Clàssics del Federalisme

El Federalista

El federalista ok3 3/7/09 12:36 Página 3

James Madison
Alexander Hamilton
John Jay

El Federalista

**Recull de textos escrits
a favor de la nova Constitució,
segons l'ha acordada la Convenció federal
el 17 de setembre de 1787**

Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior,
Relacions Institucionals i Participació
Institut d'Estudis Autonòmics

El **Federalista** : recull de textos escrits a favor de la nova Constitució, segons l'ha acordada la Convenció federal el 17 de setembre de 1787. – (Clàssics del Federalisme)
Tít. orig.: The Federalist : a collection of essays, written in favour of the new Constitution, as agreed upon by the Federal Convention, September 17, 1787. – Referències bibliogràfiques
ISBN 9788439379393
I. Madison, James, 1751-1836 II. Hamilton, Alexander, 1757-1804 III. Jay, John, 1745-1829 IV. Institut d'Estudis Autonòmics (Catalunya) V. Col·lecció: Clàssics del Federalisme
1. Dret constitucional – Estats Units d'Amèrica 2. Història constitucional – Estats Units d'Amèrica – Fonts 3. Estats Units d'Amèrica – Política i govern – 1783-1789
342.24(73)

Consell Editor
Carles Viver Pi-Sunyer
Miquel Àngel Cabellos Espiérrez
Mireia Grau Creus

Consell Assessor
Xavier Arbós Marín
Miquel Caminal Badia
Ramón Maiz Suárez
Ferran Requejo Coll

Els articles que componen aquest llibre van ser publicats a diversos diaris, fonamentalment de Nova York, entre el 1787 i el 1788, i recollits posteriorment com a llibre al 1788, amb el títol *The Federalist. A Collection of Essays, written in favour of the New Constitution, as agreed upon by the Federal Convention.*

Traducció: Joan Solé Solé, 2009

Primera edició: juny de 2009
© de l'edició catalana: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics
Tiratge: 1.000 exemplars
Disseny de la col·lecció: Carlos Cubeiro
Maquetació: Viena Serveis Editorials, S. L.
Impressió: Limpergraf
ISBN: 978-84-3937-939-3
Dipòsit legal: B-28.181-2009

El paper utilitzat per a aquesta publicació és Munken Print Cream, que té certificat FSC (Forest Stewardship Council), la qual cosa significa que la matèria primera amb què s'elabora procedeix de boscos i plantacions gestionats de manera responsable.

Són rigorosament prohibides, sense l'autorització escrita dels titulars del *copyright*, sota les sancions establertes per la llei, la reproducció total o parcial d'aquesta obra per qualsevol procediment, incloent-t'hi la reprografia i el tractament informàtic, i la distribució d'exemplars mitjançant lloguer o préstec públics.

El federalista ok3 3/7/09 12:36 Página 5

Índex

Introducció analítica, per John Kincaid 9

Prefaci a l'edició de 1788 47

EL FEDERALISTA: ADREÇAT AL POBLE DE L'ESTAT DE NOVA YORK

1. Introducció general 51
2. Sobre els perills de la força i la influència externes 57
3. Continuació del mateix tema 63
4. Continuació del mateix tema 68
5. Continuació del mateix tema 74
6. Sobre els perills de conflictes entre els estats 79
7. Continuació del mateix tema 87
8. Les conseqüències de les hostilitats entre els estats 95
9. La Unió com a salvaguarda contra l'enfrontament i la insurrecció interiors 102
10. Continuació del mateix tema 109
11. La utilitat de la Unió respecte al comerç i a la marina mercant 119
12. La utilitat de la Unió pel que fa als ingressos públics 128
13. L'avantatge de la Unió respecte la capacitat d'estalvi del govern 136
14. Resposta a una objecció basada en l'extensió del país 140
15. La insuficiència de l'actual Confederació per preservar la Unió 147
16. Continuació del mateix tema 157

17. Continuació del mateix tema 164
18. Continuació del mateix tema 170
19. Continuació del mateix tema 178
20. Continuació del mateix tema 185
21. Més defectes de l'actual Confederació 191
22. Continuació del mateix tema 198
23. La necessitat d'un govern com a mínim igual d'enèrgic que el que es proposa per a poder protegir la Unió 210
24. Més consideracions sobre les facultats necessàries per a una defensa comuna 216
25. Continuació del mateix tema 223
26. Consideració sobre la idea de limitar l'autoritat legislativa pel que fa a la defensa comuna 230
27. Continuació del mateix tema 238
28. Continuació del mateix tema 243
29. Sobre la milícia 249
30. Sobre els impostos 256
31. Continuació del mateix tema 263
32. Continuació del mateix tema 269
33. Continuació del mateix tema 274
34. Continuació del mateix tema 280
35. Continuació del mateix tema 288
36. Continuació del mateix tema 296
37. Sobre les dificultats que la Convenció deu haver experimentat en la formació d'una proposta adequada 305
38. Continuació del mateix tema, i demostració de la incoherència de les objeccions al nou projecte 314
39. La conformitat del projecte amb els principis republicans 325
40. Anàlisi i argumentació dels poders de la Convenció de formar un govern mixt 334
41. Visió general de les facultats que es proposa conferir a la Unió 344
42. Més consideracions sobre les facultats conferides 356
43. Continuació del mateix tema 365

44. Límits a l'autoritat dels estats 377
45. Ampliació del debat sobre el suposat perill de les potestats de la Unió per als governs estatals 387
46. Comparació entre la influència dels governs estatals i del Govern federal 394
47. L'estructura concreta del nou govern i de la distribució de poders entre les parts 403
48. Els tres poders no poden estar tan separats que no permetin que els controlin entre si 413
49. Mètode per evitar les extralimitacions de qualsevol branca de poder tot apel·lant al poble a través d'una Convenció 420
50. Consideracions sobre les crides periòdiques al poble 426
51. L'estrutura del Govern ha de proporcionar els límits i contrapesos adequats entre els diferents poders 430
52. Sobre la Cambra de Representants 437
53. Continuació del mateix tema 443
54. La distribució dels membres entre els estats 450
55. El nombre total de membres de la Cambra de Representants 457
56. Continuació del mateix tema 464
57. Sobre la suposada tendència del projecte de la Convenció a afavorir les minories per damunt de les les majories en relació amb la representativitat 470
58. Consideracions sobre l'objecció que diu que el nombre de congressistes no augmentarà en funció de l'augment de la població 478
59. Sobre la capacitat del Congrés de regular les eleccions 485
60. Continuació del mateix tema 492
61. Continuació del mateix tema 499
62. El Senat 504
63. Més sobre el Senat 512
64. Sobre les facultats del Senat 522
65. Continuació del mateix tema 530

66. Més consideracions sobre l'objecció que el Senat disposi de facultats per actuar com a tribunal d'acusació contra càrrecs públics 539
67. Sobre l'executiu 545
68. La forma d'escollir el president 551
69. El caràcter real de l'executiu 556
70. Més consideracions sobre l'executiu 566
71. La duració del mandat del president 577
72. Continuació del mateix tema i consideracions sobre la reelecció del president 583
73. Sobre l'establiment de les retribucions del president i sobre el poder de veto 590
74. Sobre el comandament de l'exèrcit i la marina i la potestat d'indult del president 598
75. La potestat de fer tractats del president 602
76. La facultat de l'executiu de nomenar els càrrecs públics 609
77. Continuació sobre la potestat de nomenament i consideracions sobre altres facultats de l'executiu 615
78. El poder judicial 622
79. Continuació sobre el poder judicial 632
80. Les facultats del poder judicial 636
81. Continuació sobre el poder judicial i sobre la distribució de la seva autoritat 644
82. Continuació sobre el poder judicial 657
83. Continuació sobre el poder judicial en relació amb el judici amb jurat 663
84. Consideració i resposta a certes objeccions generals i concretes a la Constitució 682
85. Conclusions 696

Introducció analítica

John Kincaid
Lafayette College

El Federalista (també anomenat *Els documents federalistes*) és l'obra de teoria política més distingida i influent que s'ha escrit als Estats Units d'Amèrica. *El Federalista* és, després de la Declaració d'Independència (1776) i la Constitució dels Estats Units (1788), el tercer text principal en la santa trinitat de documents que constitueix el fonament intel·lectual dels Estats Units. Thomas Jefferson va qualificar *El Federalista* d'«el millor comentari sobre els principis de govern que mai s'ha escrit».[1] George Washington va escriure que *El Federalista* «serà digne de l'atenció de la posteritat, perquè s'hi debaten amb franquesa i competència els principis de llibertat i els afers del govern que sempre incumbiran a la humanitat en la mesura que estiguin vinculats a la societat civil.»[2]

1 «Letter of Thomas Jefferson to James Madison, November 18, 1788», a *The Papers of Thomas Jefferson*, ed. Julian P. Boyd. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1958, 14: 188.

2 «Letter of George Washington to Alexander Hamilton, August 28, 1788», a *The Papers of Alexander Hamilton*, ed. Harold C. Syrett. Nova York: Columbia University Press, 1961, 5: 207.

John Stuart Mill el considerà «el tractat més instructiu que posseïm amb relació al govern federal».[3]

El Federalista ofereix no tan sols l'anàlisi més seriosa de la Constitució federal nord-americana, sinó també l'expressió filosòfica més àmpliament respectada del pensament polític nord-americà en el moment fundacional dels Estats Units. Jutges, advocats i actors polítics consulten *El Federalista* amb vista a interpretar la Constitució i entendre les competències de les diverses branques del Govern federal (és a dir, general o nacional), així com les competències del Govern federal respecte a les dels estats constituents. Els historiadors consulten *El Federalista* en tant que punt d'observació de les motivacions dels artífexs de la Constitució, i els politòlegs el consulten en els seus intents d'entendre els principis bàsics del pensament polític nord-americà. *El Federalista* també és ben conegut entre molts polítics i experts en mitjans de comunicació que n'extreuen citacions, normalment per tal de donar a entendre que els considerats pares fundadors aprovarien les seves opinions. Els detractors al Govern nord-americà empren sovint *El Federalista* com a referència per poder argumentar que el Govern s'ha desviat dels principis que defensaven els artífexs de la Constitució.

Aquests usos d'*El Federalista* són vitals per als nord-americans perquè els seus orígens no estan fonamentats en mites ancestrals de dinasties i territoris ni en llegendes centenàries de lluites heroiques sinó en els fets conscients de personatges històrics les paraules dels quals, escrites fa només uns 225 anys, resten disponibles avui dia. La Declaració d'Independència i la Constitució crearen el poble nord-americà i permete-

3 John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*. Indianàpolis: Bobbs-Merrill, 1958, p. 241.

ren que milions d'immigrants d'arreu del món esdevinguessin nord-americans només pel fet de jurar lleialtat a la Constitució. Els nord-americans no existirien si no fos per la Constitució que va donar lloc a la seu sistema polític federal, i és el president dels Estats Units qui, en conseqüència, està obligat a «preservar, protegir i defensar la Constitució dels Estats Units» (article II, secció 1), i no pas el poble nord-americà ni una mística nació nord-americana. Per consegüent, la interpretació contínua de la Constitució és un tret indispensable de la vida nord-americana, i a causa del lloc prominent dels autors d'*El Federalista* i la proximitat d'*El Federalista* al moment fundacional, aquesta obra es troba al capdamunt del pinacle dels comentaris nord-americans sobre la Constitució.

D'altra banda, *El Federalista* ha estat traduït a moltes llengües, amb la qual cosa ha obtingut un prestigi mundial, sobretot d'ençà de l'esfondrament d'un gran nombre de règims molt centralitzats i normalment autoritaris des de la dècada dels setanta fins a començament de la dels noranta. El federalisme va cobrar una nova vida a final del segle XX com a principi democràtic de primer ordre que, a diferència de la democràcia unitària, mira de promoure la unitat i alhora de preservar la diversitat i propiciar la no-centralització a través d'estructures i processos de govern compartit per a la unitat i d'autogovern per a la diversitat. El novel·lista i dramaturg panamenymexicà Carlos Fuentes exclamava el 1990: «Tinc l'esperança que assistirem a una reconsideració de la idea federalista com a equilibri entre tres forces igualment reals: la nació, la regió i el món. De cara a aquest objectiu, caldria distribuir milions d'exemplars dels *Federalist papers*.»[4]

4 Carlos Fuentes, «Federalism is the Great Healer», *Los Angeles Times*, 16 de desembre de 1990, p. M1.

Rerefons i autoria d'*El Federalista*

El Federalista consta de 85 textos teòrics que propugnen la ratificació de l'aleshores proposada Constitució dels Estats Units el 1787 i el 1788. En aquell moment, els Estats Units es regien pels articles de la Confederació, que els tretze estats originaris havien ratificat el 1781. La Constitució l'havia proposada la Convenció Constitucional reunida a l'Independence Hall de Filadèlfia, Pennsilvània, entre el 25 de maig i el 17 de setembre de 1787. De seguida van aparèixer en diaris de tots els estats articles que elogiaven o denunciaven la proposta. Es va desfermar un debat intens arran del requisit que, perquè la Constitució entrés en vigor, calia que l'aprovessin les convencions de ratificació elegides de, com a mínim, nou estats.

A Nova York va sorgir una oposició substancial, sobretot perquè el governador de l'Estat, George Clinton, s'enfrontava obertament a la Constitució presentada. A més, presidia la convenció novaiorquesa elegida per a ratificar la Constitució. Signant amb el pseudònim «Cato» (Cató), Clinton va escometre el document al *New York Journal*, mentre algú, probablement Alexander Hamilton, li responia a *The Daily Advertiser* amb el pseudònim «Caesar» (Cèsar). El 1787, Nova York, amb una població d'unes 340.000 persones, ocupava el cinquè lloc, tenint en compte la superfície, entre els estats de la Unió i tenia una situació geogràfica estratègica, entre Nova Anglaterra i la resta del país. Cal afegir-hi que Nova York era la seu del Govern segons els articles de la Confederació. Encara que nou altres estats haguessin ratificat la Constitució, un refús de Nova York probablement hauria desbaratat la nova unió. Així doncs, *El Federalista* es va escriure amb el propòsit de convèncer els novaiorquesos perquè donessin suport a la Constitució.

