

### III. EL FEDERALISTA

En 1776, cuando Estados Unidos se dio la independencia, cada estado mantuvo su individualidad. La Confederación de 1776 no se vinculaba directamente con los ciudadanos sino a través de los estados que la componían. La reforma constitucional de 1787, que harían pasar a Estados Unidos de la “confederación” al estado Federal, debía ser confirmada por una mayoría de estados. En el estado de Nueva York comenzó a aparecer entonces una serie de artículos periodísticos, firmados por un tal *Publius* (que eran en realidad, tres autores: Alexander Hamilton, James Madison y John Jay), a favor de la reforma. Con estos ochenta y cinco artículos se formaría *El Federalista*. No es un libro que haya sido escrito “antes” de la Constitución para proyectarla, como *Las Bases...* de Alberdi, sino “después” de sancionada, para justificarla.

Lo primero que sorprende, cuando uno lee esta obra, es lo que en ella falta; el hecho de que no trate ciertos temas. El tratamiento sistemático de los derechos y garantías de la libertad, de la dignidad humana, casi se omite. El centro de la discusión es la organización “federal” en la cual el ciudadano está vinculado directamente al Estado nacional mientras los estados locales pasan a ser provincias, aunque con amplia autonomía. Más aun: la Constitución norteamericana de 1787 no contenía una declaración de derechos y garantías como la nuestra. Recién en 1791 comienzan a implantarse las primeras reformas que contienen algo parecido a nuestra Declaración de Derechos, aunque no exactamente porque los derechos no están formulados directamente sino bajo la forma de res-

tricciones a los organismos del Estado. No se dice: “los ciudadanos tienen tal o cual derecho” sino “el Congreso no podrá legislar sobre tal o cual tema”. Esta omisión de los derechos se parece mucho a la omisión, en Locke, del Poder Judicial que recién aparecería en Montesquieu. Locke no lo menciona porque no concibe siquiera que corra peligro de no funcionar. Cuando un principio funciona en la práctica, no se hace teoría sobre él, simplemente se lo deja ser. Los pensadores de *El Federalista* son antes estadistas que filósofos. Los tres quieren poner en práctica principios que ya nadie discute. He aquí otra consecuencia del hecho de que cada pensador liberal presume adquiridos los principios descubiertos por el anterior. En Estados Unidos de 1787, además del pensamiento liberal ya existía una “tradicón liberal”. Ya había Constituciones en el nivel de los estados, y los derechos y garantías estaban funcionando. De modo que *El Federalista* se limita a sumar y coordinar lo existente para organizar a la nación. En Estados Unidos esta obra fue el remate y consumación de un pensamiento y una tradición efectivamente liberales. Alberdi en sus *Bases*, por lo contrario, se estaba dirigiendo a una sociedad no liberal ante la cual proponía, como puro proyecto, una Constitución liberal. Sus ideas chocaban contra una sociedad colonial, tradicionalmente adversa a las ideas de la libertad y portadora del pensamiento autoritario que ha regido a nuestro país antes de 1853 para volver a regirlo, bajo nuevas formas, a partir de 1930.

Varias veces dicen los autores de *El Federalista* que la gran tarea del legislador es armonizar dos necesidades fundamentales: una, consolidar el Estado; la otra, limitarlo. El arte de legislar en un Estado liberal es conciliar estas dos necesidades opuestas. *Publius* es consciente de que —aunque sea difícil hallarlo— hay un punto medio en el que se obtiene esa conciliación. Hay otra presunción que podría llamarse “social”, entendiendo por “sociedad” la suma de las iniciativas espontáneas, mientras el Estado es

“control”, ley, coacción. En estos pensadores hay una clarísima conciencia de que la creatividad es obra de la sociedad. El Estado no crea: estimula, restringe, defiende, pero no crea. Sería como el cráneo que protege al cerebro, pero es éste el que crea. *Publius* tiene en claro que el Estado es el armazón de una sociedad que deberá ser como ella quiera ser y que se ha dado una Constitución para asegurar sus derechos y proteger sus libertades; no un Estado que la sustituya como protagonista.

