territorial y un gobierno nacional fuerte, eran básicamente tres:

- a) Menor probabilidad de componendas por el efecto de la distancia entre las “facciones” interesadas, que no podían verse cara a cara.
- b) Menor probabilidad para la corrupción electoral debido a que un territorio mayor trae consigo un cuerpo electoral más numeroso, que encarece la compra del voto por encima de las posibilidades económicas de una “facción”.
- c) Menor probabilidad de componendas por el incremento en el número mismo de facciones que pretenden llegar al poder nacional, ya que al menos era de esperarse dos por estado con intereses diferentes. No habría posibilidad de identificar un único interés faccioso absolutamente dominante en todas ellas para unir las. La proliferación de facciones daría lugar a una lucha incesante entre ellas, una competencia por impulsar sus propios intereses, que se constituiría en un control inmanente de la ambición por la ambición.⁹⁸

⁹⁶ Shklar, Judith N., “Publius and the Science of the Past”, *The Yale Law Journal*, vol. 86, 1977, pp. 1287-1290.

⁹⁷ Wechsler, Herbert, “The Political Safeguards of Federalism: The Role of the States in the Composition and Selection of the National Government”, *Columbia Law Review*, vol. 54, 1954.

⁹⁸ Michael J. Malbin lo expone en términos muy precisos: “Las críticas que los Antifederalistas dirigían a la Constitución tenían su fundamento en una percepción clásica-

James Madison veía la seguridad del principio republicano en los números: a mayor distancia, menor posibilidad de encuentros para componendas; a mayor población, mayor número de votantes y menor posibilidad de fraude electoral y a mayor población, mayor número de facciones activas y menor probabilidad de puntos de interés comunes de las diferentes facciones. Las tres proposiciones eran posibles por el mero recurso de agrandar la masa territorial.

Pero el agrandamiento territorial no era aún suficiente para lograr los objetivos buscados, tenía que ser además necesariamente una *República Compuesta (Compound Republic)*.⁹⁹

James Madison proponía respetar la soberanía de los pequeños estados y sus modelos constitucionales. Así pues en los estados se habría de conservar la periodicidad para seleccionar a los gobernantes, la separación de poderes que las Constituciones establecían, y la “*judicial review*”,¹⁰⁰

ca de la democracia, en la cual se asume que la democracia implica, literalmente, el gobierno directo del pueblo. En esta perspectiva la representación política se mira en el mejor de los casos como un mal necesario, un dispositivo que se puede usar solamente cuando sea imposible implantar una democracia directa. Pero no suma beneficio alguno al bien común. Bajo esta concepción un buen cuerpo legislativo era aquel que reflejaba, lo más fielmente posible, los instintos y deseos del pueblo. Los Antifederalistas se oponían a la creación de una gran República porque creían que los representantes solamente se conducirían apropiadamente si el pueblo mantenía una vigilancia estricta sobre ellos. La necesidad de una ciudadanía participativa y vigilante requería de pequeños distritos legislativos, cortos periodos de los cargos públicos (un año solamente), y su rotación obligatoria.

Los Federalistas por el contrario creían que en una pequeña República el cuerpo político se dividiría inevitablemente entre un número pequeño de facciones, situación en la cual la facción mayoritaria muy fácilmente podría tiranizar a las minoritarias. La solución federal a ello que en su forma más clara se expone en el ensayo número 10 de *El Federalista* escrito por James Madison, era agrandar la esfera geográfica de la República para que en ella estuviesen comprendidas una gran multiplicidad de facciones. Esto prevendría la formación de una mayoría permanente porque obligaría a las facciones a entrar en acuerdos y formar coaliciones circunstanciales. La solución que ofrecía la formación de una gran República, no era posible sin un sistema de representación. Por esta razón, los federalistas en lugar de ver la representación como un mal, la veían como el prerequisite de un gran bien: una extensa República democrática y plural”. “Federalist vs. Antifederalist: the Term-Limitation Debate at the Founding”, Benjamin, Gerald y Malbin, Michael J. (ed.), *Limiting Legislative Terms*, Washington, Congressional Quarterly, 1992, p. 53.