Els autors d'*El Federalista* foren Alexander Hamilton (que en va escriure 51 dels textos: els números 1, 6-9, 11-13, 15-17, 21-36, 59-61 i 65-85), James Madison (que n'escrigué 29: els números 10, 14, 18-20, 37-58 i 62-63) i John Jay (que en va escriure cinc: els números 2-5 i 64). Potser Jay hauria escrit més textos si no hagués estat malalt els anys 1787 i 1788. Es creu que tres textos, els números 18-20, dedicats a la història i als mals de les associacions i les lligues d'estats, els va escriure Madison amb l'ajut de Hamilton. Dels primers vint textos, onze els va escriure Hamilton, cinc Madison i quatre Jay. Els numerats entre el 21 i el 36, però, els redactà Hamilton, i els 37-58, Madison, quan Hamilton estava atrafegat a Albany, la capital de Nova York. Hamilton escrigué els 59-61, seguits dels 62-63 de Madison i el 64 de Jay, però tot seguit Hamilton escrigué del 65 al 85. L'historiador Clinton Rossiter ha afirmat que els textos més destacats són els números 1, 2, 6, 9, 10, 14-16, 23, 37, 39, 47-49, 51, 62, 63, 70, 78, 84 i 85.[5]

Hamilton nasqué a les Índies Occidentals britàniques el 1755 i es traslladà a Nova York el 1773, on va estudiar al King's College (avui Columbia University) i tingué un paper actiu en la causa revolucionària. Es distingí com a oficial militar durant la Guerra d'Independència nord-americana i va ocupar el càrrec de secretari privat i d'ajudant de camp de George Washington. Un cop acabada la guerra fou membre del Congrés Continental (1782-1783) i a continuació exercí d'advocat i va fundar el Bank of New York. El 1787, Hamilton sortí elegit membre, pel comtat de Nova York, de l'assemblea legislativa de Nova York, en la qual el van escollir com a primer delegat per Nova York que assistiria a la Con-

5 *The Federalist Papers*, ed. Clinton Rossiter. Nova York: Mentor Books, 1961, p. XVII.

venció Constitucional. Els altres dos membres de la delegació de Nova York es van acabar retirant de la Convenció; per conseqüent, Hamilton fou l'únic novaiorquès que va signar la Constitució proposada. Després de la ratificació, i durant la presidència de Washington, Hamilton va ocupar el càrrec de primer secretari del Tresor dels Estats Units, i en aquesta posició va recomanar nombroses polítiques fiscals i la creació d'un banc nacional amb vista a promoure l'estabilitat financera i el desenvolupament econòmic. Va donar suport a Thomas Jefferson com a candidat a la presidència en les eleccions presidencials de 1800 i es va oposar amb èxit als intents d'Aaron Burr d'esdevenir president el 1800 i després governador de Nova York el 1804. Agreujat arran d'un insult seu, Burr va desafiar Hamilton a enfrontar-se en un duel i li va disparar a Weehawken, Nova Jersey, l'11 de juliol de 1804. Hamilton va morir l'endemà.

Madison va néixer a Virgínia el 1751 i es va llicenciar al College of New Jersey (avui Princeton University) el 1771. Va contribuir a redactar la Constitució de Virgínia el 1776 i fou membre del Congrés Continental entre el 1780 i el 1783. Del 1784 al 1786 participà en la Cambra de Representants, on va assolir renom sobretot en escriure el *Memorial and Remonstrance* de 1784, en què s'oposava als impostos estatals destinats a pagar els professors de religió. També contribuí a l'aprovació del projecte de llei jeffersonià sobre la llibertat religiosa. Madison va tenir un paper destacat en la Convenció Constitucional del 1787, fins al punt que sovint se l'anomena «el pare de la Constitució dels Estats Units». Va encapçalar la reeixida campanya de ratificació a Virgínia; després, com a membre de la Cambra de Representants dels Estats Units (1789-1797), proposà les primeres esmenes a la Constitució federal, que esdevingueren la Declaració de Drets dels Estats

Units (és a dir, les primeres deu esmenes que els estats van ratificar el 1791). Madison ocupà el càrrec de secretari d'Estat (1801-1809) amb el president Jefferson, i després fou el quart president dels Estats Units entre el 1809 i el 1817, en un període que va incloure la Guerra del 1812 amb la Gran Bretanya. Madison es retirà a Montpelier, Virgínia, el 1817, amb una gran quantitat de deutes. Va fer el darrer acte públic el 1829, en qualitat de representant a la convenció reunida per a revisar la Constitució de Virgínia. Va morir el 18 de juny de 1836 i fou el darrer sobrevivent dels Pares Fundadors.

John Jay nasqué a Nova York el 1745, en el si d'una família d'origen hugonot francès. Es va llicenciar al King's College el 1764, i el 1768 obtingué el títol i la llicència per a exercir l'advocacia a Nova York. Fou membre del Congrés Continental (1775-1776) i del Congrés Provincial de Nova York (1776-1777), i presidí la comissió redactora de la Constitució de Nova York (1777). Fou president del Tribunal Suprem de Nova York (1777-1778), i tot seguit, del Congrés Continental, des del 10 de desembre de 1778 fins al 28 de setembre de 1779. Aquest mateix any fou enviat a Espanya en qualitat de ministre plenipotenciari, però no aconseguí convèncer el Govern espanyol perquè reconegués la independència nord-americana (el reconeixement arribaria el 1783). El 1782 viatjà a París, on va participar en la negociació del tractat de pau amb la Gran Bretanya del 1783. Jay ocupà el càrrec de segon secretari d'Afers Exteriors (1784-1789) en temps dels articles de la Confederació. No assistí a la Convenció Constitucional de Filadèlfia, però amb la nova Constitució l'elegiren president del Tribunal Suprem dels Estats Units. El 1794 el van enviar a la Gran Bretanya a negociar un altre tractat amb els anglesos (anomenat el Tractat Jay). El 1795 va dimitir el seu càrrec al Tribunal Suprem per

esdevenir governador de Nova York (1795-1801), on el 1799 va assolir un destacat objectiu polític amb l'abolició de l'esclavitud en aquest estat. El 1801 el van tornar a elegir per al Tribunal Suprem dels Estats Units, però refusà el nomenament a causa de problemes de salut i perquè creia que el Tribunal estava mancat d'«energia, pes i dignitat».[6] Es retirà a la seva granja i morí el 17 de maig de 1829.

Hamilton, Madison i Jay volien escriure *El Federalista* amb el pseudònim de «Ciutadà de Nova York», però segons Madison, en una carta de 1818, van acabar triant el nom de «Publius» perquè Madison no era novaiorquès. L'ús de pseudònims clàssics, sobretot de la Roma republicana, estava estès a l'Amèrica del Nord del segle XVIII; així doncs, van escriure *El Federalista* amb el pseudònim «Publius» en honor de Publi Valeri Poplícola (que significava 'amic del poble' o 'amant del poble'), un cònsol llegendari i patriota romà que visqué cap al 500 a.C. i lliurà la primera República romana de la tirania i la subjugació militar. Plutarc comparà Publi amb Soló, el gran estadista i legislador que havia creat les lleis democràtiques de l'antiga Atenes. Publi fou un dels fundadors de la Roma republicana. Sembla que Hamilton elegí el nom de Publi, que ja havia emprat anteriorment, per a indicar una nova fundació dels Estats Units, que preservaria i afavoriria el Govern republicà en conferir-li un fonament constitucional més fort basat en principis científics moderns. Tal com escrigué al text número 9 d'*El Federalista*: «La ciència de la política [...], igual que la majoria d'altres ciències ha rebut grans millores», cosa que permet a un Publi modern fundar una república més duradora que la de l'antiga Roma.

6 David L. Faigman, *Laboratory of Justice, The Supreme Court's 200 Year Struggle to Integrate Science and the Law*. Nova York: Times Books, 2004, p. 34.

Hamilton inicià *El Federalista* i reclutà Jay i Madison, el qual en aquell moment vivia a Nova York perquè era el delegat de Virgínia al Congrés de la Confederació. Hamilton també va convidar a incorporar-se al projecte William Duer (1743-1799), de la ciutat de Nova York, i Gouverneur Morris (1752-1816), un novaiorquès que fou delegat de Pennsilvània a la Convenció Constitucional del 1787. Sembla que Duer va escriure tres textos que Hamilton va rebutjar. Morris va refusar participar-hi.

El primer text es publicà el 27 d'octubre de 1787 a *The Independent Journal*. Textos posteriors van aparèixer en aquest diari, així com a *The New York Packet*, *The Daily Advertiser* i *The New-York Journal and Daily Patriotic Register*. Alguns textos es publicaren en diaris de fora de Nova York, però aquesta ciutat continuà essent el principal mercat d'*El Federalista*. John i Archibald McLean publicaren un volum relligat amb els primers 36 textos el 22 de març de 1788, titulat *El Federalista*. Els autors continuaren publicant nous textos en diaris, i el número 77 fou el darrer a aparèixer, primer en un diari, el 2 d'abril de 1788. Els McLean, el 28 de maig de 1788, publicaren una segona edició d'*El Federalista* que contenia la resta dels 49 textos, incloent-hi els compresos entre el 78 i el 85, que encara no havien aparegut en diaris, tot i que es van publicar més tard a *The Independent Journal* i *The New-York Packet* a partir del 14 de juny de 1788.

No se sap si *El Federalista* va canviar algun vot en la convenció de ratificació de Nova York, per bé que no és gaire probable. Tanmateix, encara que es diu que 46 dels 65 delegats s'oposaven a la Constitució al començament de la convenció, els delegats l'aprovaren el 26 de juliol de 1788 per 30 vots a favor (52,6 per cent) i 27 en contra. (Nova York fou l'onzè estat que va ratificar el document.)

El Federalista sí que va obtenir prou atenció pública per a motivar publicacions posteriors dels textos. Una edició publicada a França el 1792 revelava la identitat dels tres autors. Una edició nord-americana del 1802 a càrrec de George F. Hopkins també els identificava, però Hamilton es negà a revelar l'autor de cada text concret. Diferències entre els textos que Hamilton i Madison es van atribuir suscitaren debats sobre la veritable autoria d'alguns textos, sobretot els números 18-20, 49-58 i 62-63. Tanmateix, es creu que Madison va redactar tots aquests escrits, per bé que amb la col·laboració de Hamilton en els números 18-20.

Estructura d'*El Federalista*

A *El Federalista,* 1, Hamilton declara que la sèrie de textos s'ocuparà d'«analitzar els interessants punts següents:

- La utilitat de la Unió per a la vostra prosperitat política [números 2-14].
- La insuficiència de l'actual Confederació per a protegir aquesta Unió [números 15-22].
- La necessitat d'un govern com a mínim igual d'enèrgic que el que es proposa, amb vista a l'assoliment d'aquest objectiu [números 23-36].
- La conformitat de la Constitució proposada amb els veritables principis del Govern republicà [números 23-36].
- La seva analogia amb la Constitució del vostre propi Estat [número 85].
- La seguretat addicional que el fet d'adoptar la Unió representarà per a la protecció d'aquest tipus de Govern [és a dir, el Govern republicà], per a la llibertat i la propietat [número 85].»

Mentre escrivien *El Federalista*, els autors dedicaren gran part de la seva atenció a anàlisis i justificacions de les disposicions de la Constitució proposada, des del número 37 fins al 84. Els primers textos pretenen convèncer els lectors de la necessitat de reforçar la Unió amb vista a protegir-se enfront de perills estrangers i interiors que assetjaven els Estats Units i dels beneficis que se seguirien d'un govern nacional més fort. Als números 15-22 es dedica una gran atenció a les febleses dels articles de la Confederació i, més endavant, als números 23-28, a la necessitat d'una Unió federal més forta i més nacionalitzada. Aquesta exposició va seguida d'un escrit (el número 29) que refuta els arguments dels crítics segons els quals la proposada competència del Congrés per a reclutar un exèrcit i regular les milícies estatals representa una amenaça per a la llibertat, i de set escrits (números 30-36) que argumenten la importància d'instituir un govern nacional amb autoritat constitucional independent per a recaptar impostos per donar suport a les seves activitats. Els dos darrers punts de la llista de Hamilton es tracten de manera força breu en el darrer text (número 85).

Premisses individualistes i nacionalistes bàsiques d'*El Federalista*

El Federalista no és una obra de filosofia política com les que van escriure Thomas Hobbes, John Locke, Jean Jacques Rousseau i altres, tot i que «descendint de la teoria a la pràctica», va escriure Jefferson, «no hi ha cap llibre millor que *El Federalista*».[7] És una obra de persuasió política de tres autors.

7 «Letter of Thomas Jefferson to Thomas Mann Randolph, Jr., May 30, 1790», a *The Papers of Thomas Jefferson*, 16: 449.

Tanmateix, *El Federalista* mostra un profund compromís amb la filosofia política moderna, o la nova ciència política (vegeu *El Federalista,* 9), relacionada amb Hobbes, Samuel von Pufendorf, Locke, els filòsofs morals escocesos (per exemple David Hume) i pensadors antics, sobretot romans. *El Federalista* també aborda algunes qüestions fonamentals, especialment sobre la naturalesa humana. Així doncs, es tracta d'un híbrid de filosofia i persuasió en què els autors proven de convèncer els lectors no tan sols dels beneficis pràctics de la Constitució que es proposa sinó també de la conformitat de la Constitució amb els principis del pensament polític modern com es resumeixen a la Declaració d'Independència i altres escrits polítics nord-americans d'aquella època. És aquest compromís amb la filosofia política i amb les condicions per a instituir un govern republicà allò que confereix atractiu universal a *El Federalista*.

Una premissa fonamental d'*El Federalista* és que el Govern s'institueix per a protegir els drets naturals dels éssers humans. El Govern, a més a més, ha d'ésser republicà, és a dir, s'ha de basar en el consentiment del poble, i cal entendre que els éssers humans són iguals. Segons Madison, «en una democràcia la gent forma i exerceix el govern en persona, i en una república, el constitueix i l'administra mitjançant representants i agents» (*El Federalista,* 14).[8] El cos polític, a més, consisteix en individus que formen grups o comunitats només mitjançant decisions voluntàries de constituir congregacions religioses, associacions civils i governs. *El Federalista* no desenvolupa el concepte europeu d'Estat, ni admet que comunitats d'un caràcter originari —com ara comunitats nacio-

8 Madison afegeix en aquest punt: «Una democràcia, doncs, ha de limitar-se a un lloc petit. Una república es pot estendre a una regió extensa.»

nals, ètniques, religioses, lingüístiques o racials— siguin components bàsics legítims del sistema polític federal dels Estats Units. Per conseqüent, *El Federalista* no proposa cap dels instruments propis de les comunitats dividides, com ara una presidència bicèfala i una majoria concorrent (és a dir, el nord i el sud) en la votació del Congrés, que més endavant proposaria John C. Calhoun (1782-1850).[9]

El poble també té dret de modificar o abolir el Govern quan, segons la Declaració, «passa a ésser perjudicial per a aquests fins», sobretot la llibertat i els drets individuals. A *El Federalista,* 78, Hamilton anomena aquest dret «principi fonamental del Govern republicà». Per tant, *El Federalista* afirma que els articles de la Confederació són massa febles per a sostenir un govern republicà i protegir els drets naturals. Ben al contrari, el poble dels Estats Units ha d'establir un nou govern federal.