*Publius* usa la palabra “conservador” en el sentido de aquel que conserva las instituciones. Pero ese conservador institucional es un revolucionario social. Al conservar las instituciones, permite que la sociedad viva, que se desarrolle y cambie en un marco de seguridad y de confianza. Por ello, la palabra “conservador” puede tener dos acepciones. Una es ésta, que el conservador de las instituciones permite el despliegue de la creatividad social. Ningún país ha cambiado tanto como Estados Unidos en doscientos años, teniendo siempre la misma Constitución y una perfecta continuidad institucional. Esta inmovilidad fue revolucionaria pues permitió que las ideas, el criticismo, las innovaciones, florecieran. La otra acepción es la del conservador “social”, que no quiere que la sociedad cambie. Hay muchas revoluciones que son inmovilizadoras porque al ver que la sociedad se está dinamizando cambian el marco jurídico para estancarla, para bloquear sus impulsos de renovación. Esta Argentina fecunda en alteraciones constitucionales a partir de 1930, ¿cuánto ha cambiado, cuánto ha progresado verdaderamente desde entonces?

*Publius* sólo pide al Estado que “esté”, que se mantenga casi sin cambios. Es dentro de él que se desplegará el dinamismo. Si un Estado hoy está y mañana no está parece dinámico, pero en el fondo es reaccionario. Como el Gato pardo, cambia para impedir el cambio.

El federalismo acentúa el control del poder, dividiéndolo aun más. En un Estado unitario como Inglaterra los poderes se dividen sólo en el plano nacional. Pero un es-

tado federal se divide además entre el orden nacional y los órdenes locales. Por otra parte en Europa, en la tradición parlamentaria, el poder político tiene una sola fuente electoral: se vota por el Parlamento y éste elige al gabinete. En América, del pueblo salen “simultáneamente” el Congreso y el presidente. De manera que el poder se divide en su propia fuente electoral entre el Ejecutivo y el Legislativo. Admite dos legitimidades distintas porque ambos poderes pueden decir que provienen del pueblo. Ninguno debe al otro su legitimidad. De modo que hay en América una doble acentuación de la división europea de poderes; por el presidencialismo y por el régimen federal. Esto permite algo que Tocqueville observó en América, reconciliándola con la variante rousseauiana. Rousseau imaginó democracias directas en donde la mayoría decide y la minoría se pliega. Pero estaba pensando en las ciudades suizas o en la Polis griega, en donde el pluralismo es limitado por el reducido número de los que participan en ellas. Estados Unidos trató de lograr la democracia en las municipalidades, en pequeñas comunidades con democracia directa o semidirecta y, además, la coordinación federal entre todas ellas. La democracia, en realidad, no debería ocurrir entre nosotros sino en el nivel de ciudades como Azul o Bolívar, por ejemplo. Esa es la democracia porque allí están los vecinos. El federalismo, a su vez, asegura una conexión entre las ciudades. Algo así como una federación de pequeñas unidades. Esta es la idea norteamericana de la democracia. Por eso, el presidente es elegido por un colegio de electores, para que nadie pueda decir “el pueblo soy yo”. Allí no existe “el pueblo”; existen “pueblecitos”, unidades cuyos miembros se conocen entre sí. Pueblecitos cuya vinculación a través de la federación asegura la república. Esta idea está claramente expresada en *El Federalista*.

Se advierte —aunque, de acuerdo con lo que era usual en la época, no haya citas— que hubo dos influencias dominantes sobre *Publius*: el Reino Unido, como sistema, y

Montesquieu, el gran teorizador francés del Reino Unido, como pensador. Cada vez que los norteamericanos se apartan del modelo inglés, *Publius* invoca a Montesquieu para justificarlo.

