

ALTERNATIVAS PLANTEADAS EN 1787 A LOS ARTÍCULOS DE LA CONFEDERACIÓN

ALTERNATIVES PRESENTED IN 1787 TO ARTICLES OF CONFEDERATION

Jorge Pérez Alonso

Cátedra Martínez Marina de Historia Constitucional

SUMARIO: I.- INTRODUCCION. II.- LA CRISIS DEL SISTEMA CONFEDERAL ESTADOUNIDENSE. 2.1.- Los Artículos de la Confederación. 2.1.1.- Proceso de elaboración. 2.1.2.- Sistema institucional. 2.1.2.1.- El Congreso. 2.1.2.2.- Órganos ejecutivos unipersonales. 2.2.- Crisis del sistema. III.- LAS ALTERNATIVAS PLANTEADAS EN 1787. 3.1.- Planteamientos de carácter federal. 3.1.1.- La propuesta de John Jay. 3.1.2.- La propuesta de Henry Knox. 3.1.3.- La propuesta de James Madison y el Plan Virginia. 3.1.4.- La propuesta de Alexander Hamilton. 3.2.- Planteamientos de carácter confederal. 3.2.1.- Confederación de estados: William Paterson y el Plan de Nueva Jersey. 3.2.2.- Confederación de repúblicas. 3.3.- La opción monárquica. IV.- CONCLUSIÓN

Resumen: Durante el “periodo crítico” (1783-1782) las deficiencias de los Artículos de la Confederación y el fracaso del Congreso Continental para llevar a efecto sus resoluciones cuando contaban con la oposición de los estados, llevó a un movimiento tendente a reforzar las instituciones federales. El presente artículo desarrolla las alternativas a los Artículos que se presentaron en la Convención Constitucional de 1787.

Abstract: During the “critical period” (1783-1787), the flaws of the Articles of Confederation and the failure of the Continental Congress to carry out his resolutions when opposed by individual states, led to a movement to strength the federal institutions. This article explores the alternatives to the Articles presented in the Constitutional convention of 1787.

Palabras clave: Confederación – Federalismo - Estados Unidos

Key words: Confederation – Federalism - United States

I.- INTRODUCCIÓN.

El día 1 de febrero de 1787, veinte días antes que el Congreso de los Estados Unidos aprobase la convocatoria de una reunión de delegados a los efectos de estudiar una reforma de los Artículos de la Confederación, apareció el primer número de una nueva revista, la *American Museum*. En el mismo se incluyeron tres

artículos, el primero de los cuales, titulado *Carta al Pueblo de los Estados Unidos*¹, llevaba la firma de Benjamín Rush, médico de Pennsylvania que era un gran amigo y confidente de la familia Adams. En el citado escrito, Rush sometía a una crítica inmisericorde los Artículos de la Confederación, enumeraba los principales defectos que a su juicio poseía el sistema confederal² y defendía un poder central fuerte capaz de imponer sus decisiones sobre los distintos estados, para finalizar con un patriótico y vivaz llamamiento:

“¡Patriotas de 1774, 1775, 1776 – HEROES de 1778, 1779, 1780, avanzad! ¡Vuestro país requiere vuestros servicios! ¡Filósofos y amigos de la humanidad, avanzad! ¡Vuestro país requiere vuestros estudios y reflexiones! ¡Amantes de la paz y el orden, que declinaron tomar parte en la última guerra, avanzad! ¡Vuestro país perdona vuestra falta de coraje, y requiere vuestra influencia y consejo! ¡Escuchadle proclamando, en sus suspiros y gemidos, en sus gobiernos, en sus finanzas, en su comercio, en sus bienes, en su moral y en sus formas, “¡LA REVOLUCIÓN NO HA TERMINADO!”

Seis meses más tarde, el 4 de agosto de 1787, Thomas Jefferson, embajador de los Estados Unidos en el Reino de Francia, se dirigió por escrito a su amigo, el también virginiano Edward Carrington. En tal carta, Jefferson se refería a la Convención constitucional en los siguientes términos que evidenciaban, a juicio del diplomático estadounidense, las carencias del sistema confederal así como las soluciones que procedía adoptar para solventarlas:

“Me alegra comprobar que los estados han venido a aceptar generalmente el marco de la Convención Federal, de donde creo saldrán sabias medidas. Confieso que no iría tan lejos en las reformas consideradas necesarias como algunos de mis interlocutores en América; pero si la Convención adoptase tales medidas, las supondría necesarias. Mi plan general consistiría en convertir los estados en uno para todo lo relativo a naciones extranjeras, y mantenerlos separados para todo lo puramente doméstico. Pero con todas las imperfecciones de nuestro actual sistema, es sin comparación el mejor existente o que haya existido. Su mayor defecto es la forma inadecuada en la que se han regulado los asuntos de comercio. Se ha dicho con tanta frecuencia que es creencia general, que el Congreso carece de poder para hacer cumplir cualquier cosa, por ejemplo, contribuciones monetarias. No era necesario otorgarlo de forma expresa; lo tiene por ley de naturaleza”³

¹ El texto del documento puede consultarse en John P. KAMINSKI & Gaspare J. SALADINO (ed), *Documentary History of the Ratification of the Constitution*, vol XIII, Madison State Historical Society of Wisconsin, p. 45-49.

² Según Rush, eran cuatro los principales defectos imputables al sistema, los dos primeros de naturaleza competencial y los dos últimos de tipo organizativo: “1º.- Carecer de poder de coerción; 2º.- Carecer del poder exclusivo de emitir papel monera y regular el comercio; 3º.- Atribuir el poder soberano de los Estados Unidos a una sola cámara; 4º.- La excesiva rotación de los miembros de ésta.”

³ *The papers of Thomas Jefferson*, vol. XI, Princeton University Press, 1955, p. 678.

Cabe preguntarse qué había ocurrido durante el sexenio comprendido entre 1781 y 1787 para que dos personas como Rush y Jefferson, tan dispares desde el punto de vista ideológico, coincidiesen en que el sistema institucional de los Artículos de la Confederación hacía inviable un gobierno sólido y eficaz precisamente debido a los vicios inherentes a su propia naturaleza. Y es lícito preguntarse también, a la vista de las diferentes soluciones que ambos proponían, qué tipo de alternativas se barajaron con el objetivo de reformar el sistema confederal. El presente artículo pretende ofrecer respuesta a ambas cuestiones.

II.- LA CRISIS DEL SISTEMA CONFEDERAL ESTADOUNIDENSE.

2.1.- Los Artículos de la Confederación.

2.1.1.- Proceso de elaboración.

El intento de articular un sistema unitario que agrupase a las diferentes colonias precedió incluso a la propia Declaración de Independencia. El día 21 de julio de 1775 el Congreso Confederal debatió un proyecto remitido por Benjamín Franklin, los “*Artículos de la Confederación y Unión Perpetua*”⁴, cuya denominación sería: “*las Colonias Unidas de Norte América*”. Tales colonias se constituirían en una: “*firme liga de amistad mutua, vinculándose a sí mismas y a su posteridad*”, para unos fines generales en cuya delimitación se explicita claramente la influencia de Locke: “*una defensa común frente a sus enemigos, para asegurar sus libertades y propiedades y la seguridad de sus personas y familias, su bienestar mutuo y general*”, si bien, dado que en esos momentos no se descartaba aún en modo alguno la posibilidad de una reconciliación con Gran Bretaña, limitaba su vigencia hasta que se produjese dicha reconciliación. La iniciativa dejaba en manos de cada colonia todos los asuntos que afectasen a sus intereses, pero establecía una organización central integrada por un Congreso General y un Consejo Ejecutivo. El primero de los citados órganos lo integrarían delegados elegidos anualmente por las colonias, y ostentaría competencias relativas a: “*... declarar la guerra y la paz, enviar y recibir embajadores, entablar alianzas (la reconciliación con Gran Bretaña), solventar todas las disputas y diferencias entre las colonias y sobre los límites o cualquier otra causa que surja, y el establecimiento de nuevas colonias cuando fuese necesario*” a las que se añadía la de: “*elaborar las Ordenanzas generales necesarias para el bienestar general, algo para lo que las Asambleas particulares no pueden ser competentes; las que afecten a nuestro comercio general, o moneda general; establecimiento de puestos, y regulación de ejército común.*” El Consejo Ejecutivo estaría integrado por doce personas elegidas por el Congreso de entre sus miembros⁵. La iniciativa, no

⁴ *Journals of Continental Congress*, Government Printing Office, 1905, vol II, 195-199.

⁵ El Plan de Franklin se ampara en dos claros principios: primacía de las colonias (a quienes corresponde la gestión de sus propios asuntos) y división de poderes, si bien limitado únicamente a los poderes legislativo y ejecutivo, atribuidos respectivamente al Congreso y al Consejo ejecutivo. Es significativo que no se mencione el poder judicial, lo que es indicio de que en Franklin pesaba mucho más la influencia de Locke que la de Montesquieu o Blackstone, pues éstos, a diferencia de aquél, ya incluían de forma expresa en su teorización sobre la división de poderes, al judicial.

obstante, fracasó, y tras la Declaración de Independencia se quebró definitivamente la posibilidad de mantener cualquier tipo de vinculación con la Gran Bretaña, dando paso así a la idea de establecer una organización supraestatal que coordinase los esfuerzos de los ya estados independientes no sólo en el ámbito exclusivamente bélico, sino en las relaciones internacionales con terceros países.

El procedimiento de elaboración de los Artículos de la Confederación se demoró un par de años, con la particularidad que desde el texto del primer borrador hasta la redacción definitiva finalmente aprobada tuvo lugar una progresiva disminución de las facultades atribuidas a la organización confederal⁶.

Aun cuando el propio Franklin volvió a someter a consideración su propuesta (si bien revisada y adecuada a la nueva situación fáctica de estados independientes) hubo otras alternativas, como, por ejemplo, la de Silas Deane o el denominado *Plan Connecticut*. El 12 de junio de 1776 el Congreso designó un comité de trece miembros encargado de “preparar y aprobar una forma de confederación para establecer entre estas colonias”⁷. Un mes más tarde, el 12 de julio de 1776, dicho comité remitió al Congreso un borrador elaborado por John Dickinson⁸, a la vez que se ordenaba efectuar copias del mismo para ser entregadas a los delegados con el fin de que estos pudiesen efectuar propuestas de modificación.

La iniciativa presentada por Dickinson (que, aun cuando se refiere a los “*Estados Unidos de América*”, en el articulado continúa designando a los distintos territorios como “*colonias*”) bebe en gran medida de la propuesta de Franklin, aunque reforzando notablemente los poderes del Congreso, que gozaría de unas atribuciones bastante amplias y al que tan sólo se le negaba la “*posibilidad de imponer o recaudar cualquier impuesto u obligación, excepto en la gestión del servicio de correos, ni interferir en las cuestiones internas de cualquier colonia, más allá de aquéllas cuestiones que puedan afectar a los Artículos de la Confederación.*” Junto al Congreso, existiría un “*Consejo de Estado consistente en un delegado por cada colonia, nombrado anualmente por los Delegados de cada colonia y, para el caso que entre los mismos no hubiese acuerdo, por los Estados Unidos en asamblea.*”⁹

La aprobación definitiva del texto se demoró casi un año, debido más que nada a la oposición existente entre los partidarios de la soberanía estatal y los defensores de un poder central robusto, tensión doctrinal que se explicitó en el enfrentamiento dialéctico que tuvo lugar en abril de 1777 entre Thomas Burke (quien trató de asegurar la primacía de los estados al defender una enmienda al

⁶ “Cuando los Artículos de la Confederación fueron finalmente ratificados, el Congreso sufrió una seria disminución de su autoridad y efectividad, así como de su prestigio tanto interior como exterior”; Richard B. MORRIS, *The Forging of the Union: 1781-1789*, Harper & Row, 1987, p. 80.

⁷ *Journals of the Continental Congress*, vol. V, p. 433. No aparece designado representante alguno del estado de Nueva Jersey.

⁸ *Journals of the Continental Congress*, vol. V, p. 546-554.

⁹ Es decir, que el borrador de Dickinson garantizaba que los estados fueran los únicos competentes para cuestiones exclusivamente domésticas, a la vez que establecía un poder central robusto bifurcado en dos órganos, uno de carácter legislativo (el Congreso o “*Estados Unidos en Asamblea*”) y uno ejecutivo (el “*consejo de estado*”).

artículo tercero para que el Congreso tuviese facultades muy restringidas) por un lado y James Wilson y Richard Henry Lee (defensores de una autoridad central robusta) por otro. Burke fue el claro vencedor, lo que se tradujo inevitablemente en un recorte de las competencias que al Congreso atribuía el borrador inicial de Dickinson¹⁰. Con tal poda competencial en las potestades del Congreso y con la supresión del órgano ejecutivo que el borrador preveía, el 15 de noviembre de 1777 se aprobó finalmente el texto definitivo de los Artículos de la Confederación y Unión Perpetua, que se trasladó a los distintos estados a los efectos de su ratificación por éstos¹¹.

En apenas un mes desde la aprobación de los Artículos, el 16 de diciembre de 1777, Virginia dio su visto bueno, y en el periodo comprendido entre el 5 de febrero y el 5 de abril de 1778 los estados de Carolina del Sur, Nueva York, Rhode Island, Connecticut, Georgia, New Hampshire, Pennsylvania, Massachussets y Carolina del Norte procedieron igualmente a ratificarlo. Nueva Jersey otorgó su consentimiento el 19 de noviembre de 1778, y Delaware el 1 de febrero de 1779. El último de los estados, Maryland, se hizo de rogar y no consintió en manifestar su asentimiento hasta el 2 de febrero de 1781.

2.1.2.- Sistema institucional¹².

Según el citado instrumento jurídico, *“el nombre de esta confederación será Los Estados Unidos de América”*. El artículo segundo estipulaba que: *“cada estado mantiene su soberanía, libertad e independencia, así como todo poder, jurisdicción y derecho que no haya sido expresamente delegado a esta Confederación a través del Congreso”*, lo cual implicaba que los Artículos se asimilaban más a tratado de unión entre trece estados soberanos que a un texto constitucional propiamente dicho¹³, de ahí que incluso en el propio texto se aludiese en el tercer artículo al *“lazo firme de amistad”* entre los ya estados *“a fin de procurar su defensa común, la seguridad de sus libertades y su mutuo y general bienestar”*. Uno de los preceptos que a la larga se demostraría un pesado lastre fue el artículo decimotercero, que blindaba los Artículos frente a todo intento de modificación, pues tras reafirmar su carácter *“perpetuo”* exigía para su reforma: *“el acuerdo en un Congreso de los Estados Unidos, y posteriormente su confirmación por los legislativos de cada estado.”*

2.1.2.1.- El Congreso.