El Federalista també reconeix que el poble només acceptarà un nou govern si aquest s'organitza segons principis federals. Aquest reconeixement, però, comporta que *El Federalista* s'enfronti a contradiccions amb algunes de les seves pròpies premisses. La més destacada és l'existència de l'esclavitud, sobretot als estats del sud. *El Federalista* condemna «la política brutal de considerar propietat una part dels seus germans humans» (*El Federalista,* 54), però reconeix que la Unió serà impossible si els estats del nord insisteixen que els del sud renunciïn a l'esclavitud. Per això *El Federalista* defensa l'infame solució de compromís de les tres cinquenes parts de l'article I, secció 2 de la Constitució dels Estats Units, que establia que els esclaus comptaven com a tres cinquenes parts

9 Per a un recull d'escrits, vegeu John C. Calhoun, *Union and Liberty: The Political Philosophy of John C. Calhoun,* ed. Ross M. Lence. Indianàpolis: Liberty Fund, 1992.

d'una persona amb vista a la representació dels estats a la Cambra de Representants i als impostos federals directes. Tanmateix, *El Federalista* no defensa aquest acord com un principi moral sinó més aviat com una necessitat política per a tenir en compte «els interessos del sud». L'argument del sud a favor de l'acord és «una mica forçat en alguns punts», reconeix Madison a *El Federalista,* 54, però creu que acceptar-ho és una necessitat política. Al mateix temps, *El Federalista* observa que la Constitució proposada, a diferència dels articles de la Confederació, podria fer disminuir la importació d'esclaus en permetre al Congrés que gravés amb impostos aquesta «brutalitat» (*El Federalista,* 42) i després prohibir del tot el comerç d'esclaus, com a molt tard el 1808.[10] Això crea la possibilitat per als «dissortats africans», escriu Madison a *El Federalista,* 42, «de redimir-se de les opressions que els causen els seus germans europeus!» *El Federalista*, doncs, sembla preveure la desaparició gradual de l'esclavitud: una visió que es podria haver acomplert si no hagués estat per la invenció de la netejadora de cotó el 1793, que va donar un nou impuls a l'economia esclavista del sud.

La possible abolició de l'esclavitud, però, assenyala també la possible abolició del federalisme, perquè el principal suport polític d'aquest era l'existència del sud com a societat cultural conscient d'ésser diferent i no disposada al domini d'una majoria nacional amb un govern nacional unitari (els estats del sud contenien aproximadament el 48,5 per cent de la població dels Estats Units, però si fa no fa una tercera part de la població del sud era negra). La singularitat cultural del sud no es basava en la llengua, la religió, la nacionalitat ni

10 El 1807, el Congrés dels Estats Units va promulgar una llei que prohibia l'esclavitud a partir de l'1 de gener de 1808.

tan sols la raça en si, sinó en l'esclavitud. L'esclavitud era, més que cap altre factor, allò que separava el sud del nord.

En aquest aspecte, els Estats Units eren una confederació dividida en dues comunitats a la dècada de 1780. Hamilton admet l'existència d'aquesta divisió. A diferència dels que creuen que, sense una unió forta, els estats es repartiran entre tres confederacions, distribuïts entre els quatre estats del nord, quatre del centre i cinc del sud, Hamilton escriu: «Si ens fixem en les consideracions geogràfiques i comercials, en combinació amb els hàbits i els prejudicis dels diversos estats, haurem de concloure que en cas de desunió el més natural és que s'aliïn en dos governs» (*El Federalista,* 13): nord i sud.

Impedir aquesta desunió i alhora afeblir aquesta divisió són objectius fonamentals de la proposta de constitució. Forçar la fi de l'esclavitud eliminaria el fonament de la singularitat cultural del sud, i un ús vigorós de les competències comercials i tributàries incloses en la proposta de constitució reduiria les diferències econòmiques entre el nord i el sud. A llarg termini, doncs, *El Federalista* fa l'efecte de preveure un deteriorament de la divisió entre totes dues comunitats i potser, també, del federalisme construït per a encabir aquesta divisió. De fet, *El Federalista* és molt crític, fins i tot despectiu, amb els estats, i dóna molt suport a un govern nacional fort.

El Federalista i la natura humana

A *El Federalista,* 51, Madison escriu:

> ¿Què és el Govern si no la major de totes les reflexions sobre la natura humana? Si els homes fossin àngels, no caldria cap govern. Si els homes haguessin d'estar governats per àngels, no

> caldrien controls externs ni interns al Govern. En crear un govern que hagin d'administrar homes amb relació a homes, la gran dificultat rau en el següent: primer s'ha de permetre que el Govern controli els governats i, a continuació, obligar-lo a controlar-se a si mateix. La dependència respecte al poble és, sens dubte, el principal control sobre el Govern, però l'experiència ha ensenyat a la humanitat que cal prendre precaucions complementàries.

Aquesta visió de la natura humana és coherent amb les opinions de Hobbes i Locke sobre l'estat de naturalesa. A diferència dels pensadors il·lustrats que creien que l'home és fonamentalment bo però que està corromput per les institucions, *El Federalista* sosté que les causes de les dissensions i dels conflictes humans «se sembren en la natura de l'home» (*El Federalista,* 10). El fet d'abolir les institucions no alliberarà els éssers humans perquè visquin en harmonia; ben al contrari, desfermarà la cobdícia. En canvi, les institucions construïdes com cal permeten que els humans visquin plegats en pau, si no perfectament, «perquè les passions dels homes no es conformen als dictats de la raó i la justícia sense coacció» (*El Federalista,* 15). El govern, doncs, és necessari per als éssers humans, i la millor forma de govern és la que reconeix la natura real de l'home i canalitza aquesta natura en direccions pacífiques i productives. Per conseqüent, dos dels objectius més importants de la proposta de constitució, segons *El Federalista*, són establir una seguretat interna i externa i construir una república comercial pròspera.

El Federalista no considera malvada la natura humana, ni és pessimista quant al panorama humà, encara que no coincideixi amb els pensadors il·lustrats que creien que la humanitat és perfectible. A diferència de Hobbes, *El Federalista*

no creu «que només les cadenes del despotisme poden impedir-los [als humans] que es destrossin i devorin entre si» (*El Federalista,* 55). En canvi, com escriu Madison: «De la mateixa manera que en la humanitat hi ha un grau de depravació que requereix cert grau de circumspecció i reserva, la natura humana també inclou altres qualitats que justifiquen certa part d'estimació i confiança. El Govern republicà pressuposa l'existència d'aquestes qualitats en un grau superior a cap altra forma.» (*El Federalista,* 55). *El Federalista* és optimista pel que fa a la capacitat de les persones de bastir institucions que combinin la pau i la seguretat amb la llibertat i la protecció de drets, i sosté que la Constitució federal que es proposa està ben construïda per a assolir aquestes finalitats.

La tirania de la majoria atenuada per l'extensió de la República

En comptes d'ésser malvada, la natura humana està profundament imbuïda d'egoisme. El Govern s'ha de fonamentar en aquest egoisme, ha de canalitzar aquest interès personal en direccions beneficioses i n'ha de limitar les manifestacions destructives.

Amb vista a aquest objectiu, una de les aportacions més notables d'*El Federalista* al pensament polític és el tractament que fa de la tirania de la majoria. En una república o una democràcia bastides sobre el govern de la majoria, que és exigit pels principis de la igualtat humana i els drets naturals, hi ha el perill que els interessos propis de la majoria oprimeixin els drets de les minories. Les majories no són sempre sàvies ni benignes. Cal constrènyer-les i impedir que s'uneixin en forces antiminoritàries. Aquest concepte no és cap novetat en el

pensament polític ni original d'*El Federalista*, però s'hi proposen remeis innovadors per a aquest problema.

La innovació principal és la d'ampliar les dimensions territorials de la república. Molts dels antifederalistes (és a dir, els que s'oposen a la Constitució) coincidien amb el filòsof francès baró de Montesquieu en la idea que el govern republicà només pot funcionar en repúbliques petites on els ciutadans poden formar una sola comunitat, expressar interessos comuns, cultivar la virtut cívica i determinar per consens el bé comú. Si s'augmenten les dimensions d'una república es posa el poder fora de l'abast del poble i es col·loca en mans d'elits que el faran servir per a beneficiar-se i, en darrera instància, oprimir el poble. La dimensió fou una qüestió de primer ordre en el debat de ratificació perquè la proposta de constitució crearia la república territorialment més extensa de la història mundial. Molts antifederalistes creien que una república tan gran era impossible perquè o bé degeneraria en un poder imperialista o bé es desintegraria a causa de la dispersió centrífuga.

A *El Federalista,* 9, però, Hamilton sosté que molts dels tretze estats ja eren més grans que el que indicava el criteri de la dimensió de Montesquieu. Hamilton escriu que, si els nord-americans havien de seguir el principi de la dimensió de Montesquieu, haurien de separar-se «en una infinitud de comunitats petites, geloses, enfrontades i tumultuoses». A continuació assenyala que Montesquieu «planteja explícitament la conveniència d'una *república confederada* per a estendre l'àmbit de govern popular i reconciliar els avantatges de la monarquia amb els del republicanisme».

Madison desenvolupa la idea de «la república extensa» a *El Federalista,* 10, el text que se sol llegir més. Aquí i en altres llocs *El Federalista* forneix essencialment quatre arguments.

Primer, és probable que l'ampliació de la dimensió d'una república i per tant de la de les circumscripcions electorals, doni lloc a representants més preparats al servei del Congrés. A les repúbliques petites, cal elegir els representants a partir de circumscripcions petites on hi ha menys persones preparades per als càrrecs electius i on es pressiona els representants perquè siguin ambaixadors d'interessos «locals i particulars» homogenis. A la proposada república extensa, les circumscripcions territorialment més grans tindran amb més probabilitat «persones adequades» per al càrrec i donaran representants més capaços de «millorar i ampliar» les opinions dels seus electors. És més probable que les circumscripcions grans aportin «representants que amb les seves visions cultivades i sentiments virtuosos estaran per sobre dels prejudicis locals i dels ardits d'injustícia». No tots els representants seran cultes, però la diversitat de votants i d'interessos en circumscripcions grans exigirà que els representants siguin més cosmopolites que provincians. A més a més, la proposta de «Constitució federal forma una encertada combinació» d'allò cosmopolita i allò provincià perquè porta «els interessos principals i sumats» a l'assemblea nacional, «i els locals i particulars a les de l'Estat».

En segon lloc, ampliar les dimensions d'una república augmenta el nombre d'interessos econòmics, religiosos i socials actius en l'escenari polític. «Si s'amplia l'àmbit», escriu Madison, «s'hi inclourà una major diversitat de grups i interessos; serà menys probable que una majoria tingui un motiu comú per a envair els drets d'altres ciutadans.» És a dir, una multiplicitat d'interessos dificulta la construcció d'una majoria duradora que tingui un interès únic per a oprimir minories. Una república territorialment extensa juntament amb una distribució de competències entre el Govern nacional i

els estats signifiquen que «la influència de dirigents facciosos pot encendre una flama dins els estats concrets, però no podrà escampar una conflagració general pels altres estats.» Madison aprofundeix l'anàlisi de «la república extensa» a *El Federalista,* 51 i sosté, també contra els antifederalistes, que «com més gran és la societat, sempre que ocupi una esfera viable, més capaç i competent serà l'autogovern. I afortunadament per a la *causa republicana*, l'esfera viable es pot ampliar molt mitjançant una modificació i una barreja encertades del *principi federal*» que es troba en Montesquieu i les lligues històriques entre països. De manera coherent amb el principi d'interès personal que s'articula a *El Federalista*, Madison, a diferència dels antifederalistes, entén que el principal perill per al Govern republicà no rau en el declivi de la virtut cívica sinó en l'augment d'una majoria disposada a oprimir les minories.

La minoria sobre la qual cauen més perills és constituïda pels qui tenen la propietat. Madison vol «assegurar els consells nacionals contra qualsevol perill sorgit» d'una majoria imbuïda d'«un furor pel paper moneda, per una abolició dels drets, per una divisió igual de la propietat o per qualsevol altre projecte inadequat». Creu que la república federal proposada evitarà tota majoria d'aquesta mena.

Madison no era necessàriament un elitista classista. Creia que els propietaris havien de ser la majoria, no la minoria. El tercer argument a favor de «la república extensa», doncs, és que crea un mercat comú més capaç de promoure el desenvolupament econòmic i la prosperitat que no un mercat fragmentat per barreres estatals. Aquest argument s'oposa a l'opinió tradicional i antifederalista que el comerç corromp el poble d'una república perquè mina la virtut cívica. La gran atenció que *El Federalista* dedica al comerç en demostra la importàn-

cia en la seva teoria republicana federal. El comerç permetrà que més gent adquireixi propietat, canalitzarà els interessos egoistes en direccions socialment beneficioses, incrementarà la multiplicitat d'interessos i grups en la societat i reduirà la divisió bipolar de la societat entre els rics i els pobres.

El quart argument és que les competències del Govern nacional proposat són limitades, per bé que subjectes a una interpretació ampliable en virtut de la clàusula «necessària i adequada» (article 1, secció 8 de la Constitució dels Estats Units i *El Federalista,* 33). Per conseqüent, l'àmbit d'acció disponible per a qualsevol majoria nacional és reduït, mentre que les diverses majories dels tretze estats conserven el control d'una enorme reserva de competències no delegades a aquest govern. «Les potestats que la Constitució proposada delega al Govern federal», escriu Madison, «són poques i definides. Les que han de romandre als governs dels estats són nombroses i indefinides» (*El Federalista,* 45). A més, l'exercici de les competències nacionals estarà constret per la separació de poders en el si del Govern nacional.

La separació de poders

Un altre principi significatiu d'*El Federalista* és la separació dels poders legislatiu, executiu i judicial en el si dels governs. Aquesta importància queda reflectida en una declaració famosa d'*El Federalista,* 51:

> En una única república, tot el poder a què renuncia el poble es confia a l'administració d'un únic govern, i es prevenen les invasions mitjançant la divisió del Govern en àmbits distints i independents. En la república composta d'Amèrica, el poder que

> entrega el poble es divideix primer entre dos governs distints, i després la part assignada a cadascun se subdivideix entre branques distintes i independents. D'això se segueix una doble garantia per als drets del poble. Els diversos governs es controlen entre si, alhora que cadascun es controla a si mateix.