*El Federalista* nos deja otra conclusión: hubo una gran intuición política e institucional en la raíz del desarrollo económico norteamericano. Los pueblos anglosajones no han sido talentosos únicamente por su sentido económico. Su mayor talento ha sido crear instituciones que aseguraron el clima político para que el sector privado comerciara e hiciera el desarrollo económico. Así ocurrió en Estados Unidos en 1787. Así había ocurrido en Inglaterra, que hizo su revolución en 1688, adelantándose un siglo al resto de Europa en el diseño de instituciones políticas modernas, proclives al desarrollo. Y esto creó el marco, el Estado, para que comerciantes a lo mejor menos capaces que los florentinos o los genoveses difundieran la riqueza económica. Al talento político se agregaría casi naturalmente el talento comercial. Entre nosotros, cuando hubo desarrollo económico, pasó lo mismo: primero fue la Constitución y la organización política (que recién se consolidó en 1880), y sólo después pudo desplegarse el formidable progreso económico de 1880-1930.

En Hamilton, Madison y Jay hay una gran preocupación por el tema militar. Llegan a la conclusión de que son preferibles los ejércitos profesionales y no los de conscripción permanente —ya vimos que Smith piensa lo mismo—. Son conscientes de que un ejército de tierra permanente constituye un peligro para la república. Cuando Roma necesitó tener un gran ejército permanente, se acabó la República Romana.

La tradición continental europea, que ha requerido ejércitos muy grandes, ha sido débil en materia institucional. En América latina, la Argentina, Brasil y los países con ejércitos territoriales grandes han sido los países con mayor debilidad institucional. Si se observa la historia de los norteamericanos, los momentos en que tuvieron gran-

des ejércitos territoriales fueron momentos institucionalmente difíciles —Truman y MacArthur; Vietnam y Nixon—. Ellos son muy conscientes de que “militarización” implica “debilidad institucional”. Tienen una marina fuerte y un ejército profesional de cuadros, que se llena de soldados sólo cuando hay guerra. Los países anglosajones son insulares; los protegen la marina y el mar. Pero la marina, que vive puertas afuera, no participa con igual intensidad que el ejército de la política doméstica.

*El Federalista* muestra originalidad aliada con la ortodoxia. Estados Unidos, de un lado, es ortodoxamente liberal. Hereda una tradición europea, la reconoce y la acepta. Pero agrega nuevos elementos: el federalismo, el presidencialismo... Demuestra una originalidad que en realidad consiste en saber recrear las condiciones de la ortodoxia en un medio distinto. He aquí un punto medio entre la creación de la nada y la mera imitación. Así, por ejemplo, hay un artículo de Hamilton en que se opone a las declaraciones de derechos. Señala en este sentido que históricamente las declaraciones de derechos han surgido de peticiones del pueblo al rey. Han sido derechos “arrancados” al monarca por sus súbditos. En una república democrática, sostiene, no tienen sentido estas declaraciones pues son los mismos ciudadanos quienes crean la república. No hay un rey, un poder al que se hayan arrancado concesiones. Entonces, la Constitución nada tiene que decir sobre nuestros derechos, que son eso: “nuestros”. Hamilton sospechó que definir los derechos es limitarlos. Definir es amojonar, poner límites. Si yo defino un derecho, la definición lo limita. Por eso cuanto más leyes hay que “reglamenten su ejercicio”, menos derechos tenemos. Pero Hamilton decía esto en una sociedad donde los derechos ya tenían vigencia. En cambio Alberdi define los derechos agresivamente, contra una sociedad que no los reconoce. Los derechos, de alguna manera, son impuestos en las Bases... a una tradición adversa.

Es interesante advertir cómo la misma institución,

cuando entra en un lecho cultural diferente, produce efectos opuestos a su intención primera. Tomemos el caso de la presidencia, por ejemplo. Hamilton le atribuye muchos poderes, pero en un país como el suyo, en donde los poderes nacionales y federales están tan divididos, con tantos grupos de presión dentro de la sociedad, hay que fortalecer al presidente para que salve la unidad. La presidencia es un “tapón” que evita la disgregación. Al instituírsela, empero, se corre el riesgo de que aumente su poder. La sociedad está prevenida contra la posibilidad de ese aumento: cuando un presidente toma un estilo arrogante “imperial” --Nixon, por ejemplo-- entonces lo anula. Nunca hubo un presidente por más de dos períodos, excepto Roosevelt que obtuvo tres. Cuando murió Roosevelt, inmediatamente se impuso una enmienda constitucional que prohibió más de dos períodos. De la misma manera, los ingleses derrotaron a Churchill al día siguiente de la victoria en la Segunda Guerra Mundial. Aunque a veces los necesiten, los anglosajones no quieren caudillos.