El único órgano previsto en los Artículos de la Confederación era el Congreso, que estaría integrado por representantes designados anualmente por los estados

¹⁰ *Documentary History of the Ratification of the Constitution*, vol. XIII, 6

¹¹ *Journals of the Continental Congress*, vol. IX, p. 907-925. Sobre el proceso de elaboración de los Artículos, véase Richard B. MORRIS, *The forging of the Union: 1781-1789*, op. cit., p. 84-90 y *Documentary History of the Ratification of the Constitution*, vol. I, 78.

¹² Todas las citas de los Artículos de la Confederación se han tomado de la traducción efectuada por Ignacio Fernández Sarasola obrante en Joaquín VARELA SUANZES-CARPEGNA (coord.), *Textos básicos de la historia constitucional comparada*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, p. 42-51.

¹³ Michael KLARMAN, *The framers' coup*, Oxford University Press, 2016, p. 14.

a través del “*mismo procedimiento que se utiliza en cada Estado para elegir a su Legislativo*”. Aun cuando los integrantes de cada delegación estatal oscilaban entre un mínimo de dos y un máximo de siete, sin embargo: “*para la adopción en el Congreso de decisiones relativas a los Estados Unidos cada estado tendrá un solo voto*.” Es decir, que se partía del principio de igual representatividad de los estados, dado que era irrelevante el número de delegados que enviase cada uno de ellos, pues finalmente la voluntad del estado se manifestaría en el Congreso un único voto¹⁴.

El larguísimo artículo noveno incluía, entre las atribuciones del Congreso continental, la facultad de: “*designar tribunales para el enjuiciamiento de actos de piratería y felonía cometidos en alta mar, así como establecer tribunales para admitir y resolver en última instancia apelaciones en todos los casos de capturas, no pudiendo designarse para tales tribunales a ningún miembro del Congreso*.” Esta previsión serviría de base para que en 1780 el Congreso Continental instituyese el Tribunal de Apelaciones para Asuntos de Capturas, antecedente inmediato de la jurisdicción federal¹⁵.

El Congreso contaba con un presidente y un secretario. El primero de ellos tenía un mandato anual, y era el encargado de presidir las reuniones del Congreso, dirigir los debates y canalizar la correspondencia recibida y emitida por tal organismo¹⁶. La secretaría del Congreso fue cubierta de forma permanente por Charles Thomson, un irlandés afincado en Pennsylvania.

El Congreso aunaba en sus manos todas las competencias en las materias que se atribuían a los Estados Unidos, y si bien abría expresamente la posibilidad de crear tribunales de enjuiciamiento para asuntos relativos a la jurisdicción marítima y comités específicos dotados de funciones ejecutivas, lo contemplaba como una mera posibilidad, no como algo imperativo.

La experiencia demostró que tan reducido aparato institucional se enfrentaba a dos problemas fundamentales. Primero, que el Congreso ejercitaba funciones de diferente naturaleza (legislativa, ejecutiva y judicial); segundo, que carecía de facultades coercitivas, por lo que para llevar a efecto lo que se acordase precisaba del auxilio de los distintos estados. A ello añadía otras dos grandes dificultades que atravesó dicho organismo y que lastraron en gran medida su funcionamiento: la continua variación de sus miembros y la dificultad de alcanzar en cada sesión el número de estados presentes para alcanzar un *quorum*.

¹⁴ El voto estatal se adoptaría por la mayoría de los delegados del mismo.

¹⁵ El mejor análisis de dicho órgano de naturaleza judicial sigue siendo el de Henry J. BOURGUIGNON, *The first federal court: the federal appellate price court of the American revolution (1775-1787)*, American Philosophical Society, 1977. El Tribunal, órgano de naturaleza inequívocamente judicial, sustituía los comités ad hoc y, ulteriormente, el comité permanente creado en el seno del Congreso para resolver las apelaciones interpuestas frente a sentencias de órganos estatales dictadas en la materia.

¹⁶ Richard B. MORRIS, *The forging of the Union: 1781-1789*, op. cit., p. 99-108.

2.1.2.2.- Órganos ejecutivos unipersonales.

El Congreso intentó al principio llevar a cabo sus funciones de naturaleza administrativa a través de diversos comités. No obstante, la ineficacia de éstos y el hecho de que unos mismos delegados formasen parte de varios de ellos, hizo que fuese necesario dar un paso más, y se optase por crear órganos unipersonales que pudiesen actuar de forma más eficaz. Para ello, existía un curioso precedente: el servicio de correos. El 26 de julio de 1775, es decir, justo un año antes de proclamarse la independencia, el Congreso había creado el cargo de *Postmaster General*, puesto para el que ese mismo día fue elegido de forma unánime Benjamín Franklin¹⁷. A las órdenes de éste, debía existir una línea de comunicaciones que se extendiese “*desde Falmouth, en Nueva Inglaterra, hasta Savannah, en Georgia*”.

Siguiendo así la línea marcada a la hora de establecer la jefatura del servicio de correos, fueron creados varios departamentos ejecutivos, para los cuales, además, se eligió como titulares a personas que no fuesen miembros del Congreso¹⁸. El primero de los órganos en crearse fue, significativamente, la Secretaría de Asuntos Exteriores, que el Congreso estableció mediante acuerdo adoptado el día 10 de enero de 1781¹⁹. Poco menos de un mes más tarde, el día 7 de febrero, se crearon otros tres departamentos: la Superintendencia de Finanzas, la Secretaría de Guerra y la de Marina²⁰. Los cuatro departamentos mencionados eran de naturaleza ejecutiva, y la relación entre sus primeros titulares (Robert Morris en Finanzas y Marina, Robert R. Livingston en Asuntos Exteriores y Benjamín Lincoln en Guerra), era tan estrecha que los tres celebraron reuniones de forma periódica, en lo que algún autor ha denominado “*embrión de Gabinete*”²¹.

El más importante de los cuatro puestos era, sin duda alguna, la Superintendencia de Finanzas, creada para mayor gloria de Robert Morris, el “*financiero de la revolución*” que fue su único titular; sus funciones eran tanto consultivas e informativas como ejecutivas, siendo el responsable de supervisar las cuentas, elaborar los informes necesarios y de obtener y recaudar los fondos precisos a los efectos retribuir las tropas que estaban enfrentándose a los ejércitos británicos²². Pero, curiosamente, a este órgano se le atribuían también funciones

¹⁷ *Journals of the Continental Congress*, vol. II, p. 208-209.

¹⁸ David HEAD, *A crisis of peace*, First Pegassus Books, 2019, p.16.

¹⁹ *Journals of Continental Congress*, vol. XIX, p.43-44.

²⁰ *Journals of Continental Congress*, vol. XIX, p. 126-128.

²¹ “*Nadie lo denominaría en esos momentos un gabinete, y el gobierno no funcionaba como tal -los departamentos informaban al Congreso y no existía jefe ejecutivo. Aun así, el grupo constituía un embrión de gabinete con Robert Morris como su líder*”; David HEAD, *A crisis of peace*, op. cit., p. 11.

²² La norma de creación de la Superintendencia de Finanzas incluía entre sus competencias: “*examinar el estado de la deuda pública, los gastos e ingresos públicos, el estudio e informe de planes de mejora y regulación de las finanzas y para establecer el orden y economía en el gasto del dinero público; dirigir la ejecución de planes aprobados por el Congreso en relación a los ingresos y gastos públicos; supervisión y control de todas las personas encargadas de procurar suministros para el servicio público, y en el gasto de dinero público; obtener información de todos los asuntos relativos a suministros concretos aportados por los distintos estados; exigir el pago de todas las cantidades debidas a los Estados Unidos, y en su condición de cargo público (o en la forma que establezcan las*

de naturaleza en cierto modo judicial, pues era el encargado de ejercer la acusación en todos los delitos que afectasen a los ingresos públicos.

Los tres cargos restantes eran departamentos ejecutivos a los que se encargaban las materias propias del ramo, y que gozaban de funciones tanto informativas como de carácter administrativo. Así, la Secretaría de Asuntos Exteriores era la encargada de canalizar las relaciones diplomáticas de los Estados Unidos con terceros países²³. La Secretaría de Guerra, pese a su nombre, no ostentaba la dirección bélica o mando supremo del ejército de los Estados Unidos, dado que esa función la ostentaba el general Washington en su condición de comandante en jefe del ejército continental; sus atribuciones consistían en analizar las necesidades del ejército, a cuyo fin debía elaborar los informes y estimaciones acerca de los suministros necesarios, informe que debía trasladar al Superintendente de Finanzas para que éste llevase a cabo las medidas financieras necesarias para obtenerlos²⁴. Por último, la Secretaría de Marina tenía funciones análogas a la de guerra, pero circunscritas al sector naval²⁵.

leyes de los respectivos estados), acusar en nombre de los Estados Unidos todos los delitos relativos a ingresos y gastos públicos; informar a los cargos del Congreso lo que considere necesario para asistirle en las diversas ramas de su departamento.”

²³ Entre sus funciones se incluían: *“llevar a cabo y conservación de los libros y papeles pertenecientes al Departamento de Asuntos Exteriores; recibir e informar sobre las solicitudes de todos los extranjeros; la correspondencia con los embajadores de los Estados Unidos en países extranjeros, y con los ministros de potencias extranjeras y otras personas, al propósito de obtener la más extensa y útil información relativa a los asuntos exteriores, para exponerla ante el Congreso cuando sea requerido; igualmente transmitir aquéllas comunicaciones que el Congreso dirija, a los embajadores de estos Estados Unidos y otros en cortes y países extranjeros; el citado secretario tendrá libertad para acudir al Congreso, para que pueda estar mejor informado de los asuntos de los Estados Unidos y tener la oportunidad de explicar los informes relativos a su departamento; también está autorizado a emplear uno o, si fuese necesario, más ayudantes que le asistan en el trabajo; y el secretario, así como sus ayudantes, ante el presidente del Congreso prestará juramento de fidelidad a los Estados Unidos, y juramento de cumplir fielmente el ejercicio de su cargo.”*

²⁴ Las funciones de la Secretaría de Guerra se describían de la siguiente forma: *“Examinar el presente estado de la oficina de guerra, las devoluciones y el presente estado de las tropas, ordenanza, armas, munición, vestimenta y suministros de los ejércitos de estos Estados Unidos, así como informar de ello al Congreso; obtener y mantener exacto y regular las devoluciones de todas las fuerzas de los Estados Unidos, y de todos los almacenes militares, equipamientos y suministros en los almacenes de los Estados Unidos, o en otros lugares para su uso; y tomar inmediato cuidado de todos los que no se encuentren actualmente en servicio; elaborar cálculos de todos esos establecimientos, equipamientos y suministros que puedan ser requeridos para el servicio militar, y para mantener almacenes completos, e informar de ello al Superintendente de Finanzas para que éste tome las medidas para obtener los mismos en la forma más adecuada a las finanzas de esos estados; elaborar estimaciones para pagar y reclutar los ejércitos de estos Estados Unidos, y entregarlos al Superintendente de Finanzas, periódicamente para permitir a éste elaborar la provisión sin retraso o demora; ejecutar todas las resoluciones del Congreso en lo referente a las preparaciones militares, y transmitir todas las órdenes y resoluciones relativas a las fuerzas militares terrestres de estos Estados Unidos; elaborar, firmar y refrendar todas las comisiones militares, mantener sus registros y publicar anualmente una lista de todos los nombramientos; informar al Congreso los cargos necesarios para asistirle en las tareas de su departamento.”*

²⁵ Las funciones de la Secretaría de Marina eran las siguientes: *“examinar e informar al Congreso el presente estado de la marina, un registro de los oficiales en y fuera del mando, y las fechas de sus respectivos nombramientos; y un listado de todos los almacenes navales pertenecientes a tal departamento; elaborar propuestas de todos los pagos, equipamientos y suministros necesarios para la marina; y de cuando en cuando informar de dichas provisiones al Superintendente de Finanzas, para que éste pueda adoptar las medidas necesarias para los gastos, de tal manera que mejor se*

La Superintendencia de Finanzas fue suprimida en noviembre de 1784 tras la renuncia de su titular, Robert Morris²⁶, retornándose a un sistema de gestión colegiada a través de una Junta del Tesoro. Las Secretarías de Asuntos Exteriores y de Guerra prolongarían su existencia no sólo durante todo el periodo confederal, sino que incluso extenderían su vida más allá de dicha etapa, adecuándose sin problema alguno al régimen constitucional de 1787, sin más alteración que la nomenclatura de uno de ellos, la Secretaría de Asuntos Exteriores, que en septiembre de 1789 pasaría a denominarse Secretaría de Estado²⁷.

2.2.- Crisis del sistema.

Aún no habían entrado en vigor los Artículos de la Confederación, cuando ya hicieron su aparición las primeras críticas y se evidenciaron los primeros defectos del sistema.

Alexander Hamilton, en carta que dirigió el 3 de septiembre de 1780 al abogado neoyorkino y futuro juez federal James Duane, apuntó ya uno de los principales defectos del sistema, que no era otro que la carencia de un poder ejecutivo independiente, algo que el Congreso trató de solventar de alguna forma con la creación de la Superintendencia de Finanzas y las Secretarías de Asuntos Exteriores, Marina y Guerra²⁸. El propio destinatario de la misiva, James Duane, se mostró no

adecúe a la situación del tesoro público. Supervisar y dirigir la ejecución de todas las resoluciones del Congreso referidas a las preparaciones navales; elaborar, sellar y rubricar todos los nombramientos de la marina, mantener un registro de los mismos, y publicar anualmente una lista de todos los nombramientos; informar al Congreso de los cargos y agentes necesarios para asistirle en las tareas de su departamento; y en general ejecutar todos los deberes y poderes especificados en la ley del Congreso estableciendo una Junta de Almirantazgo”

²⁶ El 20 de febrero de 1781, a propuesta de William Floyd, Robert Morris fue elegido por unanimidad Superintendente de Finanzas (*Journals of Continental Congress*, vol. XIX, 180). Morris presentaría su dimisión en 1783 al fracasar su intento de crear un impuesto federal sobre las importaciones; no obstante, aceptó demorar su renuncia debido a las circunstancias existentes en esos momentos, en plena conspiración de Newburgh. Es posible que la vinculación casi indisoluble entre el puesto (Secretaría de Finanzas) y su titular (Robert Morris) determinase que el destino de ambos fuese paralelo y que, por tanto, la renuncia de éste conllevase la extinción de aquélla.