⁹⁹ Miller, Geoffrey P., “Liberty and Constitutional Architecture: the Rights-Structure Paradigm”, *Harvard Journal of Law & Public Policy*, vol. 16, núm. 1, 1993, pp. 90-94.

¹⁰⁰ William E. Nelson, entre otros importantes autores americanos, ha destacado que la *judicial review* debe su origen al constitucionalismo estatal y que es éste el que termina

pero añadiendo además otras garantías para proteger el principio democrático.¹⁰¹

En su diseño constitucional federal Madison concebía cuatro remedios institucionales sucesivos y complementarios que se sumarían a los arriba aludidos del Republicanismo Neoclásico, sólo posibles en un estado no unitario o no consolidado según expresión de la época.¹⁰² El primero —eminentemente de escala territorial y que hemos venido explicando— actuaría como un “remedio” de carácter preventivo (A), en tanto que los tres remedios restantes (B, C, D) actuarían como terapias de choque cuando el mal de la facción local y su “tiranía electoral” se hubiese actualizado en algún estado miembro de la Unión Federal.¹⁰³

- A. Para evitar que las facciones se coaligaran para subvertir el bienestar colectivo, que se constituyeran en un monopolio político ilegítimo pero legal, se incrementaban las distancias entre los puntos de localización geográfica de cada facción, y, se multiplicaba el número de facciones —beligerantes entre sí— que competirían en la arena política. Calculadas matemáticamente, ambas condiciones se provocaban intencionadamente para dificultar —por el solo efecto de la expansión territorial— la componenda antidemocrática.
- B. Una vez formada la facción local y dueña de los instrumentos legislativos (tiranía legislativa), operaría el control de constitucionalidad

por influir su adopción en el ámbito federal, eventualidad que se concreta con motivo de la sentencia *Marbury vs Madison* dictada en tiempos del magistrado presidente de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos, John Marshall. “Changing Conceptions of Judicial Review: the Evolution of Constitutional Theory in the States 1790-1860”, *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 120, 1972, pp. 1166-1185.

¹⁰¹ Decía Madison en el ensayo número LI de *El Federalista*: “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 departamentos separados y diferentes. En la compleja república americana, el poder de 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”; *op. cit.*, nota 20, pp. 221 y 222.

¹⁰² Yarbrough, Jean, “Federalism and Rights in the American Founding”, en Katz, Ellis y Tarr, G. Allan (ed.), *Federalism and Rights*, Boston, Rowman & Littlefield Publishers, 1996, pp. 60-62.

¹⁰³ Dahl, Robert A., “La poliarquía”, en Batlle, Albert (ed.), *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, 1992, p. 91.

a nivel estatal. El propósito de la “revisión judicial” estatal era evitar que la facción usara su mayoría para imponer su interés localmente mediante la ley. Si este remedio resultaba insuficiente, y la facción estatal lograba cooptar a los jueces y apabullar el control de constitucionalidad local, entonces se recurría al:

- C. Control federal de la constitucionalidad de las leyes locales.¹⁰⁴ Si este remedio no era aún suficiente se actualizaría el supuesto de los excepcionales casos límite, y:

