

LA CONSTITUCION NORTEAMERICANA

DE 1789*

E. V. NIEMEYER, JR.

SUMARIO

Introducción. I. Los orígenes de la Constitución norteamericana de 1789. 1. Hechos que condujeron a la Convención de mayo de 1789. 2. Los hombres que forjaron la Constitución norteamericana. 3. Asuntos fundamentales debatidos en la Convención. 4. La firma de la Constitución y su ratificación posterior. II. Los principios más destacados de la Constitución norteamericana. 1. El federalismo. 2. La separación de poderes. 3. El sistema de "pesos y contrapesos" (checks and balances). 4. El gobierno limitado. III Conclusiones.

INTRODUCCION

I. LOS ORIGENES DE LA CONSTITUCION NORTEAMERICANA

Cuando ingresé al servicio diplomático de los Estados Unidos en 1963, hube de prestar juramento; mis palabras fueron las siguientes:

"Apoyaré y defenderé la Constitución de los Estados Unidos contra todo enemigo, foráneo e interno; comprometo mi lealtad y homenaje a la misma; me hago cargo de esta obligación en forma completamente voluntaria sin ninguna reserva mental o intención aviesa; y

*Reproducimos el texto de la conferencia que el Dr. E. V. Niemeyer, Jr. dictara en el Aula Magna de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, el día 30 de junio de 1976, con ocasión del ciclo de conferencias que el Departamento de Derecho Público organizara en conmemoración del bicentenario de la declaración de la independencia de Estados Unidos de Norteamérica. Tanto el sumario como el parrafado son de la redacción de esta Revista.

cumpliré lealmente y en debida forma los deberes inherentes al cargo que asumo en estos momentos. Así, Dios me ayude”.

Al prestar este juramento yo me comprometía a proteger una constitución, la más exitosa en la historia humana, la que en sus principios fue ideada para servir a una nación compuesta de trece estados y escasamente cuatro millones de personas en total; pero que ahora, 187 años más tarde, sigue siendo el documento fundamental y fuerza orientadora del sistema político norteamericano de cincuenta estados y 212 millones de personas. Me es muy grato encontrarme aquí presente esta mañana para contarles algo acerca de esta constitución, cómo se originó y cuáles son sus características más destacadas.

Como se habrán impuesto ustedes de conferencistas anteriores o de otras fuentes, la Constitución de los Estados Unidos de 1789 no fue la primera, sino la segunda. La primera fue constituida por los artículos de Confederación redactados durante la revolución pero que entraron en vigencia sólo en 1781. Lamentablemente para la paz, tranquilidad y desarrollo de los trece estados las Actas de Confederación fueron un esfuerzo malogrado por pretender establecer un sistema funcional de gobierno a dos niveles de autoridad: nacional y estatal. El congreso, en el cual cada uno de los estados tenía derecho a voto, era la autoridad suprema. El Congreso no podía exigir pago de contribuciones a los habitantes de un estado, ni podía controlar el comercio entre los estados. De hecho, el Congreso no podía obligar a los Estados a proveer financiamiento para el gobierno nacional. Bajo los términos de los artículos de Confederación, todo apoyo económico para el gobierno dependía exclusivamente de la buena voluntad de los Estados. No había presidente ni sistema alguno de tribunales nacionales. Una grave falla era el que los artículos de Confederación sólo podían ser modificados con el consentimiento unánime de los Estados. En total, los Estados eran supremos y el gobierno nacional demasiado débil para poder ofrecer un sistema viable de unión. América aún no había hallado modo de distribuir el poder entre su gobierno centralizado y los estados miembros. Pero luego había de lograrlo bajo una nueva carta nacional, la Constitución de 1789.

¿Cómo ocurrió esto? ¿Cuáles fueron los sucesos que obligaron al pueblo norteamericano a buscar una unión más perfecta?

1. *Hechos que condujeron a la Convención de mayo de 1787*

Durante el lapso 1781 a 1787 los estados sostuvieron interminables riñas sobre fronteras limítrofes entre uno y otro, pleitos por derechos territoriales, y por tarifas. La depresión económica arrasó el país, dejando muchos granjeros iracundos y hambrientos. Después de terminada la Guerra Revolucionaria, la cooperación entre los estados que había sido tan esencial para llevar la guerra adelante a su conclusión disminuyó notablemente. En la gloria de la independencia los estados hacían prácticamente lo que les daba la gana. Algunos emitieron dinero en billetes sin valor; otros omitieron de contribuir su cuota para mantener al gobierno central. Abundaban los problemas internacionales. Los británicos se negaban a retirar sus tropas de las tierras del oeste hasta que los estados hubiesen pagado el valor de las propiedades expropiadas a súbditos británicos durante las luchas; y los españoles amenazaban con clausurar el río Mississippi para impedir el comercio norteamericano. Como otras naciones se negaban a firmar convenios comerciales con el débil gobierno norteamericano que era incapaz de cumplirlos, el comercio internacional disminuyó a cero.

Bajo estas condiciones, un pequeño grupo de norteamericanos resueltos comenzaron a bregar por un gobierno nacional más enérgico. Cuando los estados de Virginia y Maryland tuvieron éxito en resolver sus problemas sobre el comercio por el río Potomac, un grupo de virginianos propusieron que los estados enviaran delegados a Annapolis (Maryland) a fin de discutir problemas inter-estatales. Aunque sólo cinco estados concurrieron a la cita, los organizadores no se dieron por vencidos. Convencieron al Congreso a convocar una asamblea a celebrarse en Filadelfia en mayo de 1787. Este Congreso habría de reunirse "para el único y exclusivo fin de revisar y modificar los artículos de Confederación". El que la Convención se haya desentendido de esta directiva y, en cambio, redactó un documento completamente nuevo, o sea, la Constitución de 1789, redundará eternamente en su honor y gloria. Todos los estados, excepto el de Rhode Island, donde la legislatura estatal estaba controlada por un partido agrario de granjeros y deudores, enviaron delegados a la Convención de Filadelfia en 1788.