La separació de poders no és original d'*El Federalista*. Aquesta idea aleshores s'associava especialment amb Montesquieu, si bé els pensadors polítics nord-americans l'acceptaven majoritàriament, i les disposicions sobre la separació de poders estaven integrades a les constitucions estatals de la dècada de 1780. A *El Federalista,* 47 se les sotmet a anàlisi. Els antifederalistes criticaven en aquest punt la proposta de constitució perquè no contenia una declaració de la separació explícita de poders com la que figurava en la Constitució de Massachusetts de 1780, que institueix que «l'àmbit legislatiu no ha d'exercir mai els poders executiu i judicial, ni tan sols un dels dos; el poder executiu no ha d'exercir mai els poders legislatiu i judicial, ni tampoc algun dels dos; el poder judicial no ha d'exercir mai els poders legislatiu i executiu, ni tampoc algun dels dos» (citat a *El Federalista,* 47). Els antifederalistes també temien que la proposta de constitució permetés que el president envaís les esferes corresponents al poder legislatiu i al poder judicial. En analitzar les disposicions constitucionals dels estats, però, Madison afirma que cap constitució estatal no havia creat compartiments estancs per a les tres branques; ben al contrari, hi havia diverses interaccions entre elles, incloent-hi disposicions que permetien que una branca en controlés una altra. A més, en contra dels antifederalistes, Madison creu que és més probable que les assemblees legislatives cometin abusos de poder i que es comportin tirànicament que no pas

els executius, i que aquest abús predominava en molts estats que tenien una assemblea legislativa forta i un executiu feble.

L'argument més innovador d'*El Federalista* és que cal crear la separació de poders de manera que promogui més la rivalitat que no la cooperació, sobretot entre el Congrés i el president. Tal com Madison escriu a *El Federalista,* 51:

> La principal garantia contra una concentració gradual de les diverses potestats en una mateixa branca consisteix a donar als qui administren cada departament els mitjans constitucionals i les motivacions personals necessaris per a oposar-se a les invasions dels altres.[...]. S'ha d'aconseguir que l'ambició contraresti l'ambició. L'interès de l'home ha d'estar connectat amb els drets constitucionals del lloc [...] Aquesta política de proporcionar mitjançant interessos oposats i rivals la insuficiència de motius millors, podria trobar-se en molts altres afers humans, tant privats com públics. Ho veiem especialment en totes les distribucions de poder subordinades, on l'objectiu constant és dividir i arranjar els diversos càrrecs de manera que cadascun pugui limitar els altres: que els interessos privats de cada individu puguin fer de sentinella al servei dels drets públics.

Madison propugna tot seguit una separació de poders addicional per tal d'augmentar encara més la protecció contra la tirania del legislatiu:

> Al Govern republicà, predomina necessàriament l'autoritat legislativa. El remei per a aquest inconvenient és dividir l'assemblea legislativa en diverses branques, i aconseguir, mitjançant modes d'elecció i principis d'acció diferents, que estiguin tan poc relacionades com ho permeti la natura de les seves funcions comunes i la seva dependència mútua.

Així doncs, *El Federalista* defensa l'assemblea legislativa bicameral de la Constitució proposada com una altra dimensió essencial de la separació de poders. El bicameralisme, que no és estrany en les confederacions, ha esdevingut d'ençà de 1787 un tret de les federacions que sovint ha estat copiat i molt debatut.

El bicameralisme del Congrés procedeix de l'anomenat Acord de Connecticut assolit en la Convenció Constitucional entre estats grans (és a dir, els estats amb més població) i estats petits. Els estats petits volien que el Congrés mantingués la seva forma confederal segons la qual tots els estats tenien la mateixa representació. Els estats grans volien un congrés en què els estats tinguessin una representació desigual segons el nombre d'habitants. L'acord permet a cada estat tenir dos delegats al Senat, mentre que la representació a la Cambra de Representants es basa en la població de cada estat.

El bicameralisme i la separació de poders estan arrelats en les idees de la Grècia i la Roma antigues sobre el govern combinat, és a dir, un govern format tant per aristòcrates com pel poble comú. Amb la creació dels òrgans legislatius bicamerals a Europa durant l'Edat Mitjana, era costum que una cambra representés l'aristocràcia i l'altra, els plebeus. Així, la cambra que representava el poble comú s'anomenava sovint la cambra baixa, i l'altra, la cambra alta.

El Federalista refusa aquesta idea antiga i distingeix entre la separació de poders i de classe. Als Estats Units s'empren poques vegades les expressions «cambra alta» i «cambra baixa», perquè totes dues cambres són anàlogues. Aquesta igualtat es va reflectir en l'arquitectura del primer «capitoli» construït a Nord-amèrica, el de la colònia de Virgínia a Williamsburg el 1704. L'edifici tenia forma d'H. Una ala era la del Tribunal General, avui dia Senat; l'altra ala era per a

la Cambra dels Burgesos, avui dia Cambra dels Representants. Una arcada central amb un campanar unia totes dues cambres. El Capitoli dels Estats Units està fet sobre el mateix model, fora que una rotonda central amb cúpula connecta la Cambra i el Senat. La rotonda amb cúpula, que esdevingué un tret comú dels capitolis estatals, la va introduir Maryland el 1788. Aquest model també reflecteix que en una assemblea legislativa de dues cambres, totes dues han d'aprovar els mateixos projectes de llei abans que aquests puguin arribar al president o al governador perquè els veti o els signi i els converteixi en llei.

Hamilton planteja després el Tribunal Suprem com una nova barrera contra la tirania legislativa. A *El Federalista,* 78 defensa les disposicions que la proposta de constitució dedica a un poder judicial independent, i afirma que és «una barrera magnífica enfront de les invasions i opressions de l'òrgan representatiu». Hamilton també dóna suport a la pràctica que després s'anomenaria «control judicial de constitucionalitat».[11] Davant d'un conflicte entre la Constitució i una llei aprovada pel Congrés, afirma: «cal preferir la Constitució a la llei, la intenció del poble a la intenció dels seus agents.» Tot i així, les disposicions concernents al poder judicial van alarmar molts antifederalistes, que temien que el Tribunal pogués absorbir les competències dels estats mitjançant una interpretació de la Constitució que augmentés el poder del Govern nacional i de l'anul·lació de lleis estatals perquè les considerés contràries a

11 Es tracta de l'autoritat del Tribunal Suprem per a anul·lar una llei promulgada pel Congrés o una acció del president perquè, segons el parer del Tribunal, vulnera la Constitució dels Estats Units. Aquesta atribució la instituí el Tribunal a *Marbury v. Madison*, 1 Cranch 137, 5 U. S. 137 (1803). El Tribunal, però, no té l'autoritat per a iniciar una revisió; ha d'esperar que un ciutadà o un funcionari plantegin una demanda contra una llei o una acció executiva.

la Constitució. Hamilton mira d'assegurar als oponents, però, que la branca judicial «sempre serà la menys perillosa per als drets polítics de la Constitució, perquè serà la que menys capacitat tingui per a amoïnar-los o danyar-los». (Ben al contrari, Alexis de Tocqueville observà més endavant amb clarividència que el poder del tribuna l «era el cop més perillós contra la sobirania dels estats».[12*]

La distribució federal de competències

Les competències atribuïdes al Govern federal es reparteixen en dues categories: els afers exteriors i la defensa, i el comerç exterior i interestatal.

Les competències d'afers exteriors i defensa inclouen l'autoritat de definir i castigar accions de pirateria i delictes greus en alta mar i infraccions de les lleis nacionals; declarar la guerra; concedir patents de cors i de represàlia; promulgar lleis sobre captures en alta mar; reclutar i mantenir un exèrcit i una marina; dirigir les forces de terra i les navals; convocar les milícies estatals amb vista a l'execució de lleis federals, reprimir insurreccions i rebutjar invasions; organitzar, armar i disciplinar les milícies estatals, i governar el Districte de Columbia (és a dir, Washington, DC) i els territoris dels Estats Units. (Moltes d'aquestes competències, excepte les corresponents a un exèrcit i a les milícies, havien estat assignades al Govern confederal.)

Les competències sobre comerç exterior i interestatal inclouen l'autoritat per a manllevar diners; regular el comerç

12 *Democracy in America*, ed. J. P. Mayer, trad. George Lawrence (Nova York: Harper Perennial, 1988), p. 142 (vol. I, part 1, capítol 8).

* Traducció al català directa del francès *(N. del T.)*.

interestatal, exterior i amb els indis; aprovar lleis de naturalització i de fallida uniformes; encunyar moneda i regular-ne el valor; fixar els valors de pesos i mesures nacionals; castigar les falsificacions de títols i moneda; establir oficines i trajectes de correus; concedir patents i *copyrights*, i crear tribunals inferiors al Tribunal Suprem. (Moltes d'aquestes competències havien estat assignades al Govern confederal.)

Madison analitza aquestes competències en els números 41-45. La clàusula del comerç interestatal, que es convertí en font d'un enorme poder federal al segle XX, rep tan sols una breu defensa, potser perquè aquesta clàusula no va generar una gran agitació entre els detractors. Madison es limita a observar: «Un objecte cabdal d'aquesta potestat va ésser el d'exonerar els estats que importen i exporten a través d'altres estats de les taxes abusives [és a dir, impostos] que els cobraven els segons» (*El Federalista,* 42). Cal afegir-hi que, malgrat que en números anteriors critica les associacions i les lligues entre estats de temps passats, Madison escriu aquí que fins i tot les confederacions holandeses, alemanyes i suïsses prohibiren que les unitats constituents gravessin productes d'altres unitats quan travessessin els seus territoris.

Tanmateix, les disposicions sobre l'autoritat del Govern federal per a reclutar un exèrcit i una marina, així com per a regular les milícies estatals (avui anomenades forces militars de la Guàrdia Nacional de l'Exèrcit i l'Aire, presents en tots els cinquanta estats i en les illes de Guam, Puerto Rico i Verges, i que estan sota el comandament dels respectius governadors d'estat o general adjunt territorial) suscitaren un temor considerable entre els antifederalistes. Hamilton argumenta extensament a favor d'aquestes disposicions entre els números 23 i 26, i Madison n'amplia la defensa a *El Federalista,* 41.

A la dècada de 1780, la majoria de nord-americans creia «que els exèrcits permanents [és a dir, les forces militars professionals] són perillosos per a la llibertat i no han de mantenir-se en temps de pau» (*El Federalista,* 25). En un ressò de Maquiavel, les milícies de ciutadans convocades només en cas de necessitat eren considerades els millors baluards de la llibertat. Els crítics deien que la proposta de constitució donaria al nou Govern federal una potestat il·limitada per a mantenir un gran exèrcit permanent i afeblir les milícies estatals, cosa que afavoriria el domini federal sobre els estats i el poble. *El Federalista* prova de convèncer els lectors que les milícies no poden afrontar els exèrcits professionals de les potències imperials —la Gran Bretanya, França, Rússia i Espanya—, i que la divisió de competències prevista en la Constitució i la disposició que limita les partides de diners per a l'exèrcit federal a dos anys (després dels quals el Congrés i el president han d'autoritzar novament els diners) impediran que el Govern federal abusi de les seves competències militars. Madison afirma que, en el millor dels casos, el Govern federal no podrà reclutar un exèrcit superior als 30.000 homes. «A aquests s'enfrontaria una milícia de gairebé mig milió de ciutadans armats, encapçalats per homes elegits entre ells mateixos, que lluitarien per les seves llibertats comunes units i dirigits per governs que gaudirien de la seva afecció i confiança» (*El Federalista,* 46). Amb tot, Hamilton reconeix francament a *El Federalista,* 27 que «si la defensa de la comunitat [...] requerís un exèrcit prou nombrós per a posar en perill les llibertats, aquesta és una d'aquelles calamitats que no tenen ni prevenció ni remei. Cap forma de govern possible no pot prendre-hi precaucions».

La competència tributària que es proposava, i que no posseïa el Govern confederal, també alarmava els antifederalis-

tes. Per això Hamilton defensa aquesta competència en els números 30-36, i hi insisteix que l'experiència confederal demostrava que un govern federal viable no pot basar-se en contribucions voluntàries dels impostos dels estats, tots els quals lliuraven només un 20 per cent d'allò que el Govern confederal els demanava. «¿Quin substitut es pot imaginar per a aquest *ignis fatuus* a les finances», pregunta Hamilton a *El Federalista,* 30, «si no permetre al Govern nacional que recapti la seva pròpia renda pública a través dels mètodes impositius corrents que permeten totes les constitucions als governs?» Hamilton també prova de tranquil·litzar els crítics assegurant-los que el nou Govern federal no emprarà la clàusula necessària i adequada de la Constitució per a «abolir» els impostos estatals «amb el pretext que interferien en el seu» (*El Federalista,* 31). A banda de les escasses restriccions que la Constitució posa als impostos estatals (per exemple i sobretot, que els estats no poden gravar les importacions ni les exportacions), els estats «tindrien una facultat tributària concurrent amb la Unió» (*El Federalista,* 32). Hamilton reitera una idea que se cita repetidament a *El Federalista*, la que «els governs estatals estan dotats, per les seves constitucions originals, d'una sobirania completa» (*El Federalista,* 31).

L'equilibri de poder entre el Govern federal i els governs estatals

En aquest punt Hamilton esmenta una altra qüestió repetidament tractada a *El Federalista*: els possibles canvis en l'equilibri de poder entre el govern dels estats i el federal. «No hem d'oblidar que una disposició dels governs estatals a envair els drets de la Unió és tan probable com una disposi-

ció de la Unió a envair els drets dels governs estatals» (*El Federalista,* 31). A més, en una rivalitat entre els governs federal i estatals, «hem d'esperar», prega Hamilton, que el poble «sempre anirà amb compte de preservar l'equilibri constitucional entre els governs general i estatals».

Tot i que *El Federalista* suggereix sovint que el poble sempre nodrirà més «afecció, estimació i reverència» (*El Federalista,* 17) cap als seus estats que no cap al Govern federal, Madison suggereix:

> Si [...] en el futur la gent hauria d'ésser més partidària del Govern federal que no dels estatals, el canvi només es pot produir arran de proves manifestes i irrebatibles d'una administració millor i que superi totes les seves propensions anteriors. I en aquest cas, de cap manera es podria impedir que el poble posés gran part de la seva confiança allà on veiés que més li convenia; però fins i tot en aquest cas els governs estatals tindrien poc a témer, perquè per la pròpia natura de les coses el poder federal només pot administrar-se amb eficiència en un determinat àmbit (*El Federalista,* 46).

Hamilton apunta «la probabilitat que el Govern general estigui més ben administrat que els governs estatals» (*El Federalista,* 27), i així dóna a entendre que, a llarg termini, el Govern federal atraurà la lleialtat del poble i rivalitzarà en poder amb els estats.

La república composta: de la Confederació a la Federació

L'assoliment més original de la proposta de constitució és la transformació de l'antiga idea de confederació en una moder-

na idea de federació. La clau d'aquesta transformació era que la proposta de constitució autoritzava el Govern nacional a usar les seves competències a fi d'elaborar legislació d'aplicació directa als particulars. En canvi, sota els articles de la Confederació, el Govern nacional no podia promulgar lleis que es poguessin aplicar directament als particulars. Només els estats podien promulgar aquesta mena de lleis. Segons Hamilton, aquest arranjament confederal instituïa «el monstre polític d'un *imperium in imperio*» (*El Federalista,* 15).