En cambio, nuestro presidente “sucede al virrey”, como decía Alberdi. Bolívar decía: “Tenemos que instituir reyes con el nombre de presidentes”. Y agregaba: “El drama de Hispanoamérica es que nuestras naciones requieren repúblicas para las cuales no están preparadas”. Por eso nuestros presidentes son monarcas republicanos. Por eso aquí no cae un presidente cuando es fuerte sino cuando es débil, cuando no atrae, cuando no ocupa el escenario. Las descripciones constitucionales son idénticas, en Washington y en Buenos Aires, pero los resultados políticos son opuestos. Aunque a veces no los necesitemos, nosotros queremos caudillos. Es que nuestro temor ancestral no es la opresión; es la anarquía, que es lo que hemos conocido por más tiempo. Todos los países latinoamericanos retienen en la memoria de sus viejos el recuerdo de alguna anarquía. El hispanoamericano teme a la anarquía porque es peor que la tiranía, porque en ella todos son tiranos. El hispanoamericano es discípulo de Hobbes aun

sin saberlo. En cambio los anglosajones, más disciplinados, temen la opresión pues no tiene noción de la anarquía. Lucharon contra el absolutismo. Son dos culturas muy distintas y sobre ellas se ha reflejado con opuestas tonalidades la institución presidencial.

Es útil recordar que la Constitución norteamericana y *El Federalista* no atacaron a la esclavitud. Los norteamericanos recién atravesarían la Guerra de Secesión, que terminó con la esclavitud, ochenta años más tarde. Esto se llama “pragmatismo”, que es un método que acepta una distancia relativamente grande entre las ideas y los comportamientos, que admite excepciones sin dudar por ello de los ideales, a diferencia del principismo, al que una sola excepción conmueve. Los norteamericanos pudieron vivir con la dualidad de la esclavitud y la Constitución por ochenta años.

Por otra parte, nunca dejó de haber un fuerte espíritu puritano. Recordemos que en una fecha tan tardía como 1919 los norteamericanos cometieron el exceso moralista de pasar la enmienda constitucional de la Ley Seca, que violaba nada menos que el derecho individual de beber lo que uno quería.

En la historia de las ideas, *El Federalista* cumple un rol menor. Interesa sobre todo por su aporte al constitucionalismo americano, por haber logrado adaptar al Nuevo Mundo los principios de la libertad que habían visto la luz en el Viejo Mundo.

#### *El Federalista y el depósito liberal*

Quedan por analizar los aportes de *El Federalista* al depósito de ideas liberales.

1. La idea de los *dos conservatismos* es importante. Hay un conservatismo de las instituciones y de los principios; otro de las estructuras sociales. Son profundamente dife-



rentes. El primero conserva un marco jurídico estable, seguro, duradero, que permite una verdadera revolución dentro de la sociedad a raíz de la libertad que goza la gente. Los países más avanzados económica y socialmente son los más estables en sus instituciones políticas. En cambio, si se quiere conservar la estructura social existente, no se conserva la estructura institucional de la libertad. Ello se logra cambiando constantemente el Estado, con lo cual se asegura el mantenimiento de la situación social.

En nuestro país, para conservar la estructura de la sociedad se cambió al Estado todo el tiempo. En otros países, donde el Estado fue inmutable, la sociedad entró en ebullición. El conservador social trata de mantener enquistadas posiciones de privilegio; para ello altera las normas de continuo. Si el marco jurídico es estable, la revolución se da por dentro: el competitivo gana y el ineficiente cae; hay nuevos ricos y nuevos pobres. Si la estructura social es inmovilista, se cambiarán las reglas toda vez que ellas permitan la revolución de los competitivos.