2. *Los hombres que forjaron la Constitución norteamericana*

Ahora cabe decir algunas palabras acerca de los hombres que redactaron lo que el Primer Ministro Gladstone calificó más tarde como "la más maravillosa obra que haya sido forjada en un momento dado por la inteligencia y voluntad del hombre". ¿Quiénes fueron? En un sentido real, eran los hombres más eminentes de su época. Y eran jóvenes; su edad promediaba alrededor de los 42 años. El mayor era el internacionalmente famoso Benjamín Franklin, de 81 años de edad y enfermo de gota, quien asistió a las sesiones transportado en una silla cargada por cuatro reos de la cárcel local. A despecho de su juventud, los cincuenta y cinco delegados que efectivamente asistieron a la Convención estaban bien preparados para la labor de redactar una constitución. Siete de ellos habían servido como gobernadores de sus respectivos estados. Dos tercios del total habían cumplido períodos en el Congreso Continental, ocho habían tenido experiencia previa en la redacción de constituciones estatales, ocho habían firmado la Declaración de Independencia y la mitad de ellos eran egresados universitarios. Sus profesiones recorrían toda la gama, desde comerciantes, manufactureros, hacendados, banqueros hasta abogados.

Seis de estos hombres deben ser mencionados específicamente por haber cumplido papeles destacados en la Convención. Ellos fueron George Washington, James Madison y Edmundo Randolph, de Virginia; Benjamín Franklin, James Wilson y Gouverneur Morris, de Pensilvania. George Washington no había deseado asistir porque su dentadura, al igual que sus finanzas, estaban en bastante mal estado... Sin embargo, logró convencerlo Madison que el futuro del país dependía de su apoyo; por tanto llegó para encontrarse elegido como presidente de la asamblea. Hombre de gran prestigio, Washington inspiraba respeto y reverencia universales. Aunque hablaba poco, logró impedir que la Convención se apartara de la gran tarea de establecer un gobierno realmente funcional. Entre todos los presentes James Madison probablemente era el mejor informado acerca de su país. Conservador en asuntos económicos, pero liberal en sus puntos de vista en cuanto a los derechos civiles, Madison se esforzó para establecer un gobierno fuerte y nacionalista. Fue él quien escribió "primero debes permitir al gobierno que controle a los gobernadores

y, luego, obligarlo a controlarse a sí mismo”, un dicho que pudiera ser reflejo de la filosofía fundamental de la Constitución. Tal como la expresa un historiador, él (Madison) impartió a la Constitución su estructura básica, su conservantismo esencial y, sin embargo, “la suficiente flexibilidad para poder enfrentar las cambiantes necesidades del futuro”. Además, a Madison le debemos el saber lo que sucedió en la Convención de Filadelfia. En esos días, antes de que existieran taquígrafos, él tomaba apuntes durante los debates sobre cuánto le era posible y luego, en la noche, completaba sus notas a la luz de una vela, así afectando su salud. Sin lugar a dudas, Madison mereció el título que más tarde se le otorgó, “padre de la Constitución”. Edmundo Randolph, Gobernador de Virginia, un nacionalista que laboraba incesantemente por el establecimiento de un gobierno nacionalista enérgico y firme, fue autor de uno de los planes que utilizó la Convención al redactar la Constitución.

Benjamín Franklin, de Filadelfia, a quien conocemos como inventor, científico, filósofo y estadista, seguía a Washington en cuanto a la estimación que le profesaban los delegados. Y pese a su avanzada edad era muy popular entre las damas. Aunque no hizo aporte directo alguno a la redacción de la Constitución, Franklin intercaló humor e ingenio en los momentos críticos de los debates cuando se precisaba aliviar tensiones y evitar animosidades. La mayoría de sus conferencias fueron leídas por James Wilson, de Pensilvania, escocés de origen y educación y, probablemente, el más eminente jurista teórico de su época. Creían en un fuerte gobierno nacionalista y que éste debería tener una sólida base popular. El tercer miembro de la delegación de Pensilvania era Gouverneur Morris, muy aristocrático en sus ideas a diferencia del democrático Franklin. Morris usaba una pierna de palo; era un conferencista elocuente y fue responsable del estilo literario de la Constitución. Años más tarde podía declarar con entera veracidad al comenzar una carta, “la mano que escribe esta carta escribió la Constitución”. Un historiador se ha referido a Morris como el “niño travieso” de la Convención. Parece que Alexander Hamilton, en una ocasión, apostó a Morris una comida si era capaz de darle un manotazo en la espalda a Washington, diciéndole: “¿Y cómo se siente hoy, mi querido general?” Morris aceptó la apuesta y cumplió. Pero más

tarde le declaró a Hamilton que “Después de la mirada que me lanzó, no lo volvería hacer por mil comidas”.

Es de interés notar que si en esa ocasión había presente norteamericanos eminentes, bien versados en ciencia política, otros tantos brillaron por su ausencia. Thomas Jefferson, autor de la Declaración de Independencia, y John Adams, quien más tarde llegó a ser Presidente de los Estados Unidos, se encontraban en el extranjero en misiones diplomáticas; y John Jay estaba absorto en la dirección de relaciones exteriores de la Confederación.