¹⁰⁴ La revisión o control de la constitucionalidad de las leyes locales por un tribunal federal superior se debe a las ideas de Alexander Hamilton, que escribe en el artículo XVI de *El Federalista*: “si la oposición al gobierno nacional surgiera por la conducta desordenada de individuos contumaces o sediciosos, podría superarse con los mismos medios empleados diariamente para evitar el mismo mal en los gobiernos de los estados. La magistratura, integrada como lo está por los ministros de la ley del país, sea cual fuere el origen de ésta, estaría sin duda tan dispuesta a preservar las leyes nacionales como las locales, de los ataques provenientes de la inmoralidad de los particulares. En cuanto a esas conmociones e insurrecciones parciales, que a veces intranquilizan a la sociedad por culpa de una facción intrigante o por esos súbitos malos humores que no contagian a la gran masa de la comunidad, el gobierno general dispondría de más recursos para suprimir perturbaciones de esta clase que cualquier miembro aislado”. Más adelante —Ensayo XXI— dice: “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. La tempestuosa situación de la que apenas ha salido Massachussets demuestra que esta clase de peligros no son meramente teóricos”. El ensayo número XXII de *El Federalista* le da ocasión a Hamilton para complementar lo dicho en el XVI y el XXI, ideas que perfecciona aún más en el ensayo número LXXVIII. En todo caso es muy importante notar como lo ha hecho muy insistentemente la moderna doctrina americana, que el control de constitucionalidad de las leyes no se debe íntegramente a las ideas de John Locke como se sostiene comúnmente. Los americanos, en particular Hamilton, previeron un control de la constitucionalidad para proteger el derecho colectivo de autogobierno de las “pequeñas repúblicas”, del que Locke nunca se ocupó. “Además de servir de guardián del pueblo contra el Congreso 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”, Mason, *Split Personality, op. cit.*, nota 69, p. 637. Este mecanismo de control político ideado por Hamilton serviría también para hacer efectiva la prevalencia del derecho federal sobre el estatal, así como el de asegurar la unidad jurídica de los ordenamientos de la República Compuesta. Por ello correctamente Mauro Cappelletti distingue dos orígenes y funciones diferentes de la “*Judicial Review*”: “Existen dos fuerzas que pueden conducir al control judicial de las leyes. Una de ellas... es el

- D. Operaría la “cláusula de garantía democrática del estado federal” (“*Guarantee Clause*”)¹⁰⁵ que es una figura que prevé la intervención coactiva federal para hacer efectiva la forma de gobierno democrática en los estados. Esta sería la medicina más poderosa del cuerpo político federal para la defensa del principio democrático en los estados. Consistía en la intervención y enfrentamiento del gobierno nacional con el *gobierno* del estado miembro.¹⁰⁶ La forma de hacer valer esta cláusula constitucional quedaba a la discreción de los órganos políticos del gobierno nacional, y, en particular, del presidente de la República federal, quien podía incluso hacer uso de la fuerza militar.¹⁰⁷

En torno a la teoría de la *República Compuesta*, Michael P. Zuckert entiende:

constitucionalismo. En su nivel más avanzado el constitucionalismo ha exigido un órgano, o un grupo de órganos suficientemente independiente de los poderes ‘políticos’ —legislativo y ejecutivo— para proteger una regla de derecho superior y relativamente permanente de las tentaciones inherentes al poder. Esta exigencia, ya se ha visto, se ha vuelto particularmente acuciante respecto de las disposiciones constitucionales relativas a los derechos fundamentales del hombre... pero existe otra fuerza que también ha conducido históricamente al control de las leyes, justificándolo política e intelectualmente. Es el Federalismo...”; *Tribunales Constitucionales Europeos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, pp. 633 y 634. En el mismo sentido ver su anterior estudio publicado en *Southern California Law Review*, vol. 53, 1980, “The ‘Mighty Problem’ of Judicial Review and the Contribution of Comparative Analysis”.

¹⁰⁵ Artículo IV, secc. 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”. Willi Paul Adams ha destacado que el término “república” tenía en el siglo XVIII varios significados y uno de ellos era el de ser sinónimo a democracia. En el mismo sentido se expresa Laurence Tribe.

¹⁰⁶ Al redactar la *Guarantee Clause*, en todo momento los Padres Fundadores diferenciaron entre los miembros de la sociedad civil y el gobierno faccioso. No pretendían dañar el legítimo derecho al autogobierno y el consecuente espíritu de lealtad federal; las medidas coercitivas de la intervención federal serían dirigidas al gobierno estatal, no a la sociedad política subnacional como tal. Para hacer eficaz esta sutil y delicada diferenciación, se concibieron consecuencias penales individualmente consideradas para los miembros sediciosos del gobierno estatal. Wiecek, William M., *The Guarantee Clause of the U.S.*, Ithaca, Cornell University Press, 1972.