**2. La diferencia entre el liberalismo como tradición concreta y como esquema intelectual.** La libertad moderna nació con el protestantismo. También la hubo en el catolicismo, pero fue ahogada por la Contrarreforma. Lo cual significa que la libertad no ha sido anulada por el catolicismo como tal sino por una de sus manifestaciones episódicas: la Contrarreforma. En los países donde ocurrió la Reforma Protestante, se modificó la actitud religiosa del hombre frente al mundo. El hombre reivindicó su independencia en la más íntima de las regiones. Allí se inició una revolución en la cima de lo humano que luego descendería, para hacerse económica y política. Porque ese hombre que tomó la decisión feroz de definir ante sí al Dios de la Biblia, compite gustosamente en cualquier otro ámbito. ¿Cómo el liberalismo pudo ser pese a ello moderado en los países anglosajones? Porque creció gradualmente como una *tradición*. En esos países, ser conserva-

dor significa mantener la tradición liberal. En cambio, entre los latinos ser liberal equivale a ser inmoderado, disconformista, porque hay una incompatibilidad profunda entre el conservador y el liberal. Por eso en los países latinos los liberales llegaron a la exasperación (Robespierre, Moreno); porque actuaban en una cultura adversa a su pensamiento. Entonces el liberal se convertiría en el libre-pensador, en el ateo militante, en el anticlerical; finalmente dejaría de ser liberal al promover la guillotina o los fusilamientos de Cabeza de Tigre. El que mantenía el orden antiguo era en estos casos el conservador. En la otra cultura, el pensamiento y la tradición de la libertad resultaron congruentes. *El Federalista* muestra que en esas sociedades existía un consenso que el legislador se limitó a canalizar.

3. *El Federalista* enseña hasta dónde puede llegar la *originalidad* en el liberalismo. Hay tres alternativas: crear la nueva actitud de la libertad en la cima y desde la nada (por ejemplo, Lutero); aplicarla a nuevos campos (por ejemplo, Smith en lo económico, Locke en lo político) y, por último, adaptarla a una situación concreta. Esto es lo que logra la Constitución norteamericana, que en este tercer sentido - el más modesto de todos- es muy original. Una actitud excéntrica sería tratar de inventar ahora algo totalmente nuevo cuando ya poseemos los fundamentos de la libertad. Lo que también es inconducente es la copia absoluta. Quizás nuestros liberales han cometido este último error: no se les nota suficiente originalidad. El pensamiento de Alberdi es original, pero no lo fue su trabajo jurídico. A la Argentina le ha faltado, quizás, un pensamiento liberal con fuerzas para "adaptar". Pensemos en el caso japonés: el discípulo empieza a crear solamente cuando sabe exactamente lo mismo que el maestro. El japonés contemporáneo, cuando supo todo lo de los americanos, sólo entonces se puso a agregar algo nuevo; recién ahí aportó su originalidad.

4. La premisa institucional del desarrollo. En el caso de Estados Unidos no fue la economía lo primero. Y esto no es casual. Al principio surgieron los hombres moralmente independientes; luego estos hombres reclamaron una estructura política; finalmente, en el marco que ella les dio, estallaría la prosperidad. Esta no es una mera secuencia histórica, sino un orden lógico. Cuando la prosperidad ocurre anticipadamente, sin un marco moral e institucional, no consigue perdurar.

5. El aporte en materia militar. Madison ve claramente que ha habido dos tradiciones militares en la historia. Una, la tradición romana, con grandes ejércitos terrestres —*standing armies*, ejércitos permanentes—, provoca la tensión entre el poder militar y el poder civil. Esta tradición llega hasta nosotros. La otra, la tradición anglosajona, es la de países insulares que no sienten la amenaza del vecino terrestre y potente; por eso buscan un ejército pequeño y profesional, de cuadros, que sólo crece en tiempos de guerra. Esta tradición fue mantenida en Estados Unidos a través de las guerras del siglo XX: los norteamericanos movilizaron grandes ejércitos de tierra en 1914, en 1939, en Corea y en Vietnam, para licenciarlos al día siguiente de la victoria o de la paz.