3. *Asuntos fundamentales debatidos en la Convención*

El período 14 de mayo al 17 de septiembre de 1787 fue uno de los decisivos en la historia de la República norteamericana, a medida que cincuenta y cinco delegados de doce estados se reunieron en la Casa de Estado de Pensilvania —donde once años antes se firmó la Declaración de Independencia— a fin de discutir la razón de un nuevo gobierno. Algunos eran firmes defensores de la democracia, mientras que otros rechazaban la idea de otorgar al pueblo el derecho de elegir a sus representantes. Por ejemplo, Elbridge Gerry, de Massachusetts advirtió que “los males que experimentamos actualmente son producto del exceso de democracia”; y Alexander Hamilton, quien pudiera compararse con el gran prócer Diego Portales, habló acerca de la “imprudencia de la democracia” y dijo que “el pueblo rara vez puede juzgar y decidir atinadamente”. Otro punto a discutir fue la relación entre estados grandes como Virginia y Massachusetts y otros más pequeños, como Nueva Jersey y Delaware. ¿Debería crearse un enérgico gobierno nacional con mayores poderes que aquellos ejercidos por los estados, o deberían los estados ser soberanos y el gobierno nacional débil? ¿Y qué había de ser de la esclavitud?

Estos tópicos formaron tema para discusión, y fueron debatidos en sesiones secretas a fin de mantener la libertad del debate, durante esos meses calurosos y húmedos de verano en Filadelfia. Para asegurar la privacidad se mantenían cerradas las ventanas, con lo que las temperaturas alcanzaban grados insufribles. Pero al abrir las ventanas, entraban nubes de moscas, lo que era igualmente intolerable. Bajo tales condiciones los ánimos solían deteriorarse pero nunca se llegó

a los balazos. Se duda que cualquiera de los delegados portara armas. Una vez, cuando el debate se acaloró excesivamente, Benjamín Franklin sugirió que las sesiones se iniciaran con una plegaria: "Mientras más años vivo, más pruebas encuentro de esta verdad: que Dios es quien gobierna los asuntos de los hombres. Y si bien un gorrión no cae a tierra sin que El lo note, ¿Será entonces probable que pueda erigirse un imperio sin Su atención?" Pero su idea no prosperó, no porque los delegados no creyesen en las oraciones sino porque la Convención carecía de fondos para pagar los servicios de un capellán. De hecho, tampoco podían pagarles honorarios a los delegados, ni siquiera sus gastos.

Durante las primeras sesiones la astuta delegación de Virginia presentó un plan que sirviera de punto de partida en los debates. Este plan representaba los puntos de vista de los estados grandes y optaba por un gobierno nacional capacitado para decretar leyes y, mediante sus propias ramas ejecutivas y judiciales, hacerlas cumplir. El Congreso sería bicameral con representación de acuerdo a las riquezas o número de habitantes de cada estado. La cámara baja sería elegida por el pueblo y la cámara alta por la baja. Alarmados ante este plan, que aseguraría un gobierno controlada por los estados grandes, los estados pequeños presentaron su proyecto el 15 de junio. Bajo este plan denominado el Plan de Nueva Jersey, los artículos de Confederación (convenientemente dejados de lado por los virginianos) seguirían en plena vigencia y cada estado sería representado en el Congreso con un voto. El Congreso sería reforzado a fin de poder exigir el pago de impuestos y de regularizar el comercio. Un ejecutivo pluralista administraría las leyes y designaría una Corte Suprema. Este plan, que habría perpetuado al gobierno en forma de una débil confederación de estados soberanos, fue rechazado por los estados grandes; sin embargo, los delegados de los estados pequeños se rehusaron desistir y comenzó a vislumbrarse la disolución de la Convención. Finalmente, el 16 de julio se llegó a un acuerdo. Denominado la "Gran Aveniencia", exigía que para ser miembro de la cámara baja del Congreso (Casa de Representantes) se calcularía sobre el número de habitantes libres de cada estado más las tres quintas partes de los esclavos, mientras la cámara alta o Senado, consistiría de dos miembros de cada estado, elegidos por las legislaturas estatales. Apaciguados

por esta mutua concesión, los delegados de los estados pequeños y menos poblados declararon estar preparados para apoyar la creación de un fuerte gobierno nacional.

En realidad, la idea de un Senado en que cada estado tendría derecho a dos votos fue una concesión tanto a los estados pequeños como a los intereses conservadores de todos los estados donde el temor a la democracia era cosa viva. Se ha comentado que más tarde, cuando Jefferson regresó de Francia, sostuvo una reunión con George Washington y le preguntó por qué había favorecido el concepto de un Senado. En esos instantes estaban tomando café. Washington preguntó a Jefferson, “¿por qué vació usted su café en el platillo?” Jefferson respondió: “para que se enfriara”. “Exactamente”, dijo Washington. “Vertimos legislación en el platillo senatorial a fin de enfriarlo”. Esto significaba que el Senado actuaría como una balanza, una fuerza estabilizadora dentro del proceso legislativo. Los redactores de la Constitución, ha de recordarse, tuvieron gran cuidado de evitar una cantidad excesiva de democracia, porque temían que el bajo pueblo, en aquel entonces carente de preparación y casi analfabeto, no tendría los conocimientos suficientes para gobernarse en forma inteligente. Si la casa de Representantes quedaba sujeta a elecciones populares directas, el Senado, elegido por legislaturas estatales, ejercería la vital influencia controladora sobre el proceso legislativo. No debemos sacar conclusiones de esto en el sentido de que los delegados a la Convención eran antidemocráticos. Lo que perseguían era un gobierno equilibrado, funcionando democráticamente pero no con una democracia ilimitada. El Senado actuaría como fuerza controladora, pero la Constitución no se preocuparía de resguardar la propiedad; tampoco se especificaron medidas sobre propiedades en relación con cualquier cargo federal.