²⁷ La Secretaría de Asuntos Exteriores estaría desempeñada por Robert R. Livingston hasta 1783, y por John Jay desde 1784 hasta 1789, cuando se crea la Secretaría de Asuntos Exteriores ya entrada en vigor la Constitución de 1787; Jay permanecería, no obstante, en funciones hasta marzo de 1790, momento en que la misma, ya denominada oficialmente Secretaría de Estado, pasó a ser ocupada de forma efectiva por Thomas Jefferson. Benjamín Lincoln fue el primer Secretario de Guerra, puesto que ocupó hasta noviembre de 1783, cuando fue sustituido por Henry Knox, quien la ocuparía ininterrumpidamente hasta 1794.

²⁸ “Otro defecto en nuestro sistema es la necesidad de método y energía en la administración. Esto parcialmente deriva de otro defecto, pero en gran medida del prejuicio y la falta de un ejecutivo adecuado. El Congreso ha mantenido el poder demasiado en sus propias manos, y se ha entrometido demasiado en detalles de todo tipo. El Congreso es propiamente un cuerpo deliberativo y se olvida de sí mismo cuanto intenta desarrollar el ejecutivo. Es imposible para tal cuerpo, numeroso como es, poder actuar con suficiente decisión, e incluso con sistemática”. De ahí que, al crearse la Superintendencia de Finanzas, al dirigirse a su titular el día 30 de abril de 1781, Hamilton principia la carta con esta significativa declaración: “Me encuentro entre los primeros que estaban convencidos que la administración por un solo hombre es esencial para la adecuada gestión de los asuntos de este país”. El texto de ambas cartas en *The Papers of Alexander Hamilton*, vol II, Columbia University Press, p. 400-418 y 604-635

menos disconforme con el sistema en una carta que el 29 de enero de 1781 dirigió al comandante en jefe del ejército continental, George Washington, donde incluía un párrafo altamente significativo en el que abogaba por reforzar las competencias del Congreso:

“Por fin ha llegado el día en que los peligros y angustias han abierto los ojos del pueblo, que percibe la necesidad de una cabeza común para sacar adelante en una justa proporción los recursos de las diversas ramas de la Unión federal. Perciben que el poder deliberante ejercido por los estados miembros sobre los Actos del Congreso, terminarán en la ruina común; y que los legislativos, aun de mala gana, deben otorgar una parte de su autoridad a la Representación Nacional, o dejar de ser legislativos.”

No obstante, fue a lo largo del “*periodo crítico*”, es decir, el lapso temporal que discurre entre el final del conflicto bélico y, sobre todo, tras el reconocimiento oficial de la independencia y el año 1787²⁹, cuando el sistema institucional de los Artículos de la Confederación demostró las insuficiencias y defectos intrínsecos que lo hacían francamente inviable. James Madison en sus notas a los debates del Congreso Continental, recogió en la entrada correspondiente al día 21 de febrero de 1787 una descripción del ambiente general, del cual puede intuirse el estado de opinión acerca de la necesidad de reforzar los poderes federales:

“La reserva de muchos de los miembros hace difícil pronunciarse sobre sus deseos y expectativas reales de la presente crisis. Todos coinciden y reconocen que el sistema federal en su actual configuración es ineficaz y no puede prolongarse. Los miembros de los estados sureños & meridionales parecen generalmente ansiosos de un sistema de organización republicana que preserve la Unión y otorgue la energía necesaria al gobierno [...] algunos sospechan que los estados del este albergan cierto sentimiento antirepublicano (el efecto de sus últimas confusiones) o estar menos deseosos o esperanzados de preservar la unidad del imperio.”³⁰

Las circunstancias que determinaron la ineficacia del sistema confederal fueron básicamente tres, íntimamente ligadas entre sí: las crisis de orden público, la carencia de potestad tributaria y la inexistencia de elementos de coerción federal ante incumplimientos estatales.

2.2.1.- Crisis de orden público.

El sistema confederal sufrió dos serios episodios que afectaban al mantenimiento del orden público interno, y que cuestionaron su eficacia para hacer frente a

²⁹ A este respecto, véanse Richard B. MORRIS, *The forging of the Union, 1781-1789*, op. cit., p. 31-54, 80-111 y 130-161; Gordon S. WOOD, *The Creation of the American Republic*, University of North Carolina Press, 1998, p. 391-430; y George William VAN CLEVE, *We have not a government. The Articles of Confederation and the road to the Constitution*, University Press of Chicago, 2017, p. 17-102 y 245-278.

³⁰ *The Papers of James Madison*, vol IX, University of Chicago Press, 1975, p. 292-292.

levantamientos que supusieran un riesgo para la tranquilidad interior. El primer aviso de cierta importancia fue la denominada “*conspiración de Newbourgh*”³¹.

El Congreso no había abonado cantidad alguna a las tropas continentales durante el periodo 1780-1782. Ante ello, el general Alexander McDougal presentó, en diciembre de 1782, una petición al Congreso³² reclamando dichas cantidades, si bien desde las tropas se alzaron voces advirtiendo que, de no atender las reclamaciones, posiblemente el descontento llegara a sobrepasar ciertos límites y se llegase al motín. Los afectados tenían amigos en el Congreso que podían dar voz a sus reivindicaciones, más el problema radicaba en que dicho órgano carecía tanto de recursos propios al haber fracasado un intento de establecer un tributo aplicable a todo el territorio norteamericano) como de facultades coercitivas sobre los estados. Cuando Alexander McDougal compareció personalmente el día 13 de enero de 1783 para defender los intereses de los soldados, apuntó ya a la debilidad de las instituciones confederales como principal origen o causa inmediata de la situación³³. Circunstancia que fue aprovechada por Alexander Hamilton para el cual, lejos de contener el descontento militar, lo que debía era alentarlos (siempre, eso sí, dentro de unos límites) como fuerza desencadenante que pudiese tanto superar la inactividad del Congreso como insuflar en los estados el temor suficiente como para desbloquear el establecimiento de un impuesto federal. Así, transcurrido justo un mes desde la comparecencia de McDougal en el Congreso, Hamilton se dirigió a George Washington en los siguientes términos:

“El estado de nuestras finanzas quizá nunca ha sido más crítica. Me encuentro bajo imposiciones que no me permiten desvelar algunos hechos que quizá demostrarían esta situación, pero creo probable que usted pueda obtenerlos a través de otras vías. Es sin embargo cierto que raramente ha existido un periodo de la revolución que precisa más de la sabiduría y decisión del Congreso. Lamentablemente para nosotros, estamos ante una cámara no gobernada por la razón o las previsiones, sino por las circunstancias. Es probable que no tomemos las medidas adecuadas, y si no lo hacemos en unos meses abrirían un panorama vergonzoso [...]

Las solicitudes del ejército presentadas con moderación, pero con firmeza, pueden operar en estas débiles personas que están influenciadas por sus miedos más que por sus juicios, en el sentido de lograr un acuerdo en las medidas que las exigencias

³¹ Un reciente estudio monográfico sobre este tema en David HEAD, *A crisis of peace*, especialmente 53-167. Referencias a la misma se encuentran igualmente en Richard BEEMAN, *Plain, honest men*, p. 3-6 y Ron CHERNOW tanto en *Hamilton*, Penguin Press, 2004, p. 177-184 como en *Washington. A life*, Penguin Press, 2010, p. 433-435. No obstante, sobre este asunto cabe decir, como ya advirtió en su momento otro autor, que: “*muchos de los antecedentes de la denominada conspiración de Newbourgh se encuentran en conversaciones no documentadas sobre las cuales los historiadores están reducidos a meras conjeturas.*”; Richard B. MORRIS *The forging of the Union 1787-1789*, p. 43-50.

³² El texto final del mismo consta en *Journals of Continental Congress*, vol. XXIV, p. 291-293.

³³ En las notas que James Madison tomó el día 13 de enero de 1783, según dicho autor McDougal afirmó: “*el sector más inteligente y considerado del ejército se encontraba profundamente afectado por la debilidad y las carencias del Gobierno y la falta de voluntad de los estados para cementarlo y fortalecerlo*”; *Papers of James Madison*, vol.VI, p. 30-35.

del momento requieren. Pueden añadir peso a las solicitudes del Congreso a los diversos estados. Puede suponer un giro útil. Pero la dificultad estaría en mantener un ejército *quejoso y sufriente* dentro de los límites de la moderación.

Aquí es donde ha de tener efecto la influencia de Su Excelencia. En orden a ello, sería aconsejable no disuadir sus esfuerzos para procurar remedio, pero en lugar de hacerlo por la intervención de personas discretas y prudentes, *tomar la dirección del mismo*. Esto, sin embargo, no debe explicitarse: es necesario para la tranquilidad pública que Su Excelencia preserve la confianza del ejército sin perder la del pueblo. Esto os permitiría en caso extremo guiar el torrente, y traer el orden quizá incluso el bien de entre la confusión.”³⁴

Incitados de forma expresa por John Armstrong (ayudante del general Horatio Gates, el gran rival de Washington³⁵), a quien se deben dos cartas anónimas para calentar los ánimos, el ejército amenazó con pasar de las palabras a los hechos y hacer efectivas sus reclamaciones por la fuerza de las armas. La situación no fue a más debido a que el todavía jefe del ejército continental, el general George Washington, el día 15 de marzo de 1783 se personó físicamente en el campamento ante los revoltosos y, en un discurso pronunciado de forma quizá algo impostada y teatral, se comprometió a hacer suyas las reivindicaciones de los soldados y asumir personalmente la defensa de las mismas en el Congreso, siempre y cuando los soldados depusiesen toda actitud hostil y se mantuviesen dentro de la legalidad. Tras efectuar una llamada a la calma y asegurar que el Congreso terminaría haciendo honor a su palabra, abandonó el lugar³⁶. Tres días más tarde, el 18 de marzo de 1783, Washington cumplió su promesa y dirigió una carta al Congreso, que éste toma en consideración el 22 de marzo³⁷.

³⁴ Carta de Alexander Hamilton a George Washington, 13 de febrero de 1783, en PAH,III,253-255. Para uno de los últimos biógrafos de Hamilton, actuando de esta manera: “*engatusaba a Washington para que se enzarzase en el peligroso juego de pretender ser un noble estadista mientras de forma encubierta orquestaba la presión al Congreso. La letra muestra al Hamilton más tortuoso, jugando con fuego (aunque no estaba solo en la estrategia, pues en Filadelfia Gouverneur Morris escribía igualmente al general Nathaniel Greene que los estados jamás pagarían al ejército “salvo que éste se muestre unido y determinado a lograrlo”*”; Ron CHERNOW, *Hamilton*, p.177. Por el contrario, en el último de los estudios dedicados al tema, David Head ofrece otra posible interpretación de tal misiva, describiéndola como “*uno de los documentos más incomprensibles de la supuesta conspiración de Newburg*”, haciéndose eco de las tesis de Chernow, si bien no las comparte totalmente al considerar que “*el estilo de la carta era tan críptico, su reputación [Hamilton] por la intriga ha sustituido la prueba directa y la ha convertido en otro ejemplo de sus maquinaciones*” para, en definitiva, interpretar que Hamilton estaba orientando a Washington para que simplemente asumiese la defensa de los soldados ante el Congreso; David HEAD, *A crisis of peace*, p. 114-116.

³⁵ En su estudio sobre el tema, David Head rechaza que detrás de la conspiración esté el general Gates con el objetivo de desbancar a Washington, de la misma forma que no considera que el motín estuviese alentado por “nacionalistas” estadounidenses en aras a fortalecer las instituciones confederales, sin perjuicio que éstos aprovecharan la situación para defender sus tesis; David HEAD, *A crisis of peace*, p.159-165.

³⁶ La intervención de Washington y los efectos de la misma aparecen descritos con amplitud de detalles en David HEAD, *A crisis of peace*, p.141-166

³⁷ *Journals of Continental Congress*, vol. XXIV,p. 207.

Así pues, se pudo finiquitar un intento de golpe antes de que éste se consumase, pero ello se debió no a la actuación del Congreso o a los medios que éste pusiera para sofocar el intento de motín, sino que el elemento decisivo fue a la presencia física de Washington y el prestigio que éste todavía gozaba en el ejército. Pese a no haber traspasado los umbrales de la simple iniciativa, lo cierto es que el intento de Newburgh constituyó un serio aviso de lo que podría ocurrir en el caso de un levantamiento o rebelión se consumase. Sin embargo, apenas tres meses más tarde, el 21 de junio de 1783, un regimiento llegó a rodear la sede del Congreso a fin de que éste diese plena satisfacción de sus demandas económicas³⁸. Todo ello dio lugar a la aparición de un grupo “nacionalista” partidario de reforzar las instituciones federales, colectivo en el que se integraban por supuesto Alexander Hamilton, pero también Robert Morris, su protegido Gouverneur Morris (con quien no le unía ninguna relación de parentesco pese a la coincidencia de apellido), Robert R. Livingston, James Madison, James Wilson y, finalmente, George Washington³⁹.