> El gran radical mal en la construcció de la Confederació existent es troba en el principi de *legislació* adreçada als *estats o governs en les seves atribucions col·lectives o conjuntes, i no als individus que els formen* [...] La conseqüència d'això és que, si bé en teoria les resolucions [del Govern nacional] [...] són lleis constitucionalment vinculants per als membres de la Unió, a la pràctica són simples recomanacions que els estats observen o obvien a discreció. [...] Però si [...] volem adherir-nos a la idea d'un govern nacional [...] sota la direcció d'una autoritat comuna, hem d'optar per incorporar al nostre projecte els ingredients que es pot considerar que formen la diferència característica entre una lliga i un govern: hem d'estendre l'autoritat de la Unió a les persones dels ciutadans, els únics objectes adequats de govern.

Hamilton aprofundeix en aquest punt a *El Federalista,* 16. El nou Govern federal

> ha d'incidir en les persones dels ciutadans. No ha de requerir cap legislació intermèdia, sinó que s'ha de reforçar amb el braç del magistrat ordinari per a executar les seves pròpies resolucions. La majestat de l'autoritat nacional ha de manifestar-se per mitjà de les corts de justícia. El Govern de la Unió, igual que el

de cada estat, ha de poder dirigir-se directament a les esperances i els temors dels individus; i per a atreure en suport seu les passions que tenen una influència més forta en el cor humà. En resum, ha de posseir tots els mitjans i tenir dret a recórrer a tots els mètodes d'executar els poders que se li han atorgat, i que posseeixen i exerceixen els governs estatals particulars.

El més habitual és que la legislació d'una confederació no sigui d'aplicació directa sobre els particulars. Aquest nou arranjament, doncs, fa el que la majoria de pensadors antics i moderns deia que era impossible. Divideix la sobirania. El Govern nacional és sobirà dins l'esfera de competències que se li han delegat,[13] mentre que els estats conserven la sobirania sobre les competències que se'ls reserven a ells, de manera que tots ells poden aprovar lleis d'aplicació directa als particulars.

Autoritzar el nou Govern federal a elaborar lleis d'aplicació directa als particulars significava que podia crear impostos, regular el comerç, reclutar homes per a l'exèrcit i aplicar tractats, coses que no podia fer en cap cas la Confederació. Aquesta enorme expansió de poder nacional al «comerç, les finances, les negociacions i la guerra» (*El Federalista*, 17), combinada amb l'absència d'una declaració de drets en la proposta de constitució, espantava els antifederalistes. Hamilton n'admet el temor en observar, a *El Federalista,* 17 que «el principi de legislació adreçada directament als ciutadans individuals d'Amèrica» podria tendir a «atorgar massa poder al Govern de la Unió i a permetre-li que absorbís les autoritats residuals que potser es jutjaria adequat deixar als estats per a finalitats locals».

13 Vegeu la clàusula de supremacia en l'article VI de la Constitució dels Estats Units i l'anàlisi a *El Federalista,* 33.

Per conseqüent, gran part d'*El Federalista* es dedica a convèncer els antifederalistes que el Govern federal proposat estarà prou constret pel federalisme i la distribució de poders per a protegir les competències dels estats i els drets dels individus.

Els antifederalistes, però, replicaven que la proposta de constitució no era federal, paraula que en realitat significava confederal. Per tant, al llarg de tot *El Federalista*, la paraula «federal» significa gairebé sempre el que avui en diem «confederal». Hamilton, Madison i Jay varen reservar astutament la paraula «federal» per als seus usos retòrics particulars, amb els quals efectuaren la moderna transformació del confederalisme en federalisme. Madison afirma que la nova política federal creada per la proposta de constitució és «en part federal i en part nacional» (*El Federalista,* 39). És «una república composta, que participa del caràcter nacional i federal [és a dir confederal]» (*El Federalista,* 62), que és el que ara en diem federalisme.[14]

«La proposta de constitució, doncs, [...] no és, en rigor, ni una constitució nacional ni una de federal, sinó un compost de totes dues» (*El Federalista,* 39). En el seu text, Madison examina el fonament del nou Govern federal, la selecció dels seus funcionaris, el funcionament i l'extensió de les seves competències i les normes de reforma de la Constitució per tal de convèncer els lectors que el nou Govern conserva prou federalisme (és a dir, confederalisme) per a assegurar que no esclafarà les competències dels estats i els drets dels ciutadans.

Quant als fonaments, com que la proposta de constitució l'han de ratificar convencions elegides pel poble en cada estat,

14 Un compost pot definir-se com una substància formada per dos o més elements que es combinen químicament en proporcions fixes que es poden separar en substàncies més simples. Això es pot distingir d'una barreja, dins la qual els elements constituents perden les característiques individuals.

l'establiment de la Constitució serà en virtut d'«una llei federal i no nacional». La Constitució «no l'ha d'aprovar ni la decisió d'una *majoria* del poble de la Unió, ni la d'una *majoria* dels estats. L'ha d'aprovar l'assentiment *unànime* dels diversos estats que en formen part. [...] Cada estat, en ratificar la Constitució, es considera com un cos sobirà independent de tots els altres, només obligat pel seu propi acte voluntari.»

Pel que fa a l'elecció dels càrrecs, la Cambra de Representants és més nacional que federal perquè els membres en són elegits directament pel poble, si bé des de les circumscripcions de cada estat. El Senat, que representa els estats amb igualtat, és federal, i les assemblees legislatives estatals nomenen els senadors[15] (tot i que Madison no esmenta que els senadors voten com a individus, no com a delegats dels estats). L'elecció del president és essencialment federal perquè el president és escollit pel Col·legi Electoral,[16] no el vot majoritari o plural directe i nacional del poble. És estrany que en aquest punt Madison eludeixi el poder judicial, encara que els membres dels tribunals federals són nomenats pel president i aprovats o rebutjats pel Senat.

15 L'esmena XVII (1913) de la Constitució dels Estats Units establia l'elecció directa de senadors dels Estats Units pel poble de cada estat.

16 El Col·legi Electoral (un terme popular que no figura en la Constitució) consisteix en els representants elegits («electors») que oficialment elegeixen el president i el vicepresident dels Estats Units. El Col·legi Electoral ha tingut 538 electors per cada elecció presidencial des de 1964. Un candidat ha de rebre 270 vots electorals per a obtenir la presidència. El nombre d'electors que es concedeix a cada estat és igual al nombre de membres que té a la Cambra de Representants més els seus dos senadors. Així, per exemple, des del cens de 2000, Wyoming ha enviat tres electors al Col·legi Electoral, mentre que Califòrnia, l'estat més gran, n'hi ha enviat 55. (Aquestes xifres canviaran com a conseqüència de posteriors censos decennals). En 48 Estats i a Washington DC, el candidat que obté més vots populars guanya tots els vots del Col·legi Electoral (perquè els votants, en realitat, han triat els seus electors). Maine i Nebraska trien un elector en cada districte del Congrés per votació popular i elegeixen els dos altres electors segons la votació popular de tot l'Estat.

Quant al funcionament de les competències del Govern proposat, Madison reconeix que és nacional, no federal, perquè pot legislar amb aplicabilitat directa als particulars. Amb relació a l'extensió de les seves competències, però, el nou Govern és federal perquè no pot exercir «una supremacia indefinida sobre totes les persones i coses»; en canvi, «els seus poders s'estenen només a certs àmbits definits, i deixa als diversos estats una sobirania residual i inviolable sobre tots els altres àmbits». Finalment, el procés de reforma de la Constitució, diu Madison, «no és ni del tot *nacional* ni del tot *federal*. [...] La constitució proposada, doncs, [...] no és, en rigor, ni una constitució nacional ni una de federal, sinó un compost de totes dues». Per exemple, la disposició que les esmenes hagin d'ésser ratificades per tres quartes parts dels estats és un tret en part federal del procés, però el fet que la ratificació no requereixi un consentiment unànime de tots els estats és en part un tret nacional.

Tocqueville faria després la mateixa observació, tot i que d'una manera una mica diferent. Escrigué que als Estats Units, a diferència del que succeeix en una confederació,

> el poder central actua sense intermediari sobre els governats, els administra i els jutja ell mateix, com ho fan els governs nacionals, però només actua així en un cercle restringit. És evident que ja no es tracta d'un govern federal [és a dir confederal], sinó d'un govern nacional incomplet. Així doncs, s'ha trobat una forma de govern que no és exactament ni nacional ni federal; [...] i encara no existeix el mot nou per a designar la novetat».[17*]

17 *Democracy in America*, ed. J. P. Mayer, trad. George Lawrence (Nova York: Harper Perennial, 1988), p. 157 (vol. I, part 1, capítol 8).

* Traducció al català directa del francès *(N. del T.)*.

De fet, *El Federalista* no proposa una paraula nova, i al llarg de tots els textos els autors alternen entre anomenar el Govern creat per la Constitució Govern «general», «nacional» i «federal», tot i que mai no Govern «central» ni «Estat». Jay utilitza primer el terme «Govern general» a *El Federalista,* 3, que defineix com «un govern que atengués els interessos generals i comuns i combinés i dirigís els poders i recursos del conjunt [de la Unió]» (*El Federalista,* 4). La Constitució dels Estats Units empra el terme «*general welfare*» (benestar general) (article I, secció 8). El terme «general», doncs, transmet la idea que el nou Govern només ha d'ésser responsable dels interessos generals del país sencer, i ha de deixar totes les matèries «particulars» i «locals» als estats. El terme «Govern general» s'emprava sovint en els documents públics i en les opinions del Tribunal Suprem dels Estats Units fins al segle XIX. El terme «Govern nacional» a *El Federalista* indica que, quant a les competències per a elaborar normes d'aplicabilitat directa als particulars, el nou Govern és «nacional» en la capacitat de promoure i protegir els interessos generals de tot el país. L'expressió «Govern nacional», però, va ésser rara als Estats Units fins al segle XX.[18] Avui, les etiquetes més habituals per al Govern amb seu a Washington són Govern «federal» i «nacional».

Al llarg del temps no es va crear cap paraula nova per a designar el nou federalisme d'*El Federalista*. En canvi, la paraula «federal» expropiada per *El Federalista* va restar fixada a la seva creació, mentre que el terme «confederal» va romandre amb la forma de govern substituïda per la nova

18 Vegeu, per exemple, «The New Nationalism [1910]», a *Theodore Roosevelt: An American Mind*, ed. Mario R. DiNunzio. Nova York: St. Martin Press, 1994, p. 139-149.

Constitució federal. Els juristes alemanys, però, van desenvolupar la distinció entre *Staatenbund* (confederació d'estats) i *Bundesstaat* (Estat federal). Així, alterant el significat antic del concepte, la Constitució dels Estats Units i *El Federalista* crearen un nou federalisme que no tan sols va canviar el discurs sobre aquesta fórmula política sinó que també va crear la república de territori més extens de la història, que ha resistit, fins avui, 220 anys i és actualment la república amb més poder econòmic i la segona més poblada de totes les repúbliques democràtiques de tota la història.

Final

No sabem si els autors d'*El Federalista* esperaven tenir aquest èxit, atesa la «novetat de la tasca» (*El Federalista,* 37). «Només el temps pot fer madurar i perfeccionar un sistema tan complex, assimilar l'interès de totes les parts i ajustar-les entre si en una *totalitat* harmoniosa i consistent» (*El Federalista,* 82). Quan Hamilton signà la Constitució en la Convenció, Madison observà: «Cap home no ha tingut idees tan allunyades del projecte com se sabia que ho estaven les seves; però és possible deliberar entre l'anarquia i la convulsió d'una banda, i de l'altra esperar que del projecte acabarà sorgint el bé.»[19] Hamilton volia un govern nacional molt més fort. Madison creia que el Congrés havia de posseir la facultat de vetar lleis estatals, però la Convenció va refusar aquesta idea. Jay també considerava que el Govern federal proposat no era prou fort.

19 *The Records of The Federal Convention of 1787, ed. Max Farrand. New Haven: Yale University Press, 1966, II: 645-646.*

Tanmateix, a pesar que quan reflexionem en «les institucions dels homes [...] hem de percebre la necessitat de moderar [...] les nostres expectatives i esperances sobre els esforços de la sagacitat humana», Hamilton, Madison i Jay van articular una defensa vigorosa de la imperfecta Constitució federal perquè era l'únic pla disponible capaç de curar els mals de la Confederació i crear «una Unió més perfecta» (preàmbul a la Constitució dels Estats Units). «El que és de debò estrany», escrigué Madison, «és que s'hagin superat tantes dificultats, i superat amb una unanimitat gairebé tan insòlita com inesperada deu haver estat. És impossible que cap home sincer reflexioni sobre aquesta circumstància sense meravellar-se'n» (*El Federalista,* 37).

Prefaci a l'edició de 1788

Se suposa que un recull de documents que han aparegut a les gasetes d'aquesta ciutat, amb el títol d'*El Federalista*, poden contribuir al judici públic sobre la qüestió cabdal de la Constitució dels Estats Units, en aquests moments sotmesa a la consideració del poble americà. Un desig d'il·luminar per complet un tema tan interessant ha menat, en gran part de manera inevitable, a un debat més abundant que no s'havia previst d'entrada. I quan encara no s'ha completat l'empresa, ha semblat convenient dividir el recull en dos volums, el primer dels quals és constituït pels números següents. El segon volum seguirà tan bon punt l'editor el pugui tenir enllestit amb vista a la publicació.

Les circumstàncies particulars en què s'han escrit aquests documents han fet impossible evitar infraccions de mètode i repeticions d'idees que no poden sinó desagradar un lector crític. El segon defecte s'ha tolerat deliberadament, a fi de subratllar arguments concrets que resultaven essencials per a la perspectiva general del raonament. Aquesta observació la dicta el respecte per l'opinió pública, no el patiment pel caràcter literari del resultat. El desig principal és que pugui beneficiar la causa de la veritat i conduir a un judici correcte sobre els veritables interessos de la comunitat.

Nova York, 17 de març de 1788

EL FEDERALISTA

Adreçat al poble de
l'Estat de Nova York

1

Introducció general

Després d'una inequívoca experiència d'ineficàcia del Govern federal subsistent, se us encomana que delibereu sobre una nova Constitució per als Estats Units d'Amèrica. L'afer manifesta la seva pròpia importància, ja que entre les seves conseqüències s'inclouen qüestions tan cabdals com l'existència de la Unió, la seguretat i el benestar de les parts que la componen, i el destí d'un imperi que és en molts aspectes el més decisiu del món. Sovint s'ha dit que fa l'efecte d'haver-se concedit al poble d'aquest país, per la seva conducta i el seu exemple, la decisió sobre la destacada qüestió de si les societats són de debò capaces o no d'establir un bon govern a partir de la reflexió i l'elecció, o si estan destinades per sempre a basar les constitucions polítiques en l'accident i la força. Si aquest comentari és cert en alguna mesura, és possible considerar en rigor la crisi a què hem arribat com l'època en què cal prendre una decisió; i, des d'aquest punt de vista, una elecció equivocada del paper que representarem podria merèixer que se la tingués per dissort general de la humanitat.