Una vez acordada la “Gran Aveniencia”, fue fácil llegar a acuerdo sobre otros puntos. El temor que el nuevo gobierno nacional ejercería sus poderes para favorecer los intereses de las empresas comerciales y manufactureras del norte a expensas de los intereses agrícolas del sur, o viceversa, resultó en una prohibición absoluta de impuestos sobre las exportaciones. Aun hoy en día Estados Unidos es una de las pocas naciones que no puede recaudar impuestos sobre sus exportaciones. Algunos delegados nortinos querían descartar los esclavos como parte de la población para fines de decidir el número de representantes

que correspondería a un estado en la cámara baja; y al contrario, algunos sureños querían hacer valer la totalidad de sus esclavos. Por tanto llegaron al acuerdo de contabilizar solamente las tres quintas partes de los esclavos. Algunos delegados deseaban abolir la trata de esclavos, mientras otros, principalmente sureños, querían perpetuar el sistema. El convenio que se logró sobre este punto fue que el comercio de esclavos seguiría hasta 1808, fecha en que el Congreso podría prohibirlo, lo cual efectivamente hizo en ese año. Otro convenio tenía relación con la admisión de los nuevos estados que se irían formando en el territorio del oeste. Los adinerados y propietarios del este temieron que los nuevos estados adoptarían los puntos de vista del pequeño agricultor y de los eternos deudores. Se consideraba que al admitir los nuevos estados, estos debieran tener una categoría inferior a los trece estados originales. Otra opinión era que deberían ser admitidos con los mismos privilegios y derechos que los estados originales. Este problema fue solucionado dejando que lo decidiera el Congreso; como resultado, se decretó una igualdad absoluta para todos los estados. Finalmente, me permito comentar el convenio sobre la forma de elegir presidente. Algunos favorecían la elección por el pueblo, otros preferían que lo eligiera el Congreso. Esta última sugerencia fue objetada sobre la base de que un presidente así creado sería débil y servil. Al final fue decidido que el Presidente sería elegido por un colegio electoral el cual sería escogido en la forma como decretara la legislatura estatal. Esto, a la larga, permitió que los electores fuesen elegidos por el pueblo, sistema que perdura hasta hoy día.

4. *La firma de la Constitución y su ratificación posterior*

Durante los últimos días de sesiones de la Convención, un comité especial pulió la versión final del documento y Gouverneur Morris aportó un elocuente preámbulo que reza como sigue:

“Nosotros, el Pueblo de los Estados Unidos, a fin de formar una unión más perfecta, establecer la Justicia, afianzar la tranquilidad interior, proveer a la Defensa común, promover el bienestar general y asegurar para nosotros mismos y para nuestros descendientes los beneficios de

la Libertad, estatuímos y sancionamos esta Constitución para los Estados Unidos de América". (Sic).

Benjamín Franklin propuso que la Constitución fuese firmada por los miembros en la siguiente forma: "Forjado en Convención por consentimiento unánime de los estados aquí presentes el día 17 de septiembre". Su sugerencia fue aprobada y los delegados se adelantaron para firmar. Sólo tres personas presentes en esta histórica ocasión se negaron a firmar. Otros que se habían opuesto a la Constitución ya habían partido de Filadelfia. La ceremonia de la firma impulsó a Franklin a comentar que, durante los debates, a menudo había contemplado el sol pintado en la pared detrás de la silla del General Washington, presidente de la Convención, musitando si representaría un sol naciente o uno poniente. "Ahora", dijo Franklin, "estoy contento de saber que es un sol naciente y no uno en su ocaso". Luego todos los delegados se trasladaron a la taberna City Tavern para beber y cenar juntos como despedida, ya que sería la última vez que se encontrarían todos reunidos. Se dice que una dama se acercó a Benjamín Franklin y le preguntó: "Bueno, doctor, ¿qué tenemos, una república o una monarquía?". "Una República", fue la respuesta, "siempre que ustedes puedan mantenerla". La Convención había terminado y también habían llegado a su fin los cuatro meses más decisivos en la historia de la república norteamericana.

Sin embargo, la Constitución no había sido aun ratificada y el escaso margen por el cual ello se logró indica que existía mucha oposición al documento. En cada uno de los estados se celebraron convenciones donde los delegados votaron sobre el documento. Los debates fueron acrimoniosos. Aunque siete estados ratificaron por márgenes de 2 a 1 o más, en Massachusetts el voto fue de 187 contra 168, en Virginia 89 contra 79 y en Nueva York el margen fue de 30 contra 27. Curioso es, pero los autores de la Constitución no incluyeron en el documento una declaración de derechos, no por indiferencia hacia los derechos fundamentales sino porque los autores no pensaron que fuese necesario especificarlos en el texto. Aunque ésta era una actitud lógica, psicológicamente era adversa. Los norteamericanos querían que sus derechos fuesen proclamados concretamente en la Constitución. A fin de contrarrestar las críticas que pudiesen haber logrado derrotar

la Constitución en las convenciones ratificadoras, sus defensores prometieron que a fin de resguardar la ciudadanía contra acciones arbitrarias del gobierno, se decretaría una Declaración de Derechos en forma de enmienda a la Constitución; ésto se haría en la primera sesión del primer Congreso. Se hizo y la Declaración de Derechos, o sea, las primeras diez enmiendas a la Constitución y parte integral de ella, entró en vigencia en noviembre de 1791. Los derechos fundamentales incorporados en la Constitución constituyen una garantía contra posibles atropellos ilegales e indebidos contra el individuo e incluyen las siguientes: la libertad de expresión, de imprenta, y de poder reunirse en forma pacífica para pedir al gobierno la reparación de agravios; el derecho de los habitantes de que sus personas, domicilios, papeles y efectos se hallaran a salvo de pesquisas y aprehensiones arbitrarias; el derecho de un acusado de ser juzgado por un jurado; inmunidad contra las fianzas y multas excesivas y penas crueles y desusadas, etc. También debe mencionarse que Alexander Hamilton, James Madison y John Jay escribieron una serie de cartas en las que analizaban la Constitución, alabando sus méritos. Las cartas, impresas en conjunto bajo el título *El Federalista*, fueron ampliamente diseminadas y ayudaron a obtener apoyo para la ratificación. Tal como lo expresó un científico político, "es significativo que éste, el aporte más importante que América hiciera a la literatura del pensamiento político, haya obedecido a la necesidad material de ganar apoyo para la Constitución propuesta".