Tres años más tarde, los Estados Unidos hubieron de hacer frente no a un conato, sino a una rebelión declarada, cual fue el movimiento insurreccional acaudillado por el antiguo soldado Daniel Shays y que aun circunscrita al estado de Massachussets, tuvo eco a lo largo de todo Norteamérica. Cuando, ante la crisis económica que azotaba los Estados Unidos, las autoridades de dicho estado pretendieron incrementar la recaudación tributaria, Shays enarboló la bandera de la rebelión. El Congreso Continental fue incapaz de alzar un ejército que oponer frente al rebelde (entre otras cosas por falta de liquidez), por lo cual, ante esa impotencia de las autoridades confederales, hubo de ser el gobernador estatal James Bowdoin quien solventase el problema alzando una milicia a la que retribuyó con cantidades que pudo obtener de donantes particulares, milicia al frente de la cual puso al general Benjamín Lincoln⁴⁰. La situación creada a raíz de este conflicto explicitó la necesidad de fortalecer las instituciones confederales para que pudiesen ser capaces de proteger a los distintos estados en los supuestos de que se produjese una revuelta popular interna, como fue el caso de la acaudillada por Shays⁴¹. Aunque no faltó quien, como Thomas Jefferson, no sólo justificó el levantamiento con argumentos que aun hoy resultan sorprendentes, sino que incluso llegó a afirmar que era necesario se produjese un levantamiento cada cierto tiempo, dándole ocasión para redactar

³⁸ Richard B. MORRIS, *The forging of the Union 1781-1789*, p. 50 y David HEAD, *A crisis of peace*, p. 209-210. Se trataba de las tropas del ejército continental estacionadas en Lancaster (Pennsylvania) que se desplazaron a Filadelfia para hacer ver su presencia física a los delegados y tratar de forzar con ello al Congreso a tomar la decisión final. No obstante, para el último de los autores citados: “*Los delegados no fueron rehenes, y pudieron salir y entrar libremente, aunque no sin intimidaciones por parte de unos soldados armados y cada vez más ebrios.*”

³⁹ David HEAD, *A crisis of peace*, p. 22

⁴⁰ Richard BEEMAN, *Plain, honest men*, p. 18; George William VAN CLEEVE, *We have not a Government*, p. 214-242. Sobre este particular, Michael Klarkman precisa que: “*el Congreso Confederal votó crear un ejército para suprimir la rebelión Shays, aunque el mismo nunca llegó a reunirse. Porque los Artículos autorizaban al Congreso a combatir a los indios, pero no a suprimir las insurrecciones domésticas*”; Michael J. KLARKMAN, *The framer’s coup*, p. 163.

⁴¹ George William VAN CLEEVE, *We have not a Government*, p. 242.

una de sus más célebres frases por las que aún hoy es reconocido en su país y que incluso ha aparecido numerosas ocasiones en la gran pantalla⁴².

Parece claro que esta impotencia de las instituciones federales para hacer frente a graves episodios que perturbasen el orden público interno mermó el prestigio de los Estados Unidos no sólo ante los propios estados que lo integraban, sino ante las distintas potencias europeas, que no podían menos que contemplar la debilidad interna de un país que apenas atesoraba un trienio de existencia internacionalmente reconocida.

2.2.2.- Carencia de potestad tributaria.

Uno de los fracasos más notables y que evidencia de forma harto descarnada las insuficiencias del sistema de los Artículos de la Confederación fue el revés sufrido al intentar establecer el impuesto del cinco por ciento⁴³.

Desde que fue nombrado Superintendente de finanzas, Robert Morris intentó encauzar la actividad financiera de los Estados Unidos dotándola de una mínima uniformidad. Morris sugirió al Congreso la necesidad de crear un banco nacional, y el 25 de mayo de 1781 el Congreso aprueba el *Plan para establecer un banco nacional en los Estados Unidos de América del Norte*⁴⁴, entidad que comenzaría a funcionar el 1 de enero de 1782.

Constatando que bajo el sistema institucional vigente el Congreso no gozaba de otros recursos financieros que los facilitados voluntariamente por los distintos estados, Robert Morris propuso la creación de un impuesto federal del cinco por ciento sobre todas las importaciones a territorio estadounidense. Aunque poco a poco todos los estados fueron otorgando su consentimiento, la medida fracasó debido a la oposición de un único estado, la diminuta Rhode Island⁴⁵. Ese fracaso debido a la resistencia de un único estado, llevó al superintendente de finanzas a presentar su dimisión el 24 de enero de 1783, si bien no la formalizó en la fecha indicada debido

⁴² En la carta que el 13 de noviembre de 1787 dirige a William Stephen Smith (yerno de John Adams), Thomas Jefferson justifica y defiende la rebelión armada liderada por Shays con los siguientes argumentos: “¿Dónde existe esa anarquía? ¿Dónde ha existido con la única excepción de Massachussets? ¿Y puede la historia producir un ejemplo de rebelión tan honorablemente dirigido? No diré nada de sus motivos. Estaban fundados en la ignorancia, no en la malicia. Dios impida que estemos veinte años sin una rebelión así. El pueblo no puede totalmente, ni siempre, estar bien informado. La parte que esté equivocada estará descontenta en proporción a la importancia de los hechos mal interpretados. Si permanecen impasibles ante esas concepciones equivocadas sería un letargo precursor de la muerte de la libertad pública. Hemos tenido trece estados independientes en once años. No ha existido más que una rebelión. Ello implica una rebelión en siglo y medio por cada estado. ¿Qué país ha existido jamás que en siglo y medio no haya tenido una rebelión? ¿Y qué país puede preservar su libertad si a sus gobernantes no se les advierte de cuando en cuando que su pueblo preserva el espíritu de resistencia? Dejémosles tomar armas. El remedio es mostrarles los hechos verdaderos, perdonar y pacificarlos. ¿Qué significa la pérdida de unas pocas vidas en un siglo o dos? El árbol de la libertad debe fortificarse de cuando en cuando con la sangre de patriotas y tiranos. Es su abono natural. Nuestra Convención se ha dejado impresionar demasiado por la insurrección de Massachussets”; *Papers of Thomas Jefferson*, vol. XII, p. 355-357.

⁴³ Sobre la carencia de potestad tributaria general y sus consecuencias, véase Michael KLARMAN, *The framers' coup*, 13-21.

⁴⁴ *Journals of Continental Congress*. vol. XX, p. 545-546

⁴⁵ Richard B. MORRIS, *The forging of the Union, 1781-1789*, p. 41-42.

a la situación de crisis que en esos momentos se vivía debido a las reclamaciones de los militares a las que nos hemos referido anteriormente al abordar la conspiración de Newburgh y a que el Congreso le solicitó continuase en el puesto hasta que se llevasen a efecto las previsiones para la reducción del ejército continental⁴⁶.

Lo anterior evidencia la segunda de las graves carencias del sistema articulado en 1781: la situación de dependencia exclusiva en la que, a nivel económico, el Congreso se encontraba respecto de los estados.

2.2.3.- Inexistencia de elementos de coerción a los estados.

Nada ilustra mejor la impotencia del Congreso ante incumplimientos estatales que la situación derivada de la aprobación por los distintos estados de leyes que conculcaban de forma clara y abierta los compromisos internacionales adquiridos por los Estados Unidos.

El artículo cuarto del Tratado de Paz de París suscrito en 1783 entre los representantes de los Estados Unidos (entre los cuales se encontraba precisamente Jay), estipulaba que: “*Se acuerda que los acreedores en cada parte no encontrarán impedimentos para el recobro del valor de la moneda esterlina de todas las deudas contraídas de buena fe hasta la fecha.*”⁴⁷ El problema radicaba en que varios estados habían aprobado durante el conflicto diversas leyes que confiscaban las cantidades debidas a súbditos británicos, impidiendo a éstos el recobro de las cantidades que se les adeudaban y vulnerando así los términos pactados con los ingleses, leyes que no sólo no fueron derogadas tras finalizar el conflicto y alcanzada la paz, sino que continuaron siendo aplicadas incluso tras firmarse la paz de París. Tal circunstancia dio pie a los británicos para que, a su vez, incumplieran otra estipulación: la de retirar las tropas inglesas de territorio norteamericano. Ello provocó un conflicto diplomático entre ambos países.

La situación existente complicó extraordinariamente la labor del Secretario de Asuntos Exteriores, John Jay, que ocupaba el cargo desde el mes de diciembre de 1784. En un breve informe elaborado el día 8 de mayo de 1786 y que titulaba de forma harto significativa *Informe sobre las relaciones con Gran Bretaña*, y que tenía por destinatario el propio Congreso Continental, Jay hacía referencia a la indefensión en que se encontraba dicho órgano, en unos términos que hablan por sí mismos:

⁴⁶ El Congreso nombró un Comité integrado por Samuel Osgood, Theodorick Bland, Alexander Hamilton, James Madison y Richard Peters, para “*tratar con el Superintendente de finanzas en lo que respecta a su permanencia en el cargo*”. El día 28 de abril de 1783 el Comité da traslado al Congreso de las manifestaciones de Robert Morris, quien, aun cuando manifiesta no desea continuar en el puesto, deja abierta la posibilidad a permanecer en el mismo transitoriamente “*si el Congreso piensa que sus servicios para llevar a efecto tarea tan importante*” (se refiere a la reducción del ejército continental). Finalmente, se aprueba una resolución en virtud de la cual: “*El Congreso informa al Superintendente de finanzas que en su opinión el servicio público requiere su permanencia en el cargo hasta que se lleve a efecto la reducción del ejército*”; *Journals of Continental Congress*, vol. XXIV, p. 283-285.

⁴⁷ Una transcripción de las estipulaciones del tratado puede encontrarse en <https://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=false&doc=6&page=transcript> (consultado el día 27 de agosto de 2019); dicha página también permite acceder a la imagen digitalizada del documento original.

“El Congreso nada puede hacer en la materia, salvo por la vía de la recomendación; la cual, siendo poco efectiva, es mejor no intentarla, dado que el no cumplimiento de las mismas disminuiría su respetabilidad y cuestionaría la poca autoridad que ya posee.”⁴⁸

El propio George Washington, en una extensa carta dirigida a Jay el 15 de agosto de 1786 coincidía totalmente con éste en el sentido de abogar de forma expresa por reforzar los poderes centrales para garantizar la propia supervivencia de los Estados Unidos como nación independiente, manifestando con una frase lapidaria su rechazo a fiarlo todo a la buena voluntad de los estados: “*Si decís a los legislativos [estatales] que han vulnerado el tratado de paz e invadido competencias de la confederación, se reirán en vuestra cara*”⁴⁹.

Cinco meses más tarde, el 13 de octubre de 1786, en su mucho más extenso *Informe sobre las violaciones del tratado de paz*⁵⁰, Jay efectuaba una exhaustiva relación de antecedentes fácticos, identificando leyes estatales concretas que se daban de bruces abiertamente con las estipulaciones del Tratado. En dicho informe se efectuaba una interpretación claramente nacionalista de los Artículos de la Confederación, afirmando de forma expresa que ningún estado podía, mediante actos unilaterales, aprobar normas jurídicas o efectuar interpretaciones interesadas que afectasen a los tratados internacionales suscritos por los Estados Unidos en Congreso⁵¹. El informe de Jay enumeraba e identificaba las vulneraciones al tratado

⁴⁸ *Selected Papers of John Jay*, Virginia University Press, vol ,IV,p. 331. Precisamente por esta circunstancia, algún autor ha descrito el Congreso Confederal como un simple: “*criadero para la propagación de lo que podríamos denominar conciencia nacional*”; Julius GOEBEL, *Antecedents and beginnings to 1801*, The Macmillan Company, 1971, p. 197.

⁴⁹ *Selected Papers of John Jay*, vol. IV, p. 392-392. Washington era brutalmente explícito en esta misiva, en la que mostraba una total coincidencia con las tendencias federalistas de Jay: “*Vuestros sentimientos de que nuestros asuntos conducen rápidamente a una crisis coinciden con los míos [...] Tenemos errores que corregir [...] Probablemente hemos tenido una opinión demasiado buena de la naturaleza humana a la hora de formar nuestra confederación. La experiencia nos ha enseñado que los hombres no adoptarán ni llevarán a ejecución medidas calculadas para su propio bien sin la necesaria intervención de un poder coercitivo. No concibo que podamos existir más como Nación sin haber depositado en algún lugar un poder que impregne toda la Unión de una forma enérgica de igual que la autoridad de los diferentes estados se extiende sobre sus respectivos territorios. Temer atribuir al Congreso amplia autoridad para propósitos nacionales me parece el clima de la locura y absurdo popular*”

⁵⁰ El contenido del mismo en *Journals of Continental Congress*, vol. XXXI,781-797. Una traducción del mismo en John JAY, *Independencia, estado y constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018, p. 67-95.

⁵¹ “*Vuestro Secretario considera que los trece Estados soberanos independientes han, por expresa delegación de poder, formado un Congreso y conferido a éste un nivel de soberanía perfecto aunque limitado, para llevar a buen término los fines generales y nacionales especificados en la Confederación. En esta soberanía no pueden participar por separado (excepto a través de sus Delegados) o tener jurisdicción concurrente, pues el noveno de los Artículos de la Confederación expresamente atribuye al Congreso el único y exclusivo derecho y poder de establecer la guerra y la paz, y suscribir tratados y alianzas [...] Si este razonamiento y estos principios son correctos, como vuestro Secretario piensa que son, ello lleva a la conclusión que ningún Estado individual tiene derecho a través de Leyes aprobadas por su legislativo, a decidir y señalar el sentido en el cual sus Ciudadanos particulares y tribunales deben entender este o aquel Artículo del tratado.*”

imputables a ambas partes, señalando noblemente que las de los Estados Unidos precedían a las británicas⁵². Lo más importante es que apuntaba al origen mismo del problema:

“Los Estados Unidos Reunidos en Congreso, no han cometido, ni aprobado ninguna violación del tratado. A esta conducta no existen excepciones, pero en justicia sí se han efectuado reclamaciones por la conducta de estados particulares. Los Estados Unidos deben no obstante responder eventualmente por la conducta de sus respectivos Miembros...”

Dicho de otra forma, en su relación con los terceros países, los Estados Unidos podían incurrir en responsabilidad por infracciones de los tratados internacionales que, paradójicamente, no serían imputables a una actuación confederal, sino a normativas concretas y específicas de los estados que lo integraban, sin que tuviesen facultades coercitivas para impedir o poner fin a dichas vulneraciones.

Nada menos que el jefe de la diplomacia americana denunciaba ante el Congreso el incumplimiento reiterado de obligaciones internacionales contraídas por los Estados Unidos con la gravedad que tales infracciones no eran imputables a éstos, sino a estados concretos. Por tanto, el Congreso Confederal era perfecto conocedor de la situación al constar la misma denunciada en un informe oficial, lo cual constituía ya motivo más que suficiente para reforzar la autoridad de dicho órgano⁵³. No obstante, hubo voces minoritarias que optaron por una postura intermedia, abogando por “*distribuir los Estados en tres Repúblicas, que estarían en perpetua liga o alianza para la defensa mutua*”⁵⁴

III.- LAS ALTERNATIVAS PLANTEADAS EN 1787.