Aquesta idea afegirà els al·licients de la filantropia als del patriotisme, per a augmentar la sol·licitud que tots els homes reflexius i de bé han de sentir davant aquest esdeveniment. Ens haurem de congratular si la nostra elecció està regida

per una valoració assenyada dels nostres veritables interessos i no es deixa afectar ni influir per consideracions alienes al bé públic. Però això és quelcom que es pot desitjar amb fervor més que no pas esperar de veritat. El pla sotmès a les nostres deliberacions afecta massa interessos particulars, introdueix innovacions en massa institucions locals, perquè el debat no impliqui diverses qüestions externes als seus mèrits, així com opinions, passions i prejudicis que no afavoreixen gaire el descobriment de la veritat.

Entre els obstacles més formidables que trobarà la nova Constitució es pot percebre fàcilment l'obvi interès que tindrà una certa mena d'homes en tots els estats per oposar-se a tots els canvis que puguin comportar una disminució del poder, els emoluments i la importància dels càrrecs que ocupen en el si de les institucions estatals; i la pervertida ambició d'una altra mena d'homes que o bé nodriran l'ambició de prosperar gràcies a les confusions del seu país o es faran il·lusions d'una millora de perspectives de grimpar, més factibles amb una subdivisió de l'imperi en diverses confederacions parcials que en una situació d'unitat amb un sol govern.

No tinc intenció, tanmateix, d'aturar-me en aquest tipus de consideracions. Sóc ben conscient que fóra fals atribuir indiscriminadament l'oposició de qualsevol grup d'homes (tan sols perquè les seves situacions poguessin fer-los objecte de desconfiança) a opinions ambicioses. La sinceritat ens obligarà a reconèixer que fins i tot a aquests homes poden moure'ls intencions rectes; i no es pot posar en dubte que gran part de l'oposició que ha sorgit, o pot sorgir d'ara endavant, tindrà uns orígens com a mínim irreprotxables, si no respectables: els errors honestos d'esperits esgarriats per enveges i temors preconcebuts. De fet, tan nombroses arriben a ésser, i tan poderoses, les causes que poden donar una tendència

falsa al judici, que molt sovint veiem com homes savis i bons prenen posició tant en la banda equivocada com en l'encertada de qüestions de primera importància per a la societat. Aquesta circumstància, si se'n fa el cas que mereix, proporcionaria una lliçó de moderació als qui sempre estan ben convençuts de tenir la raó en qualsevol controvèrsia. I encara podem trobar un altre motiu per a guardar prudència, en aquest aspecte, a partir de la reflexió que no estem sempre segurs que els qui propugnen la veritat segueixin principis més purs que els seus antagonistes. L'ambició, l'avarícia, l'animositat personal, l'oposició de partit i molts altres motius no més lloables que aquests, poden moure tant els qui donen suport com els qui s'oposen al vessant correcte d'una qüestió. Si no hi hagués ni tan sols aquestes crides a la moderació, res no seria més mal entès que aquest esperit intolerant que sempre ha caracteritzat els partits polítics. Perquè en la política és igual d'absurd que en la religió pretendre de fer prosèlits amb la força del foc i l'espasa. En cap de les dues passa gaire sovint que la persecució pugui guarir les heretgies.

I amb tot, encara que es reconegui l'existència d'aquests sentiments, ja disposem de prou indicis que en això passarà el mateix que en tots els casos anteriors de gran debat nacional. Es desfermarà una torrentada de passions irades i malicioses. Si hem de jutjar per la conducta dels grups enfrontats, haurem de concloure que aspiraran recíprocament a posar de manifest la justícia de les seves opinions i a incrementar el nombre dels seus adeptes mitjançant la intensitat de les arengues i l'aspror de les invectives. Un il·lustrat afany per l'energia i l'eficiència del Govern quedarà estigmatitzat com a brot d'un temperament procliu al poder despòtic i hostil als principis de la llibertat. Un zel extremament escrupolós enfront del perill per als drets del poble, que més sovint és culpa del

cap que del cor, es titllarà de simple pretensió i artifici, l'esquer ranci per a obtenir popularitat a costa del bé públic. S'oblidarà, d'una banda, que el zel acostuma a ésser el fenomen concomitant de l'amor violent, i que el noble entusiasme per la llibertat és molt susceptible d'infectar-se d'un esperit de desconfiança estret i intransigent. D'altra banda, s'oblidarà igualment que el vigor del Govern és essencial per a la seguretat de la llibertat; que, en la consideració d'un judici sòlid i ben informat, no se'n poden separar mai els interessos, i que l'ambició perillosa s'amaga més sovint darrere la màscara enganyosa de l'afany pels drets del poble que sota l'aparença severa de l'afany per la fermesa i l'eficiència del Govern. La història ens ensenyarà que el primer dels afanys s'ha mostrat un camí molt més cert per a l'entrada del despotisme que no el segon, i que, entre els homes que han conculcat les llibertats de les repúbliques, molts han iniciat la seva trajectòria afalagant de manera obsequiosa el poble, han començat com a demagogs i han acabat essent uns tirans.

En el decurs de les observacions anteriors, en part tenia la intenció, conciutadans meus, de posar-vos en guàrdia contra tots els intents, vinguin d'on vinguin, d'influir en la vostra decisió en un afer de la màxima importància per al vostre benestar mitjançant qualsevol impressió que no procedeixi de l'evidència de la veritat. Sens dubte haureu inferit al mateix temps, considerant-les en el seu conjunt, que surten d'una font que no deixa d'ésser partidària de la nova Constitució. Sí, compatriotes meus, reconec que després d'haver-hi reflexionat amb atenció, opino categòricament que us convé adoptar-la. Estic convençut que és la via més segura cap a la vostra llibertat, dignitat i felicitat. No pretenc fingir reserves que no sento. No us entretindré amb una aparença de deliberació quan ja estic decidit. Reconec sincerament davant vostre les meves

conviccions, i us exposaré obertament els motius en què es fonamenten. La consciència de les bones intencions menysté l'ambigüitat. Tanmateix, no multiplicaré les declaracions en aquest punt. Les meves raons romandran en el meu cor. Mostraré els arguments a tothom, i tothom els podrà jutjar. Si més no, es presentaran amb un esperit que no deixarà malparada la causa de la veritat.

Em proposo, en un seguit de textos, analitzar els interessants punts següents: la utilitat de la Unió per a la vostra prosperitat política; la insuficiència de l'actual Confederació per a protegir aquesta Unió; la necessitat d'un govern com a mínim igual d'enèrgic que el que es proposa, amb vista a l'assoliment d'aquest objectiu; la conformitat de la Constitució proposada amb els veritables principis del Govern republicà; la seva analogia amb la Constitució del vostre propi Estat; i, finalment, la seguretat addicional que el fet d'adoptar la Unió representarà per a la protecció d'aquest tipus de govern, per a la llibertat i la propietat.

A mesura que avanci en l'anàlisi, provaré de donar una resposta satisfactòria a totes les objeccions que vagin sorgint i que pugui semblar que mereixen la vostra atenció.

Potser algú considerarà superflu presentar arguments que demostrin la utilitat de la Unió, un punt, sens dubte, profundament gravat als cors de la gent de tots els estats, i que és possible que imagineu que no té adversaris. Però el cert és que ja sentim com es murmura, en els cercles privats dels qui s'oposen a la nova Constitució, que els tretze estats tenen una envergadura massa gran perquè hi hagi cap sistema general, i que per força hem de recórrer a confederacions separades de parts diferenciades del conjunt.[1] Amb tota probabilitat,

1 La mateixa idea, seguint els arguments fins a les conseqüències, se sosté a diverses de les darreres publicacions contra la nova Constitució.

aquesta doctrina s'anirà propagant gradualment, fins a tenir prou adeptes perquè se n'accepti un reconeixement explícit. Perquè res no pot ésser més evident per als qui són capaços d'adoptar una visió general de l'afer que l'alternativa entre l'adopció d'una nova constitució i el desmembrament de la Unió. Per conseqüent, cal començar amb un examen dels avantatges d'aquesta Unió, dels mals certs i dels perills probables als quals tots els estats estaran exposats arran de la seva dissolució. Aquest, doncs, constituirà el tema del proper discurs.

PUBLI [Hamilton]

2

Sobre els perills de la força i la influència externes

Quan el poble d'Amèrica s'adoni que se'l convoca a prendre una decisió que, en les seves conseqüències, ha de resultar una de les més decisives que mai s'hagin sotmès a la seva consideració, es palesarà la conveniència que l'examini de manera molt àmplia i seriosa.

No hi ha res més clar que la necessitat indispensable de govern, i és igualment innegable que, sempre i sigui com sigui que s'institueixi, el poble hi ha de cedir part dels seus drets naturals, a fi de dotar-lo dels poders necessaris. És molt convenient sospesar, doncs, si seria més favorable a l'interès del poble d'Amèrica que, en tots els propòsits generals, sigui una única nació, sota un únic govern federal, en comptes de dividir-se en confederacions separades i atorgar als caps de cadascuna el mateix tipus de poders que se li recomana que posi en mans d'un govern nacional.

Fins fa poc s'ha sostingut l'opinió general i indiscutida que la prosperitat del poble d'Amèrica depenia del ferm manteniment de la unitat, i els desitjos, les pregàries i els esforços dels millors i més assenyats ciutadans s'han adreçat amb constància cap a aquest objectiu. Però ara apareixen polítics que insisteixen que aquesta opinió és errònia, i que, en comp-

tes de cercar la seguretat i la felicitat en una unió, cal buscar-les en una divisió dels estats en confederacions o sobiranies diferents. Per molt extraordinària que pugui semblar aquesta nova doctrina, té tanmateix els seus partidaris; i certs personatges que abans s'hi oposaven per complet, ara s'hi han afegit. Siguin quins siguin els arguments o els al·licients que han causat aquest canvi en els sentiments i les declaracions d'aquests senyors, sens dubte no fóra assenyat que el poble en general adoptés aquestes noves tendències polítiques sense estar plenament convençut que es basen en la veritat i en la política seriosa.

Sovint he observat amb satisfacció que l'Amèrica independent no és composta de territoris aïllats i distants, sinó que és un país connectat, fèrtil i creixent, llegat dels nostres Fills de la Llibertat.[2] La providència l'ha beneït d'una manera particular amb una diversitat de terres i fruits i l'ha regat amb innombrables vies fluvials per a delectança i conveniència dels seus habitants. Un seguit d'aigües navegables hi forma una mena de cadena al llarg de les fronteres, com si fos per a mantenir-lo unit; mentre que els rius més nobles del món, que flueixen a distàncies adequades, ofereixen grans vies per a la comunicació fàcil d'ajuts amistosos i el transport i l'intercanvi mutus dels diversos articles.

Amb la mateixa satisfacció m'he fixat, també sovint, que la Providència s'ha complagut a lliurar aquest país únic i així connectat a un poble unit: un poble que descendeix dels mateixos avantpassats, parla la mateixa llengua, professa la mateixa religió, manté els mateixos principis de govern, molt similars quant a maneres i costums, i a còpia de determina-

2 *N. de l'ed.*: Es refereix als moviments antibritànics que van empènyer cap a la independència de les colònies.

ció, armes i esforços conjunts, lluitant plegat al llarg d'una guerra prolongada i sagnant, ha instituït noblement la seva llibertat i la seva independència.

Aquest país i el seu poble semblen fets l'un per l'altre, i fa l'efecte que la Providència hagi decidit que un llegat tan adequat i convenient per a un grup de germans, units pels vincles més forts, no es divideixi mai en una sèrie de sobiranies asocials, geloses i alienes.

Fins ara han prevalgut sentiments similars entre tots els ordres i les denominacions d'homes entre nosaltres. En tots els sentits generals sempre hem estat un poble; tots els ciutadans individuals han gaudit a tot arreu dels mateixos drets, privilegis i protecció nacionals. Com a nació hem fet la pau i la guerra; com a nació hem derrotat els enemics comuns; com a nació hem format aliances, i signat tractats, i ens hem adherit a diversos pactes i convencions amb estats estrangers.

Un fort sentiment del valor i les benediccions de la Unió va induir el poble, en un període molt primerenc, a instituir un govern federal per tal de protegir-la i perpetuar-la. Va formar-lo gairebé tan bon punt va tenir existència política; i ho van fer en un moment en què les cases cremaven, quan molts ciutadans sagnaven i quan la propagació de l'hostilitat i la desolació deixaven poc espai a les indagacions i reflexions serenes i madures que han de precedir sempre la formació d'un govern savi i equilibrat per a un poble lliure. No és gens estrany que un govern instituït en temps tan poc propicis resultés a la pràctica molt deficient i inadequat per als propòsits que es volia que satisfés.

Aquest poble intel·ligent va percebre i lamentar aquests defectes. Encara fidel a la Unió en la mateixa mesura que enamorat de la llibertat, va percebre el perill que amenaçava de dret la primera i més remotament la segona; i, convençut

que la seguretat de totes dues només podia raure en un govern nacional constituït amb més encert, va convocar la recent Convenció de Filadèlfia perquè sotmetés a consideració aquesta important matèria.

La Convenció, formada per homes proveïts de la confiança del poble, molts dels quals s'havien distingit sobre manera pel patriotisme, la virtut i la saviesa, en un temps que havia posat a prova les ments i els cors dels homes, van emprendre la difícil tasca. En la dolça època de pau, quan les ments no estaven ocupades en altres afers, va passar molts mesos en consultes serenes, ininterrompudes i diàries; i finalment, sense que l'hagués intimidat el poder ni influït cap passió excepte l'amor pel seu país, va oferir i recomanar al poble la proposta que havia elaborat durant les conjuntes i ben unànimes reunions.