¿Cuáles fueron los motivos de los redactores de la Constitución? Como hombres sabios y de buenos principios, ¿estarían motivados por el patriotismo o más bien dominados por sus intereses personales? ¿Fueron los redactores gobernados por intereses materiales o eran hombres de inspiración divina? Mientras tenían razones personales poderosas para desear un fuerte gobierno centralizado que protegiera y promoviera sus propios intereses económicos, sería sumamente difícil probar que el determinismo personal haya constituido el factor principal que inspiró a los redactores. Por ejemplo, George Washington tenía mala salud, su situación económica era precaria y sus tierras de cultivo requerían con urgencia de una atención inmediata. El decididamente no concurrió a Filadelfia con objeto de promover sus propios intereses, pues se necesitó considerable persuasión de parte

de James Madison y otros para convencerlo que era su deber servir a su país en el papel de delegado. Es muy probable que ambos motivos inspiraron a los redactores de la Constitución en la preparación e implementación del documento. Por una parte eran estadistas y patriotas. Por otra, eran hombres pragmáticos quienes veían muy claramente que el éxito de un fuerte gobierno centralizado se identificaba estrechamente y afectaba su propio bienestar económico.

II. LOS PRINCIPIOS MAS DESTACADOS DE LA CONSTITUCION

Ahora bien, dirijámonos a los principios de la Constitución; los puntos más notables de ella que la han sostenido a través de los años, que la han permitido servir en efectuar la transformación de una nación rural y subdesarrollada a la sociedad moderna y altamente industrializada, que es hoy día.

I. *El federalismo*

Podríamos decir que la característica que distingue a la Constitución norteamericana es el federalismo, definido como una división de poder político entre un gobierno centralizado, con autoridad sobre todo el país y sus habitantes y gobiernos locales, los estados y las ciudades, que cubren ciertas zonas geográficas del país. Este tipo de gobierno ofrece contraste con un gobierno como ser, el de Gran Bretaña, Francia o Chile, donde la Constitución otorga el poder a un gobierno central que, a su vez, delega autoridad a unidades locales. Este tipo se denomina sistema unitario, en que el gobierno central no sólo puede delegar autoridad sino también revocarla. En un sistema federal la constitución es la fuente de la autoridad central al igual que la autoridad local, siendo cada uno de estos núcleos de poder independiente de los deseos de quienes controlan el otro. Aunque le palabra "federal" no aparece en la constitución, sí contiene tres cláusulas que definen claramente la división de poderes entre los gobiernos nacional y estatal. La primera es la Enmienda 10 que manifiesta lo siguiente:

“Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados, quedan reservados a los Estados respectivamente o al pueblo”.

Los redactores de la Constitución enumeran los poderes del gobierno nacional, a la vez que sugerían retener para los estados todos los poderes restantes. Por ejemplo, el Congreso queda expresamente facultado para declarar la guerra y controlar el comercio entre los estados, pero no hay nada en la Constitución que faculte al Congreso para reglamentar casamientos o divorcios ni mantener un sistema educativo nacional; por tanto, puede entenderse que éstos son materias que se dejan al criterio de los Estados. Muchas de las facultades son ejercidas concurrentemente en ambos niveles del Gobierno. Dado que esto produce confusión en cuanto a la línea divisoria entre la autoridad estatal y la del gobierno nacional, existe un Art. vi, cláusula 2, que reza como sigue:

“La presente Constitución y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarla pese a cualquier cosa en contrario que se encuentre en la Constitución o las leyes de cualquier Estado”.

Esta cláusula, tan esencial para el funcionamiento del federalismo, declara que los poderes del gobierno nacional son limitados pero que, dentro de la envergadura de tales poderes, es supremo dicho gobierno y los tribunales estatales están obligados a mantener esta supremacía. Las leyes del gobierno nacional, generalmente denominado gobierno federal, son supremas en esos campos en que ambos gobiernos pueden actuar. Finalmente, podemos citar la cláusula “necesario y conveniente” en el art. i. Este artículo expresamente enumera 17 facultades del Congreso. Otra cláusula, la N^o 18, estipula que el Congreso tendrá poder “para expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes para llevar a cabo los poderes anteriores y todos los demás que esta Constitución confiere al gobierno de los Estados Unidos o cualquiera de sus departamentos o funcionarios”. Esta cláusula sostiene la doctrina de poderes implícitos mediante la cual el Congreso ha ampliado considerablemente su autoridad en el campo de actividad que pare-

cería haber sido reservado para los Estados. ¿Cuál es el límite del poder implícito? Es difícil definirlo. Después de 187 años sólo podemos decir que bajo nuestra Constitución hay “sólo una línea demarcatoria ancha e indefinida entre los poderes federal y estatales”.

2. *La separación de poderes*

Un segundo principio de la Constitución se refiere a la distribución de facultades dentro del gobierno nacional o federal. Esto se conoce por principio de la separación de facultades, o poderes.