Ante la evidencia de que el sistema de los Artículos había devenido en ineficaz y no garantizaba ni la seguridad interior, ni unidad de acción y prestigio hacia el

⁵² En epistolario particular con George Washington, Jay se mostraba igual de sincero que en sus escritos oficiales, pero acentuando aún más la crítica. En la carta que el 27 de junio de 1786 Jay dirige a Washington, y en el que le traslada una serie de documentos que el Congreso había autorizado a hacer públicos, manifiesta que: “*aun cuando algunos de los hechos se reflejan de forma inexacta e impropiamente exagerada, es igualmente cierto que el tratado ha sido vulnerado. En tales ocasiones creo más justo confesar y corregir los errores, que intentar disculparnos a nosotros y a otros con excusas falsas aunque plausibles*”; en su carta de respuesta, Washington se lamenta en los siguientes términos: “*Lamento comprobar, aunque tenía pocas dudas al respecto, que hemos sido culpables de vulnerar el tratado en algunos de sus aspectos. Es una desgracia que los británicos tengan bien fundados motivos para justificar sus infracciones*”; *Selected Papers of John Jay*, vol. IV., p. 354-355

⁵³ Algunos de los casos relativos a deudas contraídas antes de la guerra por ciudadanos norteamericanos frente a súbditos británicos terminarían en los órganos de la jurisdicción federal estadounidense, e incluso llegarían al propio Tribunal Supremo de los Estados Unidos. El asunto más notable fue el caso *Ware v. Hylton*, que será analizado pormenorizadamente en otro capítulo.

⁵⁴ Artículo publicado el 24 de marzo de 1787 en el *New York Daily Advertiser* por un autor encubierto con el seudónimo “*Reason*”; *Documentary History of the Ratification of the Constitution*, vol. XIII, p. 57-58.

exterior, y, sobre todo, ante el fracaso de los intentos de reforma planteados desde el propio sistema, se alzaron voces que plantearon sus propias iniciativas para vigorizar las instituciones confederales.

En este punto, cabe distinguir dos grandes tendencias. La primera buscaba sustituir *in totum* la organización existente, instaurando un nuevo sistema caracterizado por la división de poderes y la primacía absoluta de las instituciones federales a costa de la soberanía de los estados, que verían mermadas así sus atribuciones. La segunda, tan sólo buscaba modificar ligeramente los Artículos para dotarlos de unas competencias ejecutivas que le permitieran imponer su voluntad sobre los estados en casos de incumplimiento. No todas las iniciativas planteadas tendrían cabida en la Convención Constitucional de 1787, pero sí las dos más representativas de cada uno de los dos grupos citados.

3.1.- Planteamientos de carácter federal.

Nada menos que el propio general Washington abogó de forma expresa por una reforma de los Artículos, y en carta remitida el 31 de marzo de 1787 a James Madison⁵⁵ consideraba “*indispensable*” la misma afirmando que “*nadie que tenga entendimiento lo negaría*”, si bien el escepticismo del virginiano hacia la opinión pública le hacía mantener ciertas reservas, que expresó en un elocuente párrafo:

“Confieso que mi opinión de la virtud pública ha cambiado tanto que albergo dudas acerca de si cualquier sistema sin medios de coerción en el soberano podrá llevar a efecto la obediencia a los mandatos del gobierno general; sin lo cual, todo fracasaría. Para ver leyes y ordenanzas incumplidas, o parcialmente ejecutadas, es mejor que no se hubiesen aprobado nunca.”

En el primer cuatrimestre de 1787, George Washington fue el destinatario de tres propuestas que compartían el objetivo común de reformar el sistema de los Artículos dotándolo de una mayor fortaleza. Las tres se caracterizaban por dos notas esenciales: en primer lugar, que no emanaban de simples particulares, sino de personas que ostentaban responsabilidades políticas de primera magnitud en el sistema confederal; en segundo lugar, que las tres abogan por un gobierno central robusto sobrepuesto a los estados. La cuestión era tan importante que el propio Washington elaboró para su uso particular unas notas en las que resumía y destacaba lo principal de cada una de ellos⁵⁶.

Las propuestas, una de las cuales sería la base para los debates en la Convención Constitucional de 1787, partían de la idea esencial de que era insuficiente una simple reforma de los Artículos de la Confederación, sino que éstos habrían de ser sustituidos en su totalidad por otro sistema basado en principios jurídicos radicalmente distintos.

⁵⁵ *The papers of George Washington, Confederation Series*, vol. V, University Press of Virginia, 1997, p. 114-117

⁵⁶ *The papers of George Washington, Confederation Series*, vol. V, op. cit, p. 163-166.

3.1.1.- La propuesta de John Jay.

La primera de las iniciativas provino de John Jay, en aquellos momentos Secretario de Asuntos Exteriores de los Estados Unidos, y que debido precisamente a dicha circunstancia, era testigo privilegiado de las disfunciones del sistema⁵⁷.

El plan que Jay trasladó a Washington en la carta que le dirigió el 7 de enero de 1787⁵⁸ era, en realidad, bastante embrionario⁵⁹, pero las líneas maestras del mismo se encontraban suficientemente explicitadas. Para empezar, Jay cree inviable una reforma del sistema, pues consideraba que no cabía otra alternativa que sustituirlo por otro totalmente distinto basado en dos principios fundamentales: soberanía popular y división de poderes⁶⁰. En cuanto a la forma de gobierno, Jay se mantiene fiel al republicanismo, pero sin cerrar la puerta a la monarquía en caso de que fracasasen totalmente otras opciones⁶¹. Por último, en cuanto a la organización institucional, Jay sintetizó en dos párrafos tanto las cuestiones puramente orgánicas como las competenciales:

“¿No deberíamos tener un Gobernador General limitado en sus prerrogativas y mandato? ¿No debería el Congreso estar dividido en una Cámara alta y otra baja, aquélla vitalicia y ésta elegida anualmente? ¿Deberíamos permitir que el Gobernador general (para preservar el equilibrio) con el asesoramiento de un Consejo integrado en ese único propósito por los altos cargos, pueda vetar las leyes? Nuestro Gobierno debería, en cierto modo, adaptarse a nuestras costumbres y circunstancias y éstas, usted lo sabe, no son estrictamente democráticas.

Qué poderes deben otorgarse a un Gobierno así constituido es asunto digno de mucha reflexión. Pienso que cuantos más mejor. Los estados retendrán solo los que sean necesarios para cuestiones domésticas. Y todos sus principales agentes civiles y militares sujetos a nombramiento y cese por el gobierno nacional”

El plan descrito está tomado claramente de la Constitución del estado de Nueva York, que el propio Jay había elaborado justo una década atrás, si bien introducía dos modificaciones de calado: la Cámara Alta sería electiva, pero vitalicia (a semejanza de la Cámara de los Loes británica) y del Consejo encargado de vetar las leyes (a imagen y semejanza del Consejo de Revisión neoyorkino) descabalgaba a los jueces del Tribunal Supremo, limitándolo a los “*altos cargos*”. Con todo, lo

⁵⁷ Véase al respecto mi estudio preliminar a John JAY, *Independencia, Estado y Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018, especialmente las páginas LXII-LXVIII

⁵⁸ Puede consultarse en *Selected Papers of John Jay*, vol. IV, University of Virginia Press, 2015, p. 468-470. Una traducción de la misma en John JAY, *Independencia, Estado y Constitución*, op. cit, p. 2018, p. 97-101.

⁵⁹ El propio Jay justificaba la brevedad porque “*los detalles excederían los límites de una carta*” y serían “*superfluos*”

⁶⁰ “*Por lo tanto, no espero nada deseable de cualquier cambio que no divida la soberanía en distintos departamentos. Dejemos al Congreso legislar, a otros ejecutar, y a otros juzgar [...] Creo que no debería introducirse ningún cambio en el Gobierno, ni si se intentase se llevaría a cabo fácilmente, a no ser que tuviera su origen en la única fuente de justa autoridad: el pueblo.*”

⁶¹ “*¿Deberíamos tener un rey? No, en mi opinión, mientras otras opciones no se hayan intentado*”

decisivo es el aspecto competencial, puesto que subordina totalmente los estados al gobierno nacional, hasta el punto que los principales cargos estatales serían nombrados y cesados por éste.

Sin embargo, el plan de Jay contiene lagunas y omisiones esenciales. Por ejemplo, no indica la forma en que ha de elegirse al gobernador general, si bien todo parece apuntar a que abogaba por una elección directa por el pueblo, tal y como ocurría en Nueva York⁶². Pero la carta guarda un mutismo absoluto sobre el poder judicial.

Algunas de las propuestas de Jay, aunque no todas, fueron recogidas por Alexander Hamilton en la iniciativa que presentó el 18 de junio de 1787 en la Convención constitucional.

3.1.2.- La propuesta de Henry Knox.

La segunda de las iniciativas provino de Henry Knox, que también ostentaba un cargo federal, en concreto la Secretaría de Guerra, lo que le permitía, al igual que Jay, contemplar intramuros del propio sistema las deficiencias del mismo. Knox trasladó a Washington sus observaciones por medio de carta fechada el 14 de enero de 1787⁶³, es decir, justo una semana después de que Jay redactase la suya.

En su larga misiva, el Secretario de Guerra se hacía eco de la ya más que extendida noticia relativa a la convocatoria de la futura convención tendente a reformar los Artículos de la Confederación, así como de las dudas jurídicas que dicha iniciativa planteaba y de la eficacia de las proposiciones que de allí salieran. Con todo, lo decisivo es la alternativa presentada, que esboza en un párrafo iniciado con una metáfora arquitectónica:

“Sería prudente elaborar los planos de la nueva casa antes de derribar la antigua. El asunto no ha sido lo suficientemente estudiado, todavía en público, para decidir precisamente la forma del edificio. Está fuera de cuestión que la base ha de descansar en principios republicanos, pero tan modificados y unidos, que cualquiera que se construya, debería ser duradero y eficiente. Me refiero totalmente al gobierno federal, o sería mejor decir *un estado* en lugar de una asociación de estados. Si fuese posible construir un sistema general de esta clase estaría constituido por una asamblea, o cámara baja, elegida por uno, dos o tres años y un senado elegido por cinco o siete años, y un ejecutivo bajo la denominación de Gobernador general elegido por la asamblea y el Senado, por un periodo de siete años, pero sujeto a *impeachment* por la cámara baja y juzgado por el Senado; y jueces nombrados por el Gobernador Ge-

⁶² En este punto, Jay añadiría ulteriormente una precisión decisiva que acabaría trasladándose al texto constitucional. En carta que remitió a Washington el día 25 de julio de 1787, es decir, en plenas sesiones de la Convención, afirma: “*Permítame señalar si no sería sabio y razonable establecer una poderosa salvaguardia frente a la admisión de extranjeros en el Gobierno nacional, y declarar expresamente que el Comandante en Jefe del ejército americano no debería recaer sino en un ciudadano estadounidense por nacimiento*”; *Selected Papers of John Jay*, vol. IV, Virginia University Press, 2017, p. 528.

⁶³ *The papers of George Washington*, Confederation Series, vol. IV, op. cit., p. 518-523.

neral mientras mantengan buen comportamiento, pero sujetos a *impeachment* por la Cámara baja y juzgados por el Senado. Las leyes aprobadas por el gobierno general deberán ser obedecidas por los estatales, y si fuese necesario hacerlas cumplir por un cuerpo de hombres armados mantenido a los propósitos que se establecieran. Todos los asuntos nacionales serán desarrollados y ejecutados por el gobierno general, sin referencia alguna a los gobiernos locales. Este limitado esquema se considera como el gobierno más limitado posible con la finalidad de preservar el sistema confederado. Intentar establecer uno menor, sería arriesgar la existencia del republicanismo, y sujetarnos bien a la división de las potencias europeas, o al despotismo que surgiría de conmociones despóticas.”

Como puede observarse, la propuesta de Knox es más completa que la de Jay, con la que pese a todo guarda notables semejanzas. En efecto, ambas propuestas se sustentan en el principio de división de poderes, contemplan un legislativo bicameral y un ejecutivo unipersonal con mandato limitado, y ambas coinciden en que tal reforma es imprescindible para garantizar la seguridad y pervivencia del sistema. Pero la identidad finaliza ahí.

Donde Jay defendía una Cámara alta de carácter vitalicio, Knox aboga por un Senado cuyos miembros tuviesen un mandato temporal, si bien el mandato de los senadores sería más amplio que los integrantes de la Cámara alta. Knox cubría las lagunas existentes en la carta de Jay, pues especificaba que el Gobernador General sería elegido por el legislativo, si bien estaría sujeto a remoción por *impeachment* (un procedimiento según el cual la Cámara baja formularía la acusación y el enjuiciamiento y fallo correspondería al Senado) y en lo que al poder judicial se refería, sus miembros serían nombrados por el ejecutivo y tendrían carácter vitalicio, aunque sujetos, al igual que el Gobernador, a *impeachment*.

Otra diferencia entre las alternativas de Knox y Jay era la relativa al ámbito de competencias del gobierno federal. Si para Jay éstas debieran ser lo más amplias posibles reduciendo al mínimo las de los estados, Knox aboga por otorgar a las instituciones centrales un número limitado de asuntos, pero, eso sí, en materias de competencia federal las instituciones de tal carácter deberían gozar de las prerrogativas necesarias para hacerse imponer, incluso por la fuerza, a los estados.

3.1.3.- La propuesta de James Madison y el *Plan Virginia*.

La última de las propuestas de reforma que recibió George Washington antes de incorporarse a las reuniones de la Convención constitucional fue la que el 16 de abril de 1787 le remitió su paisano James Madison⁶⁴. Éste era un joven miembro del Congreso que, sin gozar aún del prestigio y *auctoritas* de Jay o Knox, ya destacaba por su brillantez. Y aun cuando Madison en su carta manifestara humildemente

⁶⁴ *The papers of George Washington*, Confederation Series, vol. V, op. cit., p. 144-150. Una semana antes, el 8 de abril de 1787, Madison se había dirigido al también virginiano Edmund Randolph trasladándole las mismas ideas organizativas; véase *The papers of James Madison*, vol IX, University of Chicago Press, 1975, p. 368-371

que trasladaba tan sólo las “*líneas maestras*” del sistema propuesto, su alternativa se encuentra mucho más elaborada que las otras dos que la precedieron.