¹⁰⁷ La redacción de la llamada “*Guarantee Clause*” fue premeditadamente vaga. Actualmente, la Cláusula de Garantía constituye un voto de confianza a la sagacidad, prudencia y sensibilidad política del presidente de Estados Unidos. Esta provisión constitucional abre tantas vías de intervención como le parezcan apropiadas, que puede requerir

Madison nunca pensó que transferir todos o la mayoría de los poderes del gobierno de las Pequeñas Repúblicas a la gran República de la Unión era la solución de 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 Estados Unidos.¹⁰⁸

Además de ser un mecanismo inmanente de autodefensa democrática, el modelo político de Madison tenía otras ventajas que repercutían eficazmente sobre la fidelidad del gobernante al principio republicano. No sólo inhibía la formación de una facción dominante, las anulaba judicialmente o las aplacaba con la militar, sino que una República de mayor proporción territorial y demográfica era un elemento que abonaba *per se* al buen gobierno.

Madison sostenía que el buen gobierno tenía que ver con la calidad ética y capacidad pública de la clase gobernante y, por ello, con la calidad de los ciudadanos que serían candidatos a los cargos de representación popular. El ilustrado hacendado de Virginia sostenía que en un territorio mucho más amplio que el de un “estado pequeño”, se incrementaban sustancialmente las posibilidades para encontrar aspirantes competentes, hombres de “*fit character*” para los cargos de elección popular.

Nuevamente recurría a los persuasivos números en apoyo de su afirmación. El argumento matemático puede entenderse construyendo un sencillo ejemplo hipotético, como el que propone el profesor Mark Tushnet:

en primera instancia el apoyo del Congreso para confeccionar leyes dirigidas a resolver un conflicto específico, por ejemplo, John F. Kennedy impulsó la promulgación de la Ley de Derechos Civiles para combatir la discriminación racial a los afroamericanos por la comunidad blanca, tolerada, y aun promovida, desde los propios gobiernos de algunos de los estados del sur de la Unión Americana. En teoría, en la época de los Padres Fundadores se podía recurrir a las milicias de otros estados o al ejército, que eran las dos únicas instituciones armadas existentes y previstas en la Constitución Federal. La organización de la Policía Federal fue posterior al periodo constituyente, y actualmente es esta institución la que, por sensibilidad política, se usa para pacificar un estado antes de recurrir a la traumática instancia final del ejército. 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.

¹⁰⁸ Zuckert, Michael P., “Toward a Theory of Corrective Federalism: The United States Constitution, Federalism and Rights”, en Katz, Ellis & Tarr, G. Alan (ed.), *Federalism and Rights*, Boston, Rowman & Littlefield Publishers, 1996, p. 78.

Supongamos que la Legislatura (de un estado X) debe tener cuando menos cincuenta pero no más de doscientos miembros y que la República extensa tiene 1,000,000 de habitantes pero la pequeña sólo 20,000. El radio más amplio de representantes a ciudadanos en la República extensa es de 200 a 1,000,000, o un representante por cada cinco mil habitantes. El radio más estrecho de la pequeña República es de 50 a 20,000, o un representante por cada cuatrocientos habitantes. Madison asumía que la proporción (de políticos) con caracteres adecuados era cuando menos tan grande en la pequeña República como en la gran República. Asumamos que esa proporción es de uno por cada cien. En la pequeña República habrá doscientos ciudadanos adecuados para ser representantes mientras que en la gran República habrá 10,000. Madison concluía que la gran República “representaría mejores opciones”. En otras palabras, en cada distrito electoral de la República extensa vivirían cincuenta candidatos con caracteres adecuados —uno por ciento de cinco mil— mientras que en los distritos de la República pequeña vivirían sólo cuatro personas de esas características. Debido a estas opciones más amplias, “existe una mayor probabilidad para los caracteres adecuados”.¹⁰⁹

En conclusión, la autonomía o *self-government* que tanto apreciaban los ortodoxos Republicanos Neoclásicos “Antifederalistas” —cuya sensibilidad no querían herir los “Federalistas” innecesariamente, en el afán de transitar a un compromiso político— quedaba mejor servida y protegida de posibles abusos de “tiranías electorales” en el sistema político de la “República Compuesta”.¹¹⁰

Los datos numéricos y proyecciones matemáticas presentados por los “Federalistas” sugerían que el incremento en la escala territorial disminuye la posibilidad de la compra del voto, o de la comunicación y concertación de las facciones antidemocráticas, o de la formación de una coalición nacional de facciones; por añadidura trae consigo un incremento en el número de prospectos a gobernantes con mayor ilustración y ética pública, de tal suerte que la República territorialmente extensa facilita la administración de la escasez de gobernantes ilustrados y virtuosos.¹¹¹

¹⁰⁹ Tushnet, Mark, “Constitutional Interpretation and Judicial Selection: a View from the Federalist Papers”, *Southern California Law Review*, vol. 61, 1988, p. 1674.