La doctrina de separación de poderes no fue un aporte original de los redactores al gobierno constitucional. Más bien fue legado de milenios de años de experiencia política. Al formular su propia teoría de la separación de poderes, los redactores de la Constitución se dirigieron hacia el gran científico político francés Montesquieu, quien recalcó la doctrina de separación de poderes como un resguardo contra la tiranía y como los mismos cimientos de las libertades inglesas. Su influencia sobre los redactores es abiertamente reconocida por Madison, quien comentó en el N^o 47 de *El Federalista* que el oráculo que siempre se consulta y a quien se cita en este respecto es el connotado Montesquieu, quien tiene el mérito de demostrarlo y recomendarlo efectivamente a la atención del pueblo. Los redactores se valieron además de la experiencia política de la época colonial donde pudieron ver la lucha entre gobernadores y legislaturas por la supremacía. La separación de poderes en la Constitución norteamericana fue una solución práctica al problema de cómo mantener la libertad si los poderes ejecutivo y legislativo estuviesen incorporados en un solo cuerpo.

Tal como el caso del federalismo, no aparece mencionado en la Constitución pero la organización del gobierno nacional está evidentemente basada sobre este principio. El Art. I., expresa:

“Todos los poderes legislativos otorgados en la presente Constitución corresponderán a un Congreso de los Estados Unidos...”.

Es significativo que de las tres ramas del gobierno nacional, la rama legislativa es mencionada primero. De esto podemos deducir que los redactores trataban de crear un gobierno de leyes y no de

hombres. Era su intención que el Congreso fuese la rama principal del gobierno. Entonces, el Art. II, comienza con las palabras:

“Se deposita el poder ejecutivo en un Presidente de los Estados Unidos de América”.

El Art. III comienza:

“Se depositará el poder judicial de los Estados Unidos en un Tribunal Supremo y en los tribunales de menor cuantía que el Congreso instituya y establezca en lo sucesivo”.

El sistema norteamericano es un sistema presidencial que contrasta con el sistema británico, o “parlamentario”. Es decir, en los Estados Unidos el jefe del ejecutivo es seleccionado por, y responsable ante, los votantes mientras que en Gran Bretaña el primer ministro es el jefe ejecutivo y es elegido por el partido mayoritario por la cámara de los comunes de entre sus miembros. Pero a pesar de la separación constitucional, existe en alto grado una mezcla de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial en el sistema gubernamental norteamericano. En cierto sentido esto refleja el pensamiento de Montesquieu cuando escribió:

“si, debido al necesario movimiento de las materias, se ven obligados a moverse las tres ramas, tendrán que hacerlo todos de acuerdo”.

Sería difícil justificar la aseveración que la doctrina de la separación de poderes haya fracasado en los Estados Unidos. Si por un lado el sistema es complejo; resulta en el uso indebido de presiones políticas; tiende hacia tensiones en la función gubernamental y demora los cambios sociales necesarios; también debemos decir que nuestras libertades fundamentales han sido resguardadas, que en 187 años de vida nacional el Congreso y la Corte Suprema nunca han permitido que un presidente se convierta en un Hitler o un Stalin. Ni es probable que sucediera tal cosa.

3. *El sistema de pesos y contrapesos (checks and balances)*

Un tercer principio de la Constitución, estrechamente ligado al principio de la separación de poderes, es el principio de “controles y ba-

lances". Después de dividir el proceso gubernamental en tres ramas distintas, los redactores de la Constitución procedieron luego a instituir amplios "controles y balances" en los asuntos de cada rama por los otras dos. Por ejemplo, las designaciones presidenciales están sujetas a confirmación por el Senado y todos los miembros de la rama ejecutiva —incluso el Presidente— están sujetos a imputaciones y a ser destituidos de sus cargos por el Congreso. El Congreso ha creado departamentos, comisiones y reparticiones de la rama ejecutiva, las cuales pueden ser modificadas o aun abolidas por el mismo Congreso.

Tanto el Presidente como el Congreso controlan el poder judicial federal. El único tribunal previsto en la Constitución es la Corte Suprema. Los tribunales de menor cuantía sólo pueden ser creados por el Congreso, que puede determinar el número de jueces en la Corte Suprema a la vez que tiene facultades para acusar a un juez federal y removerlo de su cargo. Los jueces son designados por el Presidente con la aprobación del Senado. A su vez, el poder judicial puede controlar las otras dos ramas al declarar inconstitucionales las leyes del Congreso y las acciones del Presidente. En un sentido muy real, el principio de controles y balances hace más que permitir a una zona del gobierno a intervenir en las actividades de las otras dos; en algunos casos incluso permite que una de ellas participe de hecho en asuntos que son considerados como de la exclusiva competencia de otra rama. Por ejemplo, cuando los tribunales interpretan las leyes, les dan un significado quizás distinto al que tenía en mente el Congreso al emitirlas. Cuando el Presidente presenta ante el Congreso proyectos para su consideración, o cuando rechaza o aprueba medidas que son promulgadas, está participando en el proceso legislativo. Puede ser que el Presidente deseara tomar parte en ciertos asuntos, pero a menos que el Congreso aprobara los fondos para implementar tal acción, él no puede participar. Por tanto el sistema de controles y balances tiende a confundir la distinción entre las ramas del gobierno, porque las líneas de demarcación entre ellas quedan oscuras. Por otra parte, imparte una buena flexibilidad al funcionamiento del sistema norteamericano de gobierno y ha contribuido a su efectividad.

4. *El gobierno limitado*

Un cuarto principio de la Constitución podría denominarse el principio del gobierno limitado. Hemos visto que la Constitución dispone una distribución tanto geográfica como funcional dentro del gobierno, pero quizás una distribución aun más fundamental es entre el pueblo mismo y el gobierno. La atribución de ciertas facultades al gobierno, mientras se reservan otras facultades y derechos al pueblo, se conoce como "principio del gobierno limitado".