Es significativo que Madison no comenzase abordando los aspectos orgánicos, sino enunciando lo que será el principio básico de su propuesta, el relativo a la relación entre gobierno central y estados miembros, y que constituirá el principio básico del federalismo:

“Considerando que la independencia de los estados es absolutamente incompatible con su soberanía agregada; y que la consolidación del todo en una única república sería tan inoportuno como inalcanzable, he buscado un término medio, que puede a la vez apoyar una debida supremacía de la autoridad nacional, sin excluir las autoridades locales donde puedan ser útiles subordinadamente”

Para Madison, lo prioritario es articular el sistema de competencias nacionales de tal forma que las mismas puedan llevarse a la práctica de forma efectiva. A tal fin, propone no sólo delimitar los asuntos que deberían ser atribuidos al gobierno nacional⁶⁵, sino dotarle de mecanismos defensivos de sus atribuciones, entre los cuales destaca la posibilidad de vetar las leyes de los distintos estados que contraviniesen la legislación federal y la obligación impuesta a los jueces estatales de prestar un juramento de fidelidad no sólo las constituciones estatales, sino a la federal⁶⁶.

En el ámbito ya propiamente orgánico, Madison coincide en varios aspectos con Jay y Knox, puesto que, como ellos, defiende un sistema articulado con base en el principio de división de poderes, con un legislativo bicameral donde la Cámara Alta tenga no sólo una composición más reducida, sino un mandato superior a la Baja (dejando inconcreta la duración de los mandatos) contemplando en aquélla un sistema de rotación. Madison parte de un “*cambio en el principio de representación*” a la hora de elegir al poder legislativo, siendo éste el punto más importante. Con todo, el sistema institucional aparece bien desarrollado, pero con algunos puntos aún por cumplimentar. Así, a nivel legislativo, tan sólo especifica que la Cámara alta sería elegida “*por el pueblo en su conjunto, o por los legislativos [de los estados]*”, sin que se pronuncie sobre la forma de elección de la segunda. Contempla la creación de un “*ejecutivo nacional*”, aunque sobre éste “*aún no me he formado aún una opinión sobre la forma en que debe elegirse o de las competencias que deben otorgársele*”. Sí que contempla de forma expresa la existencia de un poder judicial (“*deberían atribuirse a tribunales nacionales todos los asuntos donde*

⁶⁵ “Propondría que además de las actuales competencias federales, al gobierno nacional se le otorgue una completa y positiva autoridad en todos los casos que requieran uniformidad, tales como la regulación del comercio, incluyendo el derecho de sujetar a tributación tanto las importaciones como las exportaciones, la fijación de los términos y formas de naturalización, etc...”

⁶⁶ “Si aquellos que deben aplicar las leyes están vinculados totalmente por sus intereses y juramentos a los estados particulares, y no a la Unión, la participación de ésta en la elaboración de las leyes posiblemente deba considerarse inútil. Parece al menos necesario que los juramentos de los jueces deban incluir una fidelidad tanto a la constitución general como a las estatales.”

extranjeros o residentes de otros estados sean parte, y la jurisdicción marítima recaería totalmente en el ámbito del sistema nacional”) aunque sin establecer la forma de selección de los jueces.

Más decisiva es la tesis que Madison plantea en lo referente a otorgar la sanción a dicha propuesta, dado que “*para dotar al nuevo sistema de la adecuada validez y energía, la ratificación debe obtenerse del pueblo, no meramente de la autoridad ordinaria de los legislativos estatales.*”

Estas líneas maestras de la iniciativa de Madison constituyen la base de lo que se denominaría *Plan Virginia*, que Edmund Randolph, gobernador de dicho estado, sometió el día 29 de mayo de 1787 a la Convención constitucional reunida en Filadelfia⁶⁷. No obstante, aquí encontramos ya alguna adición significativa respecto al plan anticipado a Washington. La Cámara baja sería elegida “*por el pueblo de los distintos estados*”, mientras que la Cámara alta la integrarían personas “*elegidas por la otra cámara, de un listado de personas propuestas por los legislativos de los estados*”. El Consejo Ejecutivo sería elegido “*por el legislativo nacional*”, con “*autoridad general para ejecutar las leyes nacionales*”, y se establecería un poder judicial integrado por “*uno o varios tribunales supremos y de tribunales inferiores elegidos por el legislativo nacional*”. Se preveía, además, la existencia de un Consejo de Revisión, integrado por “*el ejecutivo y un número conveniente de jueces nacionales*”, encargado de analizar no sólo las leyes nacionales que se aprobasen, sino incluso las de cada estado, con posibilidad de vetarlas.

3.1.4.- La propuesta de Alexander Hamilton.

El día 18 de junio de 1787, Alexander Hamilton, delegado por Nueva York, tomó la palabra en la Convención constitucional y planteó una iniciativa que, estrictamente hablando, no puede entenderse presentada en nombre del estado al que pertenecía, sino a título exclusivamente particular, pues los otros dos delegados estatales (Robert Yates y John Lansing jr.) no sólo se oponían rotundamente a cualquier alteración de los principios sustanciales que inspiraban el sistema de los Artículos de la Confederación, sino que terminarían por ausentarse de las sesiones de la Convención sin que tan siquiera estamparan su firma en el texto constitucional definitivamente aprobado⁶⁸. Hamilton había cosechado un rotundo fracaso en su intento elevar de tres a cinco los representantes de Nueva York en la Convención, inteligente maniobra que tenía como finalidad la de permitirle sumar a otro ilustre neoyorkino, John Jay, como delegado estatal⁶⁹. De haber tenido éxito, la presencia de Jay en Filadelfia hubiera sido decisiva, pues con la excepción de

⁶⁷ Max FARRAND, *The Records of the Federal Convention*, vol I, Yale University Press, 1966, p. 20-21

⁶⁸ Este fue, de hecho, uno de los motivos por los que Hamilton no había efectuado hasta ese día 18 de junio ninguna observación al respecto, debido a que sus posiciones no eran ni mucho menos compartidas por los otros dos delegados, y así lo reconoció expresamente al inicio de su intervención.

⁶⁹ Tal y como expuse en mi estudio preliminar a John JAY, *Independencia, estado y constitución*, p. LXXIX-LXXX.

George Washington, era la persona con más *auctoritas* que se encontraba presente en territorio norteamericano. Con John Adams y Thomas Jefferson aún en suelo europeo, Jay, por entonces Secretario de Asuntos Exteriores de los Estados Unidos y una de las personalidades más conocidas y populares, hubiera sido una voz autorizada que podría haber unido su voz a la de Hamilton, cuyas tesis en la práctica compartía. Jay sumaba, además, a su indudable prestigio una honradez indiscutida, hasta el punto que James Madison, muy crítico con Jay por la gestión que éste, como Secretario de Asuntos Exteriores, había desarrollado en el espinoso asunto de la navegación del Mississippi⁷⁰, afirmó sobre el particular: “*Con respecto al Secretario de Asuntos Exteriores, tengo una gran amistad con él. Nada diré de su capacidad y de la adhesión su país. Su carácter es bien conocido en ambos aspectos. Ha trazado una línea de razonamiento que rige toda su actuación. Si estaba equivocado, su integridad y honradez compensan con creces el error*”⁷¹.

Hamilton expuso su criterio sobre a las iniciativas planteadas por los estados de Virginia y Nueva Jersey⁷². Su intervención respondía a un doble propósito: en primer lugar, reflexionar sobre lo acontecido hasta el momento y, en segundo lugar, ofrecer su propia alternativa.

A la hora de exponer su análisis de la situación, Hamilton se apoyó tanto en la experiencia como en la filosofía⁷³ y la historia⁷⁴. Su defensa de un poder central robusto le separaba tanto del sistema de los Artículos como del *Plan Nueva Jersey* (dado que este último, en el fondo, mantenía materialmente la vigencia de aquél). Pero su ultranacionalismo, que le llevó a defender la supresión de todo vestigio de soberanía en los estados⁷⁵ y “*atribuir totalmente la soberanía al Gobierno Nacional*”,

⁷⁰ Se refiere a las negociaciones que, como Secretario de Asuntos Exteriores, Jay mantuvo oficialmente con Diego de Gardoqui, representante de la Corona española, a los efectos de negociar un tratado entre ambas naciones. Aunque Jay había recibido instrucciones para no renunciar a los derechos de navegación sobre el río Mississippi, el Secretario de Asuntos Exteriores consideró que debía priorizarse el lograr un acuerdo con España aún a costa de renunciar temporalmente a los derechos de navegación. La gestión de Jay fue muy criticada, sobre todo en los estados del sur, si bien a la vista de la controversia, el acuerdo con España no llegó a culminarse. Véase al respecto Walter STARR, *John Jay, founding father*, p. 212-217 y Michael KLARMAN, *The framers' coup*, p. 50-67.

⁷¹ James Madison en la intervención que tuvo lugar el 13 de junio de 1788 en la Convención de Virginia para ratificar el texto constitucional; *Documentary History of the Ratification of the Constitution*, vol. X, página 1240

⁷² Hamilton se declara “*opuesto*” a ambos, aunque “*particularmente*” al de Nueva Jersey, guardando de forma significativa el más elocuente silencio sobre la iniciativa de Pinckney. Su discurso así como la iniciativa que propone obran en Max FARRAND, *Records of the Federal Convention*, vol I, p. 282-293.

⁷³ Se refiere de forma expresa a la “*voluntad de poder*” del hombre, en una visión pesimista de la naturaleza humana que lo acerca más a Hobbes que a Locke y, por supuesto, que a Rousseau.

⁷⁴ Cita expresamente la liga anfitionica, la guerra de focia, a la confederación germánica y a la confederación suiza como “*antimodelos*” debido a que en todos los casos se trata de una pluralidad de entes separados carentes de unidad real; por el contrario, se refiere a la “*autoridad de Carlomagno, que parece haber sido tan grande como se consideraba necesaria.*” Sobre la influencia del pensamiento clásico en Hamilton y su proyección en el discurso del 18 de junio de 1787, véase Carl J. RICHARDS, *The founders and the classics*, p. 141-142.

⁷⁵ Hamilton se mostraba “*convencido que ninguna reforma de la confederación que mantenga los estados en posesión de su soberanía*” podía suprimir los problemas, dado que “*el poder general,*

le separaba igualmente tanto del *Plan Virginia* como de sus defensores, que no se atrevieron a llegar tan lejos, pues incluso alguien tan apegado a la defensa de un poder central fuerte como James Wilson no llegó a defender la tesis de soberanía del gobierno nacional⁷⁶.

A la hora de ofrecer una alternativa, Alexander Hamilton se inspiró claramente en el sistema británico, y no tuvo empacho en reconocer que “*como han afirmado muchos hombres sabios y virtuosos, el sistema inglés es el mejor del mundo*”, y ello porque garantiza o aúna la “*fortaleza pública con la seguridad individual*”, que es la causa de su notable éxito. El sistema institucional que defiende Hamilton es el existente en Gran Bretaña, si bien de su discurso cabe intuir que la imagen que tenía de la constitución inglesa era más bien la defendida por Locke y, sobre todo, por Montesquieu y Blackstone, es decir, la monarquía mixta, y no el incipiente sistema parlamentario que había dado sus primeros y titubeantes pasos bajo Robert Walpole⁷⁷. Por ello Hamilton abogó por trasplantar el sistema institucional británico a los Estados Unidos, aceptando una Cámara baja electiva, pero defendiendo una segunda cámara hereditaria, pues si en Gran Bretaña la Cámara de los Lores “*forma una barrera permanente contra toda innovación perniciosa, ya provenga de la Corona o de los Comunes*”, por el contrario “*ningún Senado temporal tendrá la firmeza para lograr tal propósito*”. Por las mismas razones, considera que “*no puede existir buen gobierno sin un buen ejecutivo, y el modelo inglés es el único bueno en este asunto, pues el interés hereditario del Rey estaba tan imbricado con el de la nación, y sus retribuciones personales tan grandes, que se situaba por encima del peligro de ser corrompido desde el exterior, y al mismo tiempo lo bastante independiente y controlado como para responder al propósito de la institución en el interior*”, mientras que, por el contrario, “*las repúblicas se encontraban más propicias a la influencia y corrupción exterior*”, razón por la cual defendía no una monarquía hereditaria, sino un ejecutivo unipersonal en manos de un Gobernador elegido con carácter vitalicio⁷⁸ a través de un sistema

cualquiera que sea su forma, ha de preservarse a sí mismo y debe prevalecer sobre los estados, de lo contrario los estados prevalecerán sobre él [...] dos soberanías no pueden coexistir en un mismo territorio”

⁷⁶ James Wilson defendió (bien que en la convención de ratificación del texto constitucional) la idea de que la soberanía residía en el pueblo, pero que éste podía atribuir parcelas de autoridad a diferentes instancias. A la hora de refutar el principio de soberanía estatal y defender las atribuciones del gobierno federal, afirmó: “*Permítame plantear una importante pregunta ¿Bajo qué principio se sostiene que el poder soberano reside en los gobiernos estatales? [...] mi posición es que la soberanía reside en el pueblo, y éste no se ha separado de ella, sino que sólo ha cedido aquellas partes que se consideraron necesarias para el bienestar público [...] una vez fijado este principio, que el pueblo es la fuente de autoridad, la consecuencia es que pueden arrebatar de los gobiernos subordinados la autoridad que le había otorgado, y situar tales atribuciones en el gobierno general, si considera que le producirá un bien mayor. Pueden distribuir una parte del poder en el círculo más cercano denominado gobierno estatal; pueden igualmente otorgar otra porción al gobierno de los Estados Unidos*”; *Documentary History of the Ratification of the Constitution*, vol. II, p. 448-449.