¹¹⁰ Stampp, Kenneth, “The Concept of a Perpetual Union”, *Journal of American History*, núm. 65, 1978, pp. 5-33.

¹¹¹ Epstein, David, *The Political Theory of the Federalist*, Chicago, University of Chicago Press, 1984, pp. 59-110.

Los “Federalistas”, en su argumentación final por transitar a una “Unión más perfecta” que trascendiera las evidentes deficiencias del gobierno de la Confederación dirigido por embajadores de los estados —no exentos de “espíritu faccioso”—, elaboran la teoría política del federalismo. Dicha teoría —tributaria sobre todo del genio político de Alexander Hamilton y James Madison— se dirige a resolver los problemas prácticos de los angloamericanos del siglo XVIII que apuntábamos al iniciar este estudio y que el profesor Benjamín Wright sintetiza brillantemente:

Siendo el Hombre egoísta y —al menos en grupo— agresivo, podemos esperar prevenir la agresión exterior y el disenso interior solamente combi­nándonos en una Unión que nos protegerá de los ataques de los ingleses, franceses, españoles e indios, y que también controlará las pretensiones de la acción de pequeños grupos de interés, de estados, o grupos de estados, dentro de este país.¹¹²

VI. EPÍLOGO

El 17 de septiembre de 1787 la Constitución fue enviada a los pueblos de Norteamérica para que en referéndum se pronunciaran sobre la misma. En esta segunda etapa del proceso constituyente, los Padres Fundadores se dieron a la tarea de concienciar al ciudadano común de las bondades del nuevo proyecto de organización política. Para ello, conminaban al votante a superar el arquetipo de la pequeña República Neoclásica.

En aquella ocasión, James Madison, resplandeciente oráculo de la Ilustración norteamericana, con ánimo pedagógico y persuasivo, se dirigió en los siguientes términos al pueblo de Nueva York, el cual inclinaría en forma determinante la decisión a favor del reforzamiento de la Confederación existente o, alternativamente, de la formación de la República Compuesta subordinada a una Constitución:

No escuchéis la voz petulante que os dice que la forma de gobierno que se recomienda a vuestra adopción es una novedad en el mundo político; que hasta ahora no ha merecido sitio en las teorías de los más alocados fabricantes de proyectos; que intenta temerariamente lo que es imposible realizar. No, compatriotas, cerrad los oídos a ese impío lenguaje. Cerrad vues-

¹¹² Wright, *The Federalist on the Nature of Political Man*, cit., nota 87, p. 7.