La doctrina del gobierno limitado podría definirse como constitucionalismo, o gobierno constitucional, la forma en que la gente de un país organiza su sociedad mediante reglamentos y restricciones que tratan de lograr un equilibrio entre la autoridad y la libertad de manera de suministrar poder gubernamental mientras se conservan las libertades fundamentales del pueblo. Una constitución como la que tiene actualmente la Unión Soviética o la de Alemania Nazista, que sencillamente describe la estructura y funcionamiento del gobierno, no es una constitución propiamente tal. ¿Por qué? Simplemente porque no existen en ella medios para reconciliar la libertad personal con la autoridad, y así mantenerlo.

En parte alguna de la Constitución aparece ésto expresado en detalle pero sí se encuentra en varios lugares. Ya he manifestado que la Enmienda 10 limita las facultades del gobierno nacional al declarar que se le conceden sólo ciertas facultades delegadas. Todos los restantes quedando reservados a los estados o al pueblo. El principio también viene expresado en las muchas limitaciones específicas incluidas en la Constitución acerca de las facultades del gobierno nacional y los gobiernos estatales.

Entre las disposiciones más importantes están las siguientes: el gobierno nacional no está facultado para gravar con impuestos las exportaciones; los gobiernos estatales no pueden decretar leyes que interfieran con las obligaciones contraídas, y ni el gobierno nacional ni los gobiernos estatales pueden decretar leyes que priven a un individuo de su vida, su libertad o propiedad sin que antes dicho individuo haya sido sometido al debido proceso judicial. Finalmente, además de las limitaciones expresas contenidas en la Constitución, la Corte Suprema ha declarado que también existen prohibiciones implí-

citas. Por ejemplo, en un famoso pleito tramitado en 1819, en que la Corte dictaminó de acuerdo a una ley que creó al Banco de los Estados Unidos, los jueces declararon que existe una prohibición implícita contra la imposición de impuestos o tributos a las agencias del gobierno federal a instancia de los gobiernos estatales.

Sin embargo, el principio de gobierno limitado no es absoluto. Se contrapone con el principio de poderes implícitos, porque si el gobierno federal ejerce poderes implícitos además de los expresados ¿cuáles son las limitaciones sobre tales poderes? Como ejemplo podemos señalar las limitaciones impuestas en tiempo de guerra con relación a ciertas libertades que aparecen en la Declaración de Derechos. El derecho del Congreso, rama integral del gobierno nacional, de declarar y dirigir la guerra, ha servido como justificativo para restringir la libertad de expresión y de prensa durante una guerra, aunque la Enmienda I declara que el Congreso no decretará ley alguna que lesionara estos derechos. El profesor Edward S. Corwin, distinguido experto sobre la Constitución, declaró esto muy claramente en un artículo que escribió en 1936*. De todas maneras el Prof. Corwin se refiere a la Constitución como "un instrumento del poder a la vez que un símbolo de restricción".

Esto significa que ciertas cláusulas de la Constitución proveen la base para el ejercicio del poder político positivo, mientras que otras cláusula o secciones tienen como finalidad la restricción del poder político.

III. CONCLUSIONES

Un aspecto de la Constitución norteamericana no concierne a la teoría del gobierno o la filosofía que expresa. Más bien es un aditamento mecánico, uno que describe cómo se estructuró esta Carta Magna americana. Quiero decir que, si el experimento constitucional norteamericano ha tenido éxito hasta ahora, es porque el documento que constituye su núcleo es breve y escrito en términos generales y

*Este Profesor era tan afamado que sus estudiantes y colegas discreparon con un expresidente de la Corte Suprema por haber declarado éste que la Constitución es lo que la Corte Suprema dice que es; en la opinión de ellos la Constitución es lo que dice Corwin que es.

flexibles. La Constitución contiene menos de 5.000 palabras, excluyendo las 26 enmiendas agregadas desde 1791. Es un documento sorprendentemente corto que contrasta notablemente con la Constitución mexicana de 1917, que consta de aproximadamente 29.000 palabras, o las distintas constituciones estatales de la Unión Norteamericana, la mayoría de las cuales son muy detalladas y largas en exceso, por ejemplo, la constitución del estado de Louisiana contiene casi 250.000 palabras, casi tanto como una novela de 300 páginas. Las constituciones de Connecticut y Rhode Island, dos de los 13 estados originales, contienen casi 8.000 palabras. El contenido promedio de una constitución estatal es de 25.000 palabras, más de 5 veces el de la Constitución nacional. A modo de comparación la Constitución chilena de 1925 contiene aproximadamente 12.700 palabras.

La brevedad de la Constitución norteamericana admite de llenar muchos detalles por diversos medios, como ser, mediante leyes decretadas por el Congreso. Estas complementan disposiciones constitucionales específicas redactadas en términos generales. Lo mejor de este sistema es que la Constitución puede adaptarse a las cambiantes necesidades del Estado sin requerir enmiendas formales. Puede ser y ha sido interpretada al pasar de los años por diferentes generaciones de norteamericanos, de acuerdo a las necesidades de cada época. A comienzos de su historia, John Marshall, presidente de la Corte Suprema, declaró en un pronunciamiento legal que la Constitución norteamericana es "una Constitución diseñada para durar muchísimos años y, en consecuencia, adaptable a las diferentes crisis en los problemas humanos. El haber prescrito los medios por los cuales el gobierno debiera en el futuro ejercer sus facultades habría sido alterar completamente la naturaleza del instrumento, conferiéndole las propiedades de un código legal". Marshall opinaba que no sería aconsejable hacerlo así y la historia le ha dado la razón.