⁷⁷ Sobre las tesis de Blackstone y su visión del sistema británico tal y como figuraba en los textos escritos y sin tener en cuenta las convenciones constitucionales, es imprescindible la consulta de Joaquín VARELA SUANZES-CARPEGNA, *Sistema de gobierno y partidos políticos: de Locke a Park*, p. 77-85

⁷⁸ Hamilton rechazaba que estuviese defendiendo una monarquía electiva en los siguientes términos: “*Monarca es un vocablo incierto, que no apunta ni el grado ni la duración del poder. Si este*

indirecto⁷⁹, aunque con posibilidad de expulsarle del cargo si quiebra la regla de “mantener buen comportamiento”. El sistema así articulado prevalecería sobre los estados hasta el punto de contemplar de forma expresa que: “*las leyes de los estados contrarias a la Constitución o a las leyes de los Estados Unidos serán radicalmente nulas*”, y para evitar dicha circunstancia “*el Gobernador o presidente de cada estado será nombrado por el Gobierno General*”⁸⁰.

En lo que respecta al Poder Judicial, sin embargo, la iniciativa de Hamilton era bastante embrionaria, tanto a nivel orgánico como competencial. Se limitaba a señalar que el mismo se atribuirá a jueces vitalicios, contemplando únicamente el Tribunal Supremo que tendrá jurisdicción originaria en cuestiones de naturaleza marítima y de apelación en asuntos relativos a ingresos nacionales o donde sean parte interesada los ciudadanos de países extranjeros⁸¹; pero guarda silencio acerca de si en la instancia los órganos competentes estarían integrados en la jurisdicción nacional o se atribuiría el enjuiciamiento y fallo a los órganos estatales. Es interesante también, respecto a la iniciativa de Hamilton, el modo de enjuiciamiento por *impeachment* de los cargos nacionales, que estaría atribuida a un órgano específico integrado por los presidentes de los Tribunales Superiores de cada estado.

Pese a todo, Hamilton no llegó a someter formalmente el plan al Comité Plenario, quizá consciente que el sistema institucional que defendía no gozaba del respaldo ni de los delegados de su propio estado (al ser una iniciativa netamente particular) ni tan siquiera el de los partidarios de un poder central robusto (para los cuales la iniciativa de Hamilton iba demasiado lejos).

3.2.- Planteamientos de carácter confederal.

A diferencia de las anteriores iniciativas, los planteamientos de naturaleza confederal, aun cuando aceptaban reforzar las instituciones centrales en determinadas materias de naturaleza claramente supraestatal, partían del carácter

magistrado ejecutivo es un monarca de por vida, las otras propuestas efectuadas conllevarían elegir un monarca por siete años. El hecho de ser electivo se aplica a ambos.”

⁷⁹ Según el cuarto artículo del proyecto de Hamilton, la elección del Gobernador correspondería a “*a compromisarios elegidos por el pueblo en las elecciones efectuadas en los distritos indicados*”; la referencia a los distritos implicaba una remisión al tercer artículo, relativo al Senado, para el cual también se contemplaba un sistema de elección por compromisarios elegidos por el pueblo, a cuyo efecto se dividiría el territorio estadounidense en once distritos electorales.

⁸⁰ Los principios organizativos defendidos por Hamilton coinciden en gran parte con el sistema que John Jay expuso a George Washington la carta remitida el 7 de enero de 1787 anteriormente citada. En la misma, Jay se preguntaba: “*¿No deberíamos tener un Gobernador General limitado en sus Prerrogativas y Mandato? ¿No debería el Congreso estar dividido en una Cámara alta y otra baja, aquélla vitalicia y ésta elegida anualmente? [...] Qué poderes deben otorgarse a un Gobierno así constituido es Asunto digno de mucha Reflexión. Pienso que cuantos más mejor. Los Estados retendrán solo los que sean necesarios para cuestiones domésticas. Y todos sus principales agentes civiles y militares sujetos a nombramiento y cese por el Gobierno nacional*”.

⁸¹ “*IX. La Suprema autoridad Judicial se atribuye a Jueces que desempeñarán sus cargos mientras mantengan buen comportamiento, con salarios adecuados y permanentes. Este Tribunal tendrá jurisdicción originaria en casos de captura, y revisora en asuntos relativos a ingresos del Gobierno general o donde sean parte interesada ciudadanos de países extranjeros.*”

intangibles de los principios básicos que inspiraban los Artículos de la Confederación, es decir, de la soberanía de los estados y de la igualdad en la representación⁸².

3.2.1.- Confederación de estados.

El día 14 de junio de 1787, cuando el Comité Plenario de la Convención Constitucional⁸³ finalizó el debate (efectuado artículo por artículo) del *Plan Virginia*, William Paterson (delegado por Nueva Jersey) tomó la palabra para indicar que:

“es el deseo de varias delegaciones, particularmente la de Nueva Jersey, solicitar tiempo para analizar el plan elaborado por el Comité Plenario, y para presentar uno exclusivamente federal, contrapuesto al mismo”⁸⁴

Y en efecto, cumpliendo con la palabra dada, Paterson sometió a la Convención una iniciativa que, según recoge James Madison, “*varias de las delegaciones desean sustituya al presentado por Mr. Randolph*”⁸⁵. Así pues, aun cuando se le conoce como “*Plan Nueva Jersey*” o “*Plan Paterson*”, en realidad el mismo no respondía única y exclusivamente a los deseos de dicho estado y a su principal voz en la asamblea, sino que tenía presuntamente una base mucho más amplia. Aun contando con el presunto apoyo de varios estados, lo cierto es que la iniciativa de Paterson tuvo una vida bastante efímera, pues el día 19 de junio, a propuesta de John Dickinson, el Comité Plenario rechazó la misma, que tan sólo pudo sumar el apoyo expreso de Nueva York y Delaware, mientras que Massachussets, Connecticut, Pennsylvania, Maryland, Carolina del Norte, Carolina del Sur y Georgia votaron por retomar el *Plan Virginia*. Pese a tal rechazo, la iniciativa de Nueva Jersey propició un interesantísimo debate que tuvo lugar el sábado 16 de junio, y en el que los delegados expusieron las diferencias entre los principios inspiradores de las iniciativas presentadas por Virginia (claramente *nacional* y basada en la soberanía popular) y la de Nueva Jersey (meramente *federal* y articulada sobre el principio nuclear de la soberanía de los estados)⁸⁶.

El *Plan Nueva Jersey* era mucho más respetuoso con el sistema de los Artículos de la Confederación, que formalmente mantenía aun cuando introducía importantísimas novedades en los mismos. Se inspiraba, al igual que las otras dos iniciativas, en el principio de división de poderes, pero manteniendo el legislativo

⁸² Conviene tener en cuenta una cuestión terminológica esencial. En la Convención Constitucional de 1787, el uso del término “*federal*” se reservó para identificar al sistema instituido en los Artículos de la Confederación, mientras que para referirse al Plan Virginia se utilizaba el vocablo “*nacional*”.

⁸³ La Convención Constitucional constituyó en su seno un Comité Plenario (*Committee of the whole*) encargado de analizar, debatir y modificar el Plan Virginia. La distinción entre Convención y Comité (aun cuando ambas coincidieran en cuanto a sus integrantes) se visualizó en que ambas contaban con presidentes distintos: así, si bien George Washington (delegado por Virginia) era el encargado de presidir la Convención, mientras que Nathaniel Gorham (delegado por Massachussets) presidía el Comité.

⁸⁴ Max FARRAND, *Records of the Federal Convencion*, vol I, p. 240

⁸⁵ Max FARRAND, op. cit, vol. I, p. 242.

⁸⁶ Max FARRAND, op. cit, vol. I, p. 249-280.

en manos de un Congreso unicameral donde todos los estados contarían con idéntica representación. Dicho Congreso elegiría a un ejecutivo múltiple cuyo mandato no llegó a especificarse (la iniciativa dejaba este punto en blanco, abierto al debate) transcurrido el cual los integrantes del mismo no podrían optar a un nuevo mandato.

La quinta resolución del Plan Nueva Jersey regulaba el Poder Judicial Federal⁸⁷. Se contemplaba un único órgano, el Tribunal Supremo, que sería el competente para resolver por vía de apelación los recursos interpuestos frente a las sentencias dictadas en determinadas materias por los órganos jurisdiccionales de los estados miembros. Las competencias del Tribunal Supremo se extendían a asuntos de piratería y capturas al enemigo en alta mar, supuestos de recaudación de impuestos federales, cuestiones relativas a la legislación de comercio, interpretación de tratados internacionales, así como a supuestos en que fuesen parte extranjeros o embajadores. También se le atribuía el enjuiciamiento por *impeachment* de cargos federales, si bien esta materia concreta se sustraía al conocimiento de los órganos estatales y se atribuía de forma directa al Tribunal Supremo Federal.

Se trataba, por tanto, de mantener incólumes las líneas maestras de los Artículos de la Confederación (soberanía de los estados como principio nuclear, legislativo unicameral e igualdad de representación en los estados) si bien introduciendo el principio de división de poderes y reforzando las competencias de las instituciones federales a fin de que éstas no dependiesen de los estados para llevar a efectos sus resoluciones.

3.2.2.- Confederación de repúblicas.

Esta alternativa planteada para mantener de alguna forma el sistema confederal no es muy conocida en nuestro país más que por la referencia indirecta que efectuaron Alexander Hamilton y John Jay en sus primeras intervenciones como *Publius*. En efecto, en el primero de los ensayos de *El Federalista*, donde se expone el plan general de la obra, Hamilton efectúa una alusión general a la “*subdivisión del imperio en diversas confederaciones parciales*”. En el segundo ensayo, el primero en el que Jay toma el relevo de Hamilton, efectúa no ya una concreción del tema en los Estados Unidos, sino que ya se refiere específicamente a la “*sugerencia de que tres o cuatro confederaciones serán mejor que una*”, algo

⁸⁷ “Se establecerá un Poder Judicial federal consistente en un Tribunal Supremo cuyos jueces serán nombrados por el Ejecutivo y que mantendrán sus puestos mientras mantengan buen comportamiento, y que recibirán puntualmente y en el tiempo establecido una compensación fija por sus servicios en la cual no se efectuará incremento o disminución, que afecte a las personas actualmente en el cargo en el momento de adoptarse dicho incremento o disminución; que el Poder Judicial establecido tendrá autoridad para conocer y fallar en primera instancia el *impeachment* de todos los cargos federales, y por vía de apelación en última instancia todos los casos que afecten a derechos de Embajadores, todos los casos de capturas del enemigo, todos los casos de piratería y delitos en alta mar, todos los casos en que extranjeros sean interesados, en la interpretación de tratado o tratados, o que pueda surgir en cualquiera de las Leyes para la regulación del comercio, o la recaudación de los Ingresos federales; que ninguno de los Jueces podrá durante el tiempo que permanezca en el cargo recibir o mantener cualquier otro cargo o nombramiento durante el tiempo de servicio.”

que repite en el tercero de los ensayos cuando contrapone “*un gobierno nacional*” a “*trece estados distintos o tres o cuatro confederaciones distintas*”, idea esta última que el neoyorkino rechaza machaconamente en todas sus intervenciones.

Pues bien, esta idea de dividir el territorio estadounidense en tres o cuatro repúblicas distintas no era una mera elucubración de Hamilton y Jay o un simple recurso estilístico utilizado a los solos efectos de reforzar sus tesis en pro de un gobierno nacional. Fue una idea que llegó a plantearse tanto en seno del propio Congreso Continental como en la prensa escrita, y si bien ha de reconocerse que tuvo escasas voces que abogasen explícitamente por ella, su importancia fue tal que destacadas personalidades consideraron oportuno referirse a ella. No sólo Jay y Madison, sino incluso el propio Edmund Randolph, en su extenso informe elaborado el 10 de octubre de 1787 para explicar los motivos por los que rehusó firmar la Constitución aprobada en la Convención de Filadelfia, se refiere de forma expresa a la alternativa de “*confederaciones parciales*” que algunos plantearon⁸⁸.

En la entrada correspondiente al día 21 de febrero de 1787 a la que nos hemos referido con anterioridad, James Madison explicita que la idea de dividir el territorio en varias confederaciones distintas tenía voces tanto en el propio Congreso como extramuros del mismo:

“Tan sólo Mr. Bingham expresa sus deseos de que la Confederación pueda ser dividida en distintas Confederaciones separadas, pues la gran extensión e intereses diversos lo hacen incompatible con un gobierno único [...] Por vez primera la idea de Confederaciones separadas ha llegado a los periódicos.”⁸⁹

Madison aludía a un artículo aparecido el 15 de febrero en el *Boston Independent Chronicle*⁹⁰. El mismo tenía por destinatarios únicamente a los ciudadanos de Massachussets, y se lamentaba de la resistencia opuesta por algunos estados frente a las medidas federales, abogando por una llamada a la acción y afirmando que: “*Este estado ha realizado los más reiterados y extenuantes esfuerzos para restaurar la firmeza, confianza y grandeza que distinguieron a la América unida entre 1774 y 1782, pero con pocos resultados. Es por tanto hora de formar una unión nueva y más fuerte. Los cinco estados de Nueva Inglaterra, fuertemente unidos, nada tienen que temer*”. Por tanto, el anónimo redactor aboga por constituir una potente Confederación de Nueva Inglaterra, pero no va más allá.

⁸⁸ *Documentary history of the Ratification of the Constitution*, vol. XV, 128

⁸⁹ Según los editores de la obra de James Madison, éste “*probablemente estaba equivocado en atribuir dichos sentimientos a William Bingham de Pennsylvania, cuyo nombre incluyó en una fecha posterior. La afirmación es difícil de reconciliar con otras del mismo periodo*” (*The papers of James Madison*, volume IX, p. 292 nota 6). Lo más probable, por tanto, es que Madison anotase taquigráficamente la idea dejando en blanco el espacio del defensor de la misma, que cubriría años más tarde y en un lapsus de memoria se confundió de persona. No obstante, lo decisivo es que la idea contaba, al menos, con una voz defensora en el Congreso.

⁹⁰ *Documentary History of the Ratification of the Constitution*, vol XIII, p. 57.