Reconeguem, ja que és la veritat, que aquesta proposta només es recomana, no s'imposa, però recordem que tampoc no es recomana una aprovació cega ni una reprovació cega, sinó la consideració reposada i sincera que requereixen la magnitud i la importància de l'afer, i que per descomptat mereix. Però, tal com ja s'ha dit, és més desitjable que previsible que es pugui considerar i examinar així. L'experiència d'una situació anterior ens ensenya a no ésser excessivament confiats en aquestes esperances. Encara no s'ha oblidat que temors ben fonamentats sobre un perill imminent van induir el poble americà a formar el memorable Congrés de 1774. Aquest darrer va recomanar certes mesures als seus electors, i el resultat va demostrar-ne la saviesa; però és ben viu a les nostres memòries el temps que va trigar la premsa a emplenar-se de pamflets i setmanaris contra aquelles mateixes mesures. No tan sols molts funcionaris del Govern, que obeïen els dictats de l'interès personal, sinó altres, arran d'una valoració equivocada de les conseqüències, de la

influència inadequada de velles lleialtats o empesos per l'ambició cap a objectes que no es corresponien amb el bé públic, foren incansables en el seu afany per convèncer el poble perquè rebutgés el consell d'aquell Congrés patriòtic. En van enganyar i enredar molts, ben cert, però la gran majoria de la gent va raonar i decidir amb seny; i ben contents que estan, quan reflexionen que així ho van fer.

Van considerar que el Congrés es componia de molts homes savis i experimentats. Que, convocats de diverses parts del país, havien arribat amb una gran varietat d'informació útil que havien intercanviat els uns amb els altres. Que, en el decurs del temps que havien passat plegats en la cerca i la discussió dels veritables interessos del seu país, devien haver adquirit un coneixement molt precís en aquest àmbit. Que tenien un interès individual en la llibertat i la prosperitat públiques, i per tant no era menys la seva inclinació que el seu deure recomanar només les mesures que, després de la deliberació més madura, consideraven de debò prudents i aconsellables.

Aquestes valoracions i altres de similars van induir el poble a confiar molt en el seny i la integritat del Congrés; i va seguir-ne el consell a pesar de les diverses arts i dels esforços emprats per a dissuadir-lo i fer-lo canviar de parer. Però si el poble en general tenia motius per a confiar en els homes d'aquell Congrés, pocs dels quals havien estat plenament posats a prova ni eren coneguts en general, encara més motius té ara per a respectar el judici i el consell de la Convenció, ja que és ben sabut que alguns dels membres més distingits d'aquell Congrés, que després han estat posats a prova i aprovats amb justícia pel seu patriotisme i les seves capacitats, i que han arribat a la maduresa política, també han participat en aquesta Convenció, i hi han aportat el coneixement i l'experiència acumulats.

Cal indicar que no tan sols el primer Congrés, sinó tots els posteriors, així com la darrera Convenció, han convingut amb el poble a creure que la prosperitat d'Amèrica depèn de la seva Unió. Protegir-la i perpetuar-la fou el gran objectiu del poble en formar aquella Convenció, i també és el gran objectiu de la proposta que la Convenció li ha recomanat que adopti. ¿Amb quina justificació, doncs, o per quins bons propòsits, alguns homes, en aquest període concret, proven de menystenir la importància de la Unió? ¿O per què es dóna a entendre que tres o quatre confederacions serien millors que una? Estic convençut en el meu fur intern que el poble sempre ha estat encertat en aquesta qüestió, i que la seva adhesió unànime i constant a la causa de la Unió es basa en motius d'envergadura i de pes, que miraré de desenvolupar i explicar en textos posteriors. Els qui volen que en lloc de la proposta de la Convenció es creï un nombre de confederacions diferenciades, sembla que preveguin que el rebuig de les seves idees posarà en un màxim perill la continuïtat de la Unió. I sense cap dubte seria el cas, i desitjo sincerament que tots els ciutadans de bé puguin preveure amb la mateixa claredat que, quan es produeixi la dissolució de la Unió, Amèrica tindrà motius per a exclamar, en les paraules del poeta: «Adéu! Un llarg adéu a tota la meva grandesa.»[3]

PUBLI [Jay]

3 *N. del T.*: Shakespeare, *Enric VIII*, III, ii.

3

Continuació del mateix tema

No és cap novetat que el poble de qualsevol país (si, com l'americà, és intel·ligent i està ben informat) poques vegades adopta i manté durant gaires anys una opinió equivocada amb relació als seus interessos. Aquesta consideració naturalment tendeix a generar un gran respecte per l'elevada opinió que durant tant de temps i de forma perseverant, el poble americà ha tingut sobre la importància de mantenir-se fermament unit sota un sol govern federal, dotat dels suficients poders per dur a terme tots els propòsits generals i nacionals.

Com més atenció poso en la reflexió i la investigació de les raons que semblen haver originat aquesta opinió, més em convenço que són fermes i concloents.

Entre els molts objectes a què un poble savi i lliure troba necessari dirigir l'atenció, el primer sembla que és mirar per la seva seguretat. La seguretat del poble té sens dubte relació amb un gran ventall de circumstàncies i consideracions, i en conseqüència ofereix una gran llibertat als qui desitgen definir-la de manera precisa i global.

De moment només vull considerar-la respecte a la seguretat per a la preservació de la pau i la tranquil·litat, i contra els perills de les armes i la influència estrangeres, així com de perills similars sorgits de causes interiors. Com que el primer

d'aquests és el que es presenta abans, el correcte és que sigui el primer a analitzar-se. Procedim a examinar, doncs, si el poble no té raó d'opinar que una unió cordial, sota un govern nacional eficient, li ofereix la major seguretat concebible contra les hostilitats de l'estranger.

Sempre es veurà que el nombre de guerres que hi ha hagut o hi haurà al món és proporcional al nombre i al pes de les causes, siguin reals o preteses, que les susciten o propicien. Si aquest comentari és just, esdevé útil indagar la probabilitat que una Amèrica unida doni tantes causes de guerra justes com una Amèrica desunida: perquè si resulta que una Amèrica unida en donaria probablement menys, se seguirà que en aquest aspecte la Unió tendeix sobretot a preservar el poble en un estat de pau amb altres nacions.

Les causes de guerra justes, en general, sorgeixen o bé de violacions de tractats o de la violència directa. Amèrica ja ha signat tractats amb no menys de sis nacions estrangeres, totes les quals, excepte Prússia, són marítimes, i per tant capaces d'amoïnar-nos i danyar-nos. Ha tingut un comerç extens amb Portugal, Espanya i la Gran Bretanya, i, pel que fa a les dues darreres, a més a més, ha hagut de tenir en compte la circumstància del veïnatge.

És d'una gran importància per a la pau que Amèrica observi el dret internacional envers totes aquestes potències, i em sembla evident que això ho assolirà amb més perfecció i puntualitat un govern nacional que no tretze estats separats ni tres o quatre confederacions diferents. Aquesta opinió es pot reforçar amb diverses raons.

Un cop s'hagi establert un govern nacional eficient, els millors homes del país no tan sols s'avindran a servir-lo, sinó que també seran nomenats, en general, per a dirigir-lo; perquè encara que la ciutat o el camp, o altres interessos establerts,

puguin situar els homes en assemblees estatals, o senats, o tribunals de justícia, o departaments del poder executiu, serà necessari gaudir de la reputació més general i extensa en talents i altres qualitats perquè aquests homes siguin recomanats a càrrecs del Govern nacional: sobretot perquè aquest tindrà les més àmplies possibilitats d'elecció, i no experimentarà mai aquella manca de persones adequades que no és infreqüent en alguns estats. Així, se seguirà que l'administració, els consells polítics i les decisions jurídiques del Govern nacional seran més savis, sistemàtics i assenyats que els d'estats individuals, i per consegüent més satisfactoris per a les altres nacions, així com més segurs per a nosaltres.

Amb el Govern nacional, els tractats i els articles dels tractats, i també el dret internacional, sempre s'exposaran en un sentit i s'executaran de la mateixa manera; mentre que les decisions en els mateixos punts i les mateixes qüestions en tretze estats, o en tres o quatre confederacions, no sempre es correspondran o seran coherents; i això, tant a causa de la diversitat de tribunals independents i jutges nomenats per governs diferents i independents, com dels diferents interessos i lleis locals que poden afectar-los i influir-los. No és possible excedir-se en els elogis a la saviesa de la Convenció en assignar aquestes qüestions a la jurisdicció i el judici de tribunals nomenats per un govern nacional, i només responsables davant aquest.

La perspectiva de pèrdues o avantatges immediats poden temptar sovint el partit governant en un o dos estats a desviar-se de la bona fe i la justícia; però aquestes temptacions, com que no arriben als altres estats, i per tant tenen poca o cap influència en el Govern nacional, seran vanes i es preservarà la bona fe i la justícia. El cas del tractat de pau amb la Gran Bretanya augmenta molt el pes d'aquest raonament.

Encara que el partit governant en un estat estigués disposat a resistir-les, les temptacions d'aquesta mena poden provenir, i normalment provenen, de circumstàncies peculiars a l'estat, i poden afectar un gran nombre dels habitants, i el partit governant potser no podrà sempre, tot i estar-hi disposat, impedir la injustícia meditada, o castigar els agressors. Però el Govern nacional, com que no l'afectaran aquestes circumstàncies, no es veurà induït a cometre els mateixos delictes ni estarà mancat de poder ni d'inclinació per a impedir-ne o castigar-ne la comissió per part d'altres.

I per tant, doncs, com que les vulneracions deliberades o bé accidentals dels tractats i del dret internacional forneixen causes de guerra justes, aquestes són menys temibles amb un govern general que amb diversos de menys envergadura, i en aquest aspecte el primer afavoreix al màxim la seguretat del poble.

Quant a les causes de guerra justes procedents de la violència directa i il·lícita, em sembla igualment clar que un bon govern nacional ofereix moltíssima més seguretat enfront de perills d'aquesta mena que no pas la que es pogués obtenir de cap altra forma.

Aquestes violències les ocasionen més sovint les passions i els interessos d'una part que no els de la totalitat, els d'un o dos estats que no els de la Unió. Ni una sola guerra índia s'ha produït fins ara a partir d'agressions de l'actual Govern federal, feble com és; però hi ha diversos casos d'hostilitats índies suscitades per la conducta incorrecta d'estats individuals, que, refractaris o incapaços de contenir o castigar els delictes, han propiciat la matança de molts habitants innocents.

El veïnatge de territoris espanyols i britànics, que són fronteres amb alguns estats, com és natural limita les causes d'enfrontament de manera més directa als habitants de la frontera. Els estats limítrofs, si n'hi ha cap, seran els que més

probablement, impulsats per la irritació sobtada i una fulminant sensació d'interès o dany evidents, promouran la guerra contra aquestes nacions; i res no pot evitar aquest perill amb tanta eficàcia com un govern nacional la saviesa i la prudència del qual no cedeixin davant les passions que mouen les parts directament interessades.

Però no tan sols és que el Govern nacional generarà menys causes de guerra justes, sinó que també serà més capaç d'arranjar-les i resoldre-les amistosament. Serà més temperat i reposat, i en aquest sentit, així com en altres, es trobarà en més bona posició per a actuar amb circumspecció que no l'estat infractor. L'orgull dels estats, igual que el dels homes, els disposa naturalment a justificar totes les seves accions, i dificulta que reconeguin, corregeixin o reparin els errors i els delictes. El Govern nacional, en aquests casos, no es veurà afectat per aquest orgull, sinó que procedirà amb moderació i franquesa a considerar i decidir els mitjans més adequats per a apartar-los de les dificultats que els amenacen.

A més, ja se sap que s'accepten més sovint i es troben satisfactoris els reconeixements, les explicacions i les compensacions presentats per una nació forta i unida, els quals serien rebutjats com a insatisfactoris si els presentés un estat o una confederació d'escassa consideració o força.

L'any 1685, l'Estat de Gènova, després d'ofendre Lluís XIV, va provar d'apaivagar-lo. El rei va exigir que li enviessin el *doge*, o primer magistrat, acompanyat de quatre senadors, a França, perquè li demanessin perdó i en rebessin les condicions. Els de Gènova s'hi van haver d'avenir per a aconseguir la pau. ¿Hauria el rei, en cap ocasió, exigit o rebut la mateixa humiliació d'Espanya, o la Gran Bretanya, o cap altra nació poderosa?

PUBLI [Jay]

4

Continuació del mateix tema

El meu darrer escrit fornia diversos motius de per què la Unió garantiria més la seguretat del poble enfront del perill al qual poguessin exposar-lo causes justes de guerra donades a altres nacions; i aquests motius demostren que tals causes no tan sols es presentarien menys sovint, sinó també que un govern nacional les arranjaria més fàcilment que no els governs estatals i les petites confederacions que es proposen.

Però la seguretat del poble americà enfront de perills d'una força estrangera depèn no tan sols del fet que eviti generar causes justes de guerra a altres nacions, sinó del fet de situar-se i mantenir-se en una posició que no doni lloc a l'hostilitat o als insults; perquè no cal dir que de causes de guerra n'hi ha tant de fingides com de justes.

És del tot cert, però, encara que deixi en mal lloc la natura humana, que les nacions en general fan la guerra sempre que tenen una perspectiva d'aconseguir-ne alguna cosa; i encara més, que els monarques absoluts sovint fan la guerra quan els seus països no n'han d'aconseguir res, però ells tenen propòsits i objectius merament personals, com ara l'anhel de glòria militar, la revenja d'afronts personals, l'ambició o pactes privats per a engrandir-se o beneficiar les seves famílies o els partidaris particulars. Aquests i altres diversos motius, que només

afecten la ment del sobirà, sovint el menen a implicar-se en guerres no consagrades per la justícia ni per la veu i els interessos del poble. Però, al marge d'aquests al·licients per a la guerra, que són del tot dominants en monarquies absolutes, però que ben bé mereixen la nostra atenció, n'hi ha d'altres que afecten les nacions tan sovint com els reis; i n'hi ha que, en examinar-los, es veurà que broten de la nostra situació i les nostres circumstàncies peculiars.

Tenim rivalitat amb França i la Gran Bretanya pel que fa a la pesca, i podem proveir-ne els mercats a un preu més barat que no elles mateixes, a pesar de tots els seus esforços per a impedir-ho a força de subsidis per a la seva pesca i impostos sobre l'estrangera.

Amb elles i amb la majoria d'altres nacions europees tenim rivalitat pel que fa a la navegació i al transport de mercaderies; i ens enganyarem si ens pensem que cap se n'alegrarà de veure'ns prosperar; perquè, com que el nostre transport de mercaderies no pot créixer sense disminuir en alguna mesura el seu, els interessa més limitar-lo que promoure'l, i en aquest sentit anirà la seva política.

En el comerç cap a la Xina i l'Índia, interferim amb més d'un país, ja que participem en avantatges que en certa manera tenien monopolitzats, i perquè així ens proveïm d'articles que abans els compràvem.

L'extensió del nostre comerç en els nostres vaixells no pot plaure a cap país que posseeixi territoris en aquest continent o a prop, perquè la barator i l'excel·lència dels nostres productes, afegides a la circumstància del veïnatge, i el caràcter emprenedor i la destresa dels nostres comerciants i navegants ens permetran gaudir en una proporció més alta dels avantatges que ofereixen aquells territoris, cosa que no es correspon amb els desitjos i la política dels respectius sobirans.

Espanya creu convenient tancar-nos el Mississipí d'una banda, i la Gran Bretanya ens exclou del Saint Lawrence de l'altra; cap de les dues tampoc no permet que les altres aigües que hi ha entre tots dos i nosaltres esdevinguin el mitjà d'intercanvi i tràfic recíprocs.

Arran d'aquestes consideracions i altres de similars, que es podrien amplificar i detallar, si fos coherent amb la prudència, és fàcil adonar-se que les gelosies i les malfiances poden anar lliscant gradualment a l'interior dels esperits i els governs d'altres nacions, i que no hem d'esperar que observin amb ulls indiferents i serens el nostre progrés en la Unió, en poder i en importància per terra i per mar.

El poble americà és conscient que els incentius per a la guerra poden sorgir d'aquestes circumstàncies, així com d'altres que no són tan evidents ara com ara, i que sempre que aquests incentius puguin trobar un moment i una oportunitat adequats per a incidir, no mancaran pretensions d'embellir-los i justificar-los. Per tant, ben assenyadament, el poble considera que la Unió i un bon govern nacional són necessaris per a situar-lo i mantenir-lo en la posició que, en comptes de propiciar la guerra, tendeixi a reprimir-la i evitar-la. Aquesta situació consistueix el millor estat de defensa possible, i per força depèn del Govern, les armes i els recursos del país.

Com que la seguretat del conjunt és interès del conjunt, i no es pot garantir sense govern, siguin un o més o molts, indaguem si un bon govern no és, amb relació a l'objecte en qüestió, més competent que cap altra quantitat.

Un govern pot reunir i aprofitar els talents i l'experiència dels homes més capaços, en qualsevol part de la Unió on es puguin trobar. Es pot moure amb principis de política uniformes. Pot harmonitzar, assimilar i protegir les diverses parts

i els diversos membres, i dispensar a tots el benefici de la previsió i de les precaucions. En la formació de tractats, tindrà en compte l'interès del conjunt, i els interessos particulars de les parts en la seva connexió amb el del conjunt. Pot esmerçar els recursos i el poder del conjunt en la defensa de qualsevol part concreta, i això de manera més fàcil i expeditiva que no els governs estatals o les confederacions per separat, per manca de concert i d'unitat de sistema. Pot sotmetre la milícia a un pla de disciplina, i, situant els funcionaris en una adequada línia de subordinació al magistrat suprem, els consolidarà, en certa manera, en un sol cos, i així els tornarà més eficients que si estiguessin dividits en tretze o en tres o quatre cossos distints i independents.

Què seria la milícia de la Gran Bretanya si la milícia anglesa obeís el Govern d'Anglaterra, la milícia escocesa obeís el Govern d'Escòcia i la milícia gal·lesa obeís el Govern de Gal·les! Imaginem-nos una invasió: ¿serien capaços aquests tres governs (si ho arribessin a acordar), amb totes les seves forces respectives, d'actuar contra l'enemic de manera tan efectiva com el sol Govern de la Gran Bretanya?

Hem sentit a parlar molt de les flotes de la Gran Bretanya, i potser arribarà un moment, si som intel·ligents, en què les flotes americanes puguin cridar l'atenció. Però si un govern nacional no hagués regulat la navegació de la Gran Bretanya de manera que fos un planter de mariners; si un govern nacional no hagués dedicat tots els mitjans i els materials nacionals a formar flotes, mai no se n'haurien lloat les proeses i l'ímpetu. Si Anglaterra tingués la seva pròpia navegació i flota; si Escòcia tingués la seva pròpia navegació i flota; si Gal·les tingués la seva pròpia navegació i flota; si Irlanda tingués la seva pròpia navegació i flota; si les quatre parts constitutives de l'Imperi Britànic es trobessin sota qua-

tre governs independents, no costa percebre que ben aviat totes quatre es reduirien fins a una relativa insignificança.

Apliquem aquestes certeses al nostre cas. Si Amèrica es dividís en tretze o, si ho preferiu, en tres o quatre governs independents, quins exèrcits podria formar i pagar?; quines flotes podria aspirar a tenir? Si un en fos atacat, ¿correrien els altres a ajudar-lo i vessarien la sang i els diners per a defensar-lo? ¿No hi hauria perill que es deixessin seduir per promeses enganyoses i es mantinguessin neutrals, o que una afecció excessiva a la pau els seduís a negar-se a arriscar la tranquil·litat i la seguretat actuals per uns veïns dels quals potser estiguessin gelosos, i que s'alegressin de veure disminuir en importància? Tot i que aquest comportament no fóra savi, seria tanmateix natural. En la història dels estats de Grècia, i d'altres països, abunden aquests casos, i no és improbable que el que ha succeït tan sovint tornés a produir-se, en circumstàncies similars.

Però admetem que estiguessin disposats a ajudar l'estat o la confederació envaïts. Com, i quan, i en quina proporció es dispensaran els suports en homes i diners? Qui estarà al comandament dels exèrcits aliats, i de quin d'ells rebrà ordres? Qui posarà les condicions de la pau, i en cas de disputes quin àrbitre decidirà entre ells i imposarà l'aquiescència? Aquesta situació implicaria diverses dificultats i inconveniències; mentre que un govern que atengués els interessos generals i comuns i combinés i dirigís els poders i els recursos del conjunt estaria exempt de tots aquests esculls i seria molt més propici per a la seguretat del poble.

Però sigui quina sigui la nostra situació, tant si ens trobem fermament units en un govern nacional o dividits en unes quantes confederacions, el cert és que els països estrangers ho sabran i veuran exactament tal com és, i actuaran

envers nosaltres en conseqüència. Si veuen que el nostre Govern nacional és eficient i ben administrat, que el nostre comerç es regula amb prudència, que la nostra milícia s'organitza i es disciplina com cal, que els recursos i les finances es dirigeixen amb seny, que es restableix el nostre crèdit, que el nostre poble és lliure i està content i unit, estaran molt més disposats a cultivar la nostra amistat que no a suscitar el nostre ressentiment. Si, en canvi, ens veuen desproveïts d'un govern efectiu (si cada estat actua amb encert o incorrectament, segons plagui als governants), o dividit en tres o quatre repúbliques independents i probablement en discòrdia, una inclinada cap a la Gran Bretanya, una altra cap a França i una tercera cap a Espanya, i potser enfrontades entre elles pels tres països, quina imatge més pobra i lamentable els donarà Amèrica! I fóra mereixedora no tan sols del seu menyspreu, sinó de la seva ofensa; i poc trigaria la dura experiència a proclamar que quan un poble o una família es divideix així, és sempre en perjudici propi.

PUBLI [Jay]

5

Continuació del mateix tema

La reina Anna, en la carta que va adreçar l'1 de juliol de 1706 al Parlament escocès, feia unes quantes observacions sobre la importància de la Unió que aleshores s'estava formant entre Anglaterra i Escòcia, que mereixen la nostra atenció. En mostraré al públic un o dos extractes: «Una unió total i perfecta serà el ferm fonament d'una pau duradora: ens assegurarà la religió, la llibertat i la propietat; eliminarà les animositats entre nosaltres, i les gelosies i diferències entre els nostres dos regnes. Ha d'incrementar-vos la força, la riquesa i el comerç; i en virtut d'aquesta unió tota l'illa, unida per l'afecte i lliure de tots els temors d'interessos contradictoris, *estarà capacitada per a fer front a tots els enemics*.» «Us recomanem encaridament serenor i unanimitat en aquest afer important i de pes, perquè es pugui menar la unió a una conclusió feliç, ja que és l'única manera eficaç d'assegurar la nostra felicitat present i futura i de desbaratar els plans dels vostres i els nostres enemics, que sens dubte, en aquesta ocasió, *maldaran al màxim per impedir o endarrerir aquesta unió*.»

En el document anterior es comentava que la feblesa i les divisions interiors atraurien perills de fora; i que res no tendiria més a protegir-nos-en que la unió, la força i el bon

govern dins el nostre si. Aquest tema és ampli i no és fàcil arribar al fons de la qüestió.

La història de la Gran Bretanya és la que en general coneixem més bé, i ens dóna moltes lliçons útils. Podem aprofitar l'experiència dels britànics sense pagar el preu que ells en van pagar. Encara que al sentit comú li sembli evident que el poble d'una illa com aquesta formi una sola nació, veiem que durant molt de temps estigué dividit en tres, i que aquests tres estaven gairebé constantment embrancats en disputes i guerres entre ells. Tot i que el seu veritable interès respecte als països continentals era ben bé el mateix, a causa de les arts i la política i les pràctiques d'aquests països, les gelosies recíproques estaven sempre enceses, i durant una llarga sèrie d'anys foren més una nosa i un problema que no útils i servicials per als altres.

Si el poble americà es dividís en tres o quatre nacions, ¿no succeiria el mateix? ¿No sorgirien gelosies similars, que es nodririen de manera semblant? En comptes d'estar «unida per l'afecte i lliure de tots els temors d'interessos contradictoris», l'enveja i la gelosia aviat esborrarien la confiança i l'afecte, i els interessos parcials de cada confederació, en comptes dels interessos generals de tot Amèrica, serien els únics objectius de la seva política i les seves actuacions. Així, igual que la majoria d'altres nacions frontereres, estarien sempre o bé implicades en disputes i guerra, o viurien tementles en tot moment.

Els partidaris més optimistes de les tres o quatre confederacions no poden suposar raonablement que es mantindrien durant gaire temps en una posició de perfecta igualtat quant a la força, encara que fos possible formar-les-hi al començament; però, suposant que fos possible, quin estratagema humà pot assegurar la continuïtat d'aquesta igualtat? Al

marge d'aquells factors interns que tendeixen a engendrar i augmentar el poder en una part i a impedir-ne el progrés en una altra, hem de referir-nos als efectes d'aquesta política i bona gestió superiors que probablement destacarien el govern d'un entre els de la resta, i arran de les quals la relativa igualtat de força i consideració quedaria destruïda. Perquè no es pot suposar que totes aquestes confederacions observarien uniformement durant gaires anys el mateix grau de política ferma, prudència i previsió.

Quan, fos pel motiu que fos, s'escaigués, com no podria deixar d'escaure's, que qualsevol d'aquestes nacions o confederacions ascendís en l'escala d'importància política molt per damunt del nivell dels seus veïns, aleshores aquests veïns l'observarien amb enveja i por. Totes dues passions els menarien a tolerar, si no promoure, tot allò que pogués prometre una disminució de la seva importància; i també les indisposaria contra les mesures encaminades a reforçar-ne o fins i tot assegurar-ne la prosperitat. No caldria que passés gaire temps perquè la nació s'adonés d'aquestes disposicions hostils. Aviat començaria no tan sols a perdre la confiança de les veïnes, sinó també a sentir-hi una disposició igualment desfavorable. La malfiança crea naturalment malfiança, i res no transforma més de pressa la bona voluntat i la conducta amable que les odioses gelosies i les imputacions incertes, tant si s'expressen obertament com de manera implícita.

El nord és en general la zona forta, i molts factors interns fan probable que les més septentrionals de les confederacions proposades fossin, d'aquí a no gaire temps, indiscutiblement més potents que cap de les altres. Tan bon punt això es palesés, el *Northern Hive*[4] suscitaria als estats del sud d'Amèrica

4 *N. del T.*: Literalment, «rusc del nord», els grups de pressió del nord.

les mateixes idees i sensacions que ja va suscitar anteriorment als països del sud d'Europa. Tampoc no sembla una suposició forassenyada que els seus eixams joves sentirien sovint la temptació de recollir mel als camps més florits i l'aire més suau dels seus veïns benestants i més delicats.

Els qui examinin a fons la història de divisions i confederacions similars trobaran força motius per a témer que les que ara considerem només fossin veïnes pel fet de compartir fronteres; que no s'estimessin ni confiessin les unes en les altres, ans al contrari, que fossin preses de la desavinença, la gelosia i les ofenses mútues; en resum, que ens situessin ben bé en els llocs en què algunes nacions sens dubte desitgen veure'ns, a saber, temibles només per a elles mateixes.

A partir d'aquestes consideracions sembla que van molt errades les persones que suposen que entre aquestes confederacions podrien formar-se aliances ofensives i defensives, les quals produirien la combinació i la unió de voluntats, d'armes i de recursos necessàries per a posar-les i mantenir-les en un estat de defensa poderós contra enemics estrangers.

Quan va ésser que els estats independents en què antigament es dividien la Gran Bretanya i Espanya es van combinar en aquestes aliances, o van unir les forces contra un enemic estranger? Les confederacions que proposen seran *nacions diferenciades*. Cadascuna hauria de regular el seu comerç amb estrangers amb tractats diferents; i, com que els seus productes i articles són diferents i adequats per a mercats diferents, aquests tractats serien essencialment diferents. Afanys comercials diferents han de crear interessos comercials diferents i, és clar, diferents graus d'afecció política i relació amb diferents nacions estrangeres. Per això és possible i probable que la nació estrangera amb qui la Confederació del Sud pogués estar en guerra fos aquella amb què la

Confederació del Nord desitgés més preservar la pau i l'amistat. Així doncs, no fóra tan senzill constituir una aliança tan contrària al seu interès directe, ni, un cop constituïda, s'observaria i es compliria amb perfecta bona fe.

De fet, és molt més probable que a Amèrica, igual que a Europa, les nacions veïnes, que es mouen per l'impuls d'interessos oposats i passions enemistades, es trobessin sovint en bàndols diferents. Tenint en compte la distància a què ens trobem d'Europa, seria més natural que aquestes confederacions temessin el perill que representessin les unes per les altres que no el de les nacions llunyanes, i per tant que cadascuna estigués més desitjosa de protegir-se de les altres mitjançant l'ajuda d'aliances estrangeres que no de protegir-se de perills estrangers mitjançant aliances entre elles. I aquí no oblidem que és molt més fàcil rebre flotes estrangeres als nostres ports, i exèrcits estrangers al nostre país, que persuadir-los o obligar-los a anar-se'n. Quantes conquestes van fer els romans i altres caracteritzant-se com a aliats, i quines innovacions van introduir amb la mateixa caracterització als governs d'aquells a qui feien veure que protegien!

Que els homes sincers jutgin, doncs, si la divisió d'Amèrica en un nombre determinat de sobiranies independents tendiria a assegurar-nos contra les hostilitats i la interferència il·lícita de nacions estrangeres.

PUBLI [Jay]

6

Sobre els perills de conflictes entre els estats

Els darrers tres números d'aquesta publicació s'han esmerçat a enumerar els perills a què ens veuríem exposats, en un estat de desunió, a causa de les armes i les arts de nacions estrangeres. Ara procediré a delinear perills d'una altra mena, potser encara més alarmants: els que amb tota probabilitat sorgiran de dissensions entre els