tros corazones al veneno que acarrea; la sangre hermana que corre en las venas de los ciudadanos de América, la sangre que confundida derramaron en defensa de sus sagrados derechos, consagra su Unión, y se horroriza ante la idea de que se conviertan en extraños, rivales, enemigos. Y si debe huirse de las novedades, creedme, la más alarmante de todas las novedades, el más absurdo de todos los proyectos, la más disparatada de las intenciones, es la de hacernos pedazos con el fin de conservar nuestras libertades y asegurar nuestra felicidad. Mas ¿por qué ha de rechazarse el experimento de una gran República, sólo porque encierra algo nuevo?, ¿no constituye acaso la gloria del pueblo americano el que, a pesar de su respeto hacia el modo de pensar de otras épocas y de otras naciones, no ha conseguido que la ciega devoción por la Antigüedad, la costumbre o los nombres, haya superado las iniciativas de su buen sentido, el conocimiento de su situación y las lecciones de su propia experiencia? Con este espíritu viril estarán en deuda la posteridad porque poseerá las muchas innovaciones de que América ha sido teatro a favor de los derechos privados y el bienestar público, y el mundo a causa del ejemplo que las mismas significan. Si los jefes de la Revolución no hubieran dado ningún paso importante que no tuviera precedentes, si no se hubiera establecido ningún gobierno del que no se encontrara un modelo exacto, es posible que el pueblo de Estados Unidos se contara ahora entre las tristes víctimas de los malos consejos, y en el mejor de los casos se hallaría bajo el peso de alguno de los sistemas que han aplastado las libertades del resto del género humano. Por suerte para América, y confiamos que para la de toda la raza humana, siguieron un camino nuevo y más noble. Llevaron a cabo una Revolución que no tiene paralelo en los anales de la sociedad humana. Levantaron edificios de gobierno que no tienen igual sobre la faz del globo. Formaron el proyecto de una gran Confederación que sus sucesores deben perpetuar y mejorar. Si sus obras revelan ciertas imperfecciones, éstas nos asombran por lo escasas. Si erraron, sobre todo, en la estructura de la Unión, fue porque esta era la labor más difícil; es esta obra la que ha sido moldeada de nuevo por vuestra Convención, y sobre ella tenéis ahora que deliberar y que decidir.¹¹³

La Constitución Federal de Estados Unidos fue finalmente ratificada por los pueblos de las trece “Pequeñas Repúblicas”. La nueva construcción política —fruto del compromiso entre la corriente Republicana

¹¹³ Madison, *El Federalista XIV, cit.*, nota 20, pp. 55 y 56.

Neoclásica y la Liberal— hizo emerger una nueva síntesis en el pensamiento político norteamericano: el Republicanismo Liberal.¹¹⁴

El profesor Robert A. Dahl subraya el importante efecto de la representación política en el diseño del Republicanismo Liberal, como el mecanismo que hizo posible evadir dos de las principales limitaciones del mítico modelo del Republicanismo Neoclásico. La representación política hizo posible, en primer lugar, la creación y mantenimiento del sistema democrático en una escala territorial considerablemente mayor a las de los pequeños estados griegos. En segundo lugar permitió establecer un mecanismo subsidiario que reduciría el peligro de los absolutismos legislativos en los sistemas democráticos de los estados —como lo había propuesto James Madison—, y que se plasmó en la llamada “*Guarantee Clause*” o cláusula de garantía democrática del estado federal.¹¹⁵

¹¹⁴ Ackerman, Bruce, *We The People*, vol. I, *cit.*, nota 81, pp. 24-32.

¹¹⁵ “Como había sucedido con las ideas e instituciones democráticas griegas, el intento de adaptar el republicanismo democrático a los requerimientos de las grandes sociedades exigía una amplia transformación de la tradición republicana. Según descubrieron los republicanos democráticos durante el siglo XVIII, parte de la respuesta al problema de la gran escala iba a encontrarse en instituciones que hasta entonces habían tenido poca cabida en la teoría democrática o republicana, y no mucha en la práctica: las instituciones del gobierno representativo.

La transformación que experimentaron la teoría y la práctica democrática como consecuencia de esta amalgama con la representación tuvo profundas consecuencias. La más importante, como todo mundo lo notó, fue que el gobierno popular ya no debía limitarse a los estados pequeños sino que ahora podía extenderse casi indefinidamente, hasta incluir vastos conglomerados humanos. La idea de la democracia, que podría haber perecido junto con las ciudades-estados, resultó pertinente así para las naciones del mundo moderno. Dentro del ámbito mucho mayor del estado nacional, pudieron florecer nuevas concepciones acerca de los derechos de las personas, la libertad y la autonomía del individuo. Además, ciertos problemas que jamás habrían podido ser resueltos dentro de los estrechos límites de la ciudad-estado (y que se hicieron más numerosos a medida que aumentaba la interdependencia entre los estados) podían ser abordados más eficazmente por un gobierno capaz de establecer leyes y normas para un territorio mucho mayor. En esta medida, se incrementó mucho la capacidad de los ciudadanos para autogobernarse”. Dahl, *La democracia y sus críticos*, *cit.*, nota 27, pp. 39 y 42.