Sin embargo, el *New York Daily Advertiser* va a publicar dos artículos defendiendo la misma idea si bien de forma harto más desarrollada⁹¹. El 24 de marzo, un artículo firmado con el seudónimo “Razón”, lleva por significativo título “*Una reflexión para los delegados a la Convención que se reunirá en Pennsylvania*”, lo cual explicita los destinatarios finales del mismo. El redactor del artículo aboga, en vez de crear un gobierno nacional único, por: “*distribuir los estados en tres repúblicas, que entrarían en una perpetua liga o alianza para la defensa mutua*”. Se amparaba para ello en dos ideas clave: en primer lugar, que “*solo puede existir un soberano en el estado; la noción por tanto de un estado por la confederación entre diversos estados independientes, cada uno de los cuales retenga su soberanía, debe abandonarse, y con ella cualquier intento de modificar los presentes artículos de la confederación*”⁹². Pero alude también a otra idea, en la que resuenan los ecos de Montesquieu, y según la cual: las dificultades que tendría un gobierno único cuando “*los intereses nacionales del pueblo son tan numerosos, y el territorio tan extenso.*”

El segundo de los artículos, publicado el 2 de abril, lleva la firma de “Licurgo” y amplía las tesis del anterior, al que se refiere de forma expresa. Coincide con el mismo en que la amplitud y diversidad del territorio impide la formación de un gobierno único, pues: “*todos los autores eminentes coinciden que una república no debería abarcar un territorio amplio; la experiencia ofrece testimonios de la veracidad de esa afirmación*”⁹³, por lo que “*en vano aprobaríamos leyes generales y se esperaría obediencia a las mismas si no estuviesen adaptadas a las costumbres y maneras del pueblo, y ajustadas a su clima*”. Por ello, “Licurgo” no sólo abogaba por instituir nada menos que cuatro repúblicas, si bien, a diferencia de los otros autores, establecía ya una división concreta del territorio “en función del clima, cuyo efecto ninguna ley positiva puede superar”. Tal división sería la siguiente:

“La primera, incluiría los estados de Nueva Hampshire, Massachussets, Rhode Island y Connecticut, a los que podría añadirse Vermont. La segunda, englobaría Nueva York, Nueva Jersey, Pennsylvania, Delaware y Maryland. La tercera, Virginia, las dos Carolinas y Georgia. Y la cuarta la integrarían el estado de Franklin, Kentucky y las tierras situadas en el Ohio”

⁹¹ Op. cit., p. 57-59.

⁹² Esta idea de la imposibilidad de que dos soberanías concurriesen en un mismo territorio, fue refutada por James Wilson en el discurso pronunciado el 1 de diciembre de 1787 en la Convención de Pennsylvania, amparándose para ello el principio de soberanía popular: “*Cuando este principio está bien asentado, que el pueblo es la fuente de autoridad, la consecuencia es que, pueden arrebatar de los gobiernos subordinados poderes que hasta entonces les habían atribuido, y situarlos en el gobierno general, si se piensa que producirán un bien mayor*”; *Documentary History of the Ratification of the Constitution*, vol. II, p. 449..

⁹³ Es una clarísima referencia a Montesquieu, para quien: “*Es natural para una república poseer tan sólo un territorio reducido; de otra forma, no podría subsistir*”; Charles Louis de SECONDAT, *The complete Works of M. de Montesquieu translated from the french in four volumes*, vol I, Londres, 1777, p.158.

Pese a ello, la idea de segregar el territorio estadounidense en tres o cuatro confederaciones distintas no logró arraigar en el seno de la Convención. Tan sólo Luther Martin, el día 28 de junio, hizo referencia a la misma, si bien más como desahogo personal que otra cosa, pues se limitó a afirmar, tras una fogosa intervención en defensa de los pequeños estados que “*prefiere ver surgir Confederaciones parciales que el plan sobre la mesa*”⁹⁴

No obstante, aun cuando en efecto la idea tuvo defensores y ecos en la prensa, tenía escasas posibilidades reales de éxito, dado que, tras la aprobación del texto constitucional, el grueso del debate se planteó ya entre partidarios de los Artículos y defensores de la Constitución.

3.3.- La opción monárquica⁹⁵.

Si la idea de dividir el territorio estadounidense en tres o cuatro confederaciones tuvo partidarios, también hubo tibios defensores de instaurar una monarquía en el antiguo territorio colonial.

El día 22 de mayo de 1782, George Washington recibió una misiva del coronel Lewis Nichola⁹⁶, en la que efectuaba una apología del régimen monárquico hasta el punto de recomendar su instauración en territorio norteamericano con el fin de lograr un gobierno fuerte, dado que las repúblicas habían sido históricamente débiles, efectuando una comparación entre las repúblicas de Venecia, Génova y Holanda (“*las dos últimas gobiernos más aristocráticos que republicanos, hasta el punto de asemejarse más a una monarquía*”) con los principales sistemas monárquicos de la Europa continental e incluso con la propia corona británica, que “*han experimentado periodos de fortaleza y debilidad, y aun así subsisten y brillan con lustro*”. El problema radicaba en que “*algunas personas han vinculado hasta tal punto las ideas de tiranía y monarquía que encuentran muy difícil separarlas*”, motivo por el cual Nichola defiende una mutación del concepto (que no de la sustancia) de la institución otorgándole “*algún título aparentemente más moderado*”, lo cual no obstaba a que el redactor considerase que “*existían poderosos argumentos para admitir el título de rey, que creo podría aportar algunas ventajas materiales*”.

Durante los primeros meses de 1787, volvieron a surgir ciertas voces abogando por una monarquía, hasta el punto que Rufus King comunicaba a James Madison que los delegados de Nueva York “*alarmaron*” a sus colegas de Virginia porque, según los primeros, “*los comisionados de Massachusetts abogaban por una monarquía*”⁹⁷. El propio Madison, en la entrada correspondiente al día 7 de abril de

⁹⁴ Max FARRAND, *Records of the Federal Convention*, vol I, p. 445.

⁹⁵ Sobre este particular, véase Louise Burham DUMBAR, *A study of monarchical tendencies in United States, from 1776 to 1801*, Andesite Press, 2017 (reimpresión de una obra original de 1922).

⁹⁶ Ha de tenerse en cuenta el contexto en el que se redacta la carta (que el propio redactor de la misiva refleja de forma explícita en la misma) en unos momentos donde el ejército continental estaba bastante agitado por no haberles sido abonadas las cantidades que se les debían, lo que puede explicar de alguna forma el enojo de un sector del mismo hacia el Congreso, a quien Nichola habría puesto voz. El descontento militar por los reiterados impagos terminaría desembocando en la “*conspiración de Newburgh*”.

⁹⁷ *The Papers of James Madison*, vol IX, p. 305.

1787, hace referencia a la “*concepción de Mr. Pendleton de una monarquía limitada y a la forma republicana de gobierno*”⁹⁸ El propio Madison, aun cuando sinceramente republicano y sin ninguna veleidad monárquica, se veía obligado a reconocer que “*en las monarquías, el soberano es más neutral a los intereses y orientaciones de los diferentes bandos*”, si bien a la larga “*desgraciadamente, crea intereses propios opuestos a los del todo*”⁹⁹ No obstante, el propio Washington había sido muy directo en lo que a la monarquía se refiere:

“Soy totalmente de la opinión de que aquéllos que prefieren un gobierno monárquico no han consultado la opinión pública, o viven en una región donde los principios niveladores donde se criaron, estando completamente erradicados, son mucho más productivos sobre ideas monárquicas que las que se encuentran en los estados su-reños [...] Soy igualmente directo, e incluso admitiendo la utilidad, no hay necesidad de tal sistema; ni ha llegado el momento para adoptar tal cambio sin sacudir la paz de este país hasta sus cimientos.”¹⁰⁰

Sin embargo, el día 25 de julio de 1787, la *Fairfield Gazette* reproducía el extracto de una carta datada el 19 de junio, y en la que abiertamente se defendía la opción monárquica¹⁰¹. Aun cuando reconocía que la información ofrecida constituía aún un “*profundo secreto*”, informaba que la Corona británica era consciente que “*más tarde o más temprano, tanto Nueva Escocia como Canadá necesariamente se incorporarían al Imperio Americano*”, entidad ésta a cuyo frente estaría un monarca. No sería éste, ciertamente George Washington, puesto que “*aun excepcional en cada aspecto de sus virtudes, probablemente declinaría la corona si se le ofrecía*”, de ahí que el anónimo autor girase su vista hacia la familia real británica, en concreto a Federico Augusto, obispo de Osnaburg, segundo hijo del rey Jorge III, “*tan querido por la nación británica como amistoso a los ojos del mundo*”. Según el anónimo autor, la elevación del príncipe británico a la dignidad real americana traería evidentes ventajas:

“Nuestra independencia estaría más segura y completa que nunca; nuestro comercio tan libre como el aire y extenso como el propio orbe. El Rey consideraría nuestro país como su propia herencia, como creciendo en importancia y separado de Inglaterra y esos prejuicios inherentes a cerebros vulgares. Establecido bajo los principios de la constitución británica, y enarbolando el cetro con tan favorables auspicios, podemos esperar con seguridad que ligaría su interés al de sus súbditos americanos”

⁹⁸ Op. cit., p. 368.

⁹⁹ El citado párrafo lo incluye en la carta remitida a George Washington el día 16 de abril de 1787 en el que le expone su plan de reforma institucional.

¹⁰⁰ Carta de George Washington a James Madison, 31 de marzo de 1787, en *The papers of George Washington*, Confederation Series, vol. V, p. 114-117.

¹⁰¹ *Documentary History of the Ratification of the Constitution*, vol. XIII, p.172-174.

Incluso alguien tan cercano al sistema británico como Alexander Hamilton manifestó su perplejidad hacia tal publicación, al reconocerse “*incapaz de comprender su objeto*”, si bien sospechando que “*había sido creado para excitar la animosidad frente a la Convención con el objetivo de oponerse a sus recomendaciones*”, de ahí que manifestase su deseo “*si fuese posible, de rastrear su origen.*”¹⁰² Hamilton sabía que el origen inmediato del artículo estaba en Hezekiah Wetmore, pero no estaba totalmente convencido de que fuese el autor material de la publicación, y, de hecho, todo parece indicar que en este último punto no iba desencaminado, pues en la carta que el 26 de agosto de 1787¹⁰³ recibe de Jeremiah Wadsworth éste alejaba toda sospecha de aquél en lo referente a la autoría¹⁰⁴, y en cuanto al objetivo último, todo parecía orientado a “*asustar al partido antifederalista o alarmarlo, y creo que su intención no era otra que prepararlos para que cumpliesen con el resultado de la convención, para que les pareciese menos malo.*”

Es difícil explicar el objetivo último de la publicación, cuyo origen no fue posible rastrear. Podía ser, como bien apuntaba Wadsworth, un intento de atemorizar a los antifederalistas con un mal mayor (una monarquía americana) con el objetivo de que diesen el *placet* al resultado de la Convención constitucional. Pero también es posible, como manifestó de forma expresa David Humphreys al propio Hamilton, que no tuviese otro objetivo que pulsar la opinión pública a fin de comprobar si aún existían sentimientos monárquicos¹⁰⁵.

Sea como fuere, la idea de una Corona Americana regida por un miembro de la familia real británica no traspasó los umbrales de la prensa.

IV.- CONCLUSION

Cuando menos desde finales de 1786 y principios de 1787 existía un parecer unánime que el sistema de los Artículos de la Confederación hacía aguas y que si debía mantenerse la existencia de los Estados Unidos como nación independiente debían robustecerse los poderes de las instituciones federales, dotándolas de mecanismos coercitivos frente a los estados ante eventuales incumplimientos por parte de éstos, así como empoderándolas en materias de naturaleza claramente supraestatal, como las relaciones exteriores y tributos federales.

Aunque existió alguna voz aislada que abogó por instaurar la monarquía, y algunos tibios intentos de dividir el territorio estadounidense estableciendo una

¹⁰² Carta de Alexander Hamilton a Jeremiah Wadsworth, 20 de agosto de 1787, en *The Papers of Alexander Hamilton*, vol. IV, 236. La sospecha de Hamilton relativa a un intento de deslegitimar a la convención tenía sin duda su base en una frase del artículo, en la que se afirmaba que: “*Creemos que la Convención está deliberando sobre la materia, y existe coincidencia en sus opiniones...*”

¹⁰³ op. cit., p. 237.

¹⁰⁴ “*Wetmore siempre estuvo asociado con hombres que deseaban el bien de América y de su buen gobierno. Es medio hermano del ardiente escritor federalista que firma como Cato, y si realmente ha escrito o difundido el escrito en cuestión, desconozco con qué intenciones.*”;

¹⁰⁵ “*...otros, con más razón, creen que estaba concebida para pulsar la opinión pública y descubrir si a ésta le sorprendían proposiciones de Realeza. Los antiguos Tories indudablemente han albergado esperanzas de una futura unión con Gran Bretaña a raíz de la ineficacia de nuestro gobierno y de los tumultos de Massachussets durante el último invierno*”

confederación de tres o cuatro repúblicas, las dos tendencias mayoritarias que englobaron a la práctica totalidad de la clase política de la época eran la confederal (en defensa de una modificación puntual de los Artículos de la Confederación que, manteniendo intangibles los principios básicos de dicho texto, se limitase a reforzar las prerrogativas del Congreso manteniendo los principios de igualdad en la representación y de soberanía estatal) y la federal (que buscó sustituir la Confederación por un sistema distinto basado en la soberanía popular, el principio de división de poderes y la primacía del sistema central sobre los estados).

La Convención constitucional de 1787 dio a luz un sistema que, aun acercándose más a la segunda de las tendencias, la federal (que, por cierto, en el seno de los debates de la convención era calificada de “nacional”, reservando el calificativo de “federal” al sistema entonces vigente de los Artículos¹⁰⁶), dio a luz un sistema que, sin ir tan lejos como deseaban los federalistas, sin duda alguna se asemejaba más a las tesis defendidas por éstos que a los partidarios del sistema confederal.

Fecha de envío / Submission date: 9/09/2021

Fecha de aceptación / Acceptance date: 14/11/2021

¹⁰⁶ El Plan Virginia adjetiva las instituciones comunes como “nacionales”, y el día 30 de marzo, Gouverneur Morris toma la palabra con la finalidad de “*explicar la distinción entre un estado federal y nacional, supremo; el primero es un mero contrato que depende de la buena fe de las partes, mientras el último posee un funcionamiento completo y coercitivo*”, distinción de la que se hizo eco posteriormente Elbridge Gerry; Max FARRAND, *The Records of the Federal Convention*, vol. I, p. 30 y 42.