Finalmente, podría agregar que un aspecto importante de la Constitución es su hermetismo respecto a diversos importantísimos aspectos de la vida política norteamericana. No hay nada en la Constitución acerca de la compra de territorios, lo que preocupó mucho al Presidente Jefferson en 1803, en la ocasión de comprar el territorio de Louisiana a los franceses, compra que resultó ser "la mejor ganga en la historia norteamericana". Tampoco contiene mención alguna de partidos

políticos, la misma sangre vital de la democracia americana. Los redactores de la Constitución no mencionaron para nada los partidos políticos por la sencilla razón que en esa época no existían. Los partidos políticos se desarrollaron posteriormente y, a medida que surgían, eran gobernados por costumbres y tradiciones y no por la Constitución.

¿Dónde reside la soberanía bajo la Constitución norteamericana? Debemos recordar que bajo los artículos de Confederación cada estado retenía su soberanía y libertad de acción. Una debilidad fundamental era la carencia de un medio de ejercer el control directo sobre el pueblo norteamericano. Esta falla fue rectificadada parcialmente bajo la Constitución, que otorgaba al gobierno federal sólo poderes limitados y enumerados, por implicancia dejando el saldo para los estados. Sólo en 1819 el Presidente de la Corte Suprema, John Marshall, sostuvo que el gobierno federal derivaba su autoridad del pueblo de los estados más bien que de los estados como entidades soberanas. Este problema no quedó totalmente solucionado hasta 1865, cuando terminó la Guerra Civil y se negó una vez por todas que un estado pudiera retirarse de la Unión. Lincoln había librado y ganado la más cruenta guerra del siglo xix a fin de mantener el concepto de soberanía nacional, que la soberanía descansaba en el pueblo norteamericano y no en los estados.

Ahora quisiera manifestar que la Constitución fue producto de la era de la ilustración y de la experiencia del periodo colonial. Los redactores fueron hombres racionales, que creían que los guiaría el raciocinio en la redacción de un documento que serviría de base de una estructura política que recalca la autoridad de la ley y no la autoridad del hombre. Fue, si no la primera, una de las primeras constituciones escritas. Inauguró un periodo de redacción de constituciones formales que sería emulado por los revolucionarios franceses y, más tarde, por otros en el siglo xix.

Aunque expresa conceptos políticos del siglo xviii y fue diseñada para una nación agrícola subdesarrollada, este breve documento sigue siendo la expresión de las aspiraciones nacionales de un pueblo altamente desarrollado, a la vez que resguarda sus necesidades. Esto se debe no solamente a la solidez de la estructura gubernamental que proveyó, sino también que su significado ha ido en aumento con el

pasar de los años. El éxito del sistema de gobierno norteamericano puede atribuirse en gran parte al hecho de que la Constitución sobre la cual se basa es “un instrumento de poder a la vez que un símbolo de restricción”. Al mismo tiempo ha proporcionado un gobierno enérgico y firme para hacerle frente a los problemas nacionales e internacionales y ha mantenido su forma democrática, resguardando las libertades del pueblo. En la medida en que la Constitución norteamericana ha logrado ambos objetivos, podemos decir que su función ha sido todo un éxito.

Y ahora que Estados Unidos inicia el tercer siglo de su existencia como nación, ante desafíos internos e internacionales sin paralelo, ¿seguirá sirviendo la Constitución como Carta Magna del “primer gran experimento democrático en el mundo”? ¿Podremos mantener la república que, según Benjamín Franklin, fue creada en 1787? ¿Podrá la Constitución seguir protegiendo los derechos del individuo contra el estado? ¿Podremos contar con un gobierno que promueva la planificación social sin destruir los derechos del individuo? En esta época moderna cuando cada nación en el mundo es, no independiente, sino interdependiente con respecto a las acciones de las demás, ¿podrá la constitución norteamericana proveer y mantener un sistema de gobierno que promoverá el principio de interdependencia para beneficio de todos los pueblos del mundo? Bástanos esperar que la dinámica vitalidad de la constitucionalidad norteamericana, vitalidad que nos ha sostenido durante 187 años, seguirá haciéndolo. La responsabilidad para nuestro futuro la tiene en sus manos el pueblo norteamericano. Es nuestro deber asegurar que la Constitución que nos ha servido tan noblemente siga cumpliendo en igual forma. Ya es tiempo que cada uno de nosotros los norteamericanos renovemos nuestro juramento de proteger y defenderla, jurando en las palabras inmortales de Abraham Lincoln, que “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, no desaparezca de la faz de la tierra”.

Sobre la bibliografía utilizada puede verse, Cummings, Jr., Milton C. and Wise, David, *Democracy Under Pressure: An Introduction to the American Political System*. New York: Harcourt Brace Jovanovich 1971; Coyle, David Cushman, *The United States Political System and How It Works*. New York:

Signet Key Books, 1954; Hamilton, Alexander: Jay, John; and Madison, James, *The Federalist: A Commentary on the Constitution of the United States*. New York: The Modern Library, 1937; Jones, Eugene W.; Ericson, Joe E.; Brown, Lyle C.; Trotter, Jr.; Robert S., *Practicing Texas Politics*. Boston: Houghton Mifflin Co., 1974; Kelly, Alfred H. and Harbison, Winfred A., *The American Constitution: Its Origins and Development*. New York: W. W. Norton & Co., 1948; Maddox, Russell W. and Fuquay, Robert F., *State and Local Government*. New York: D. Van Nostrand & Co., 1975; Morison, Samuel Eliot, *The Oxford History of the American People* New York: Oxford University Press, 1965; Odgaard, Peter H.; Carr, Robert K.; Bernstein, Marver H.; Morrison, Donald H., *American Government: Theory, Politics, and Constitutional Foundation*. New York: Holt, Rinehart, and Winston, Inc., 1961; Padover, Saul K., *The Living U. S. Constitution*. New York: Frederick A. Praeger, 1963; Peltason, J. W., Corwin and Peltason's *Understanding the Constitution*. New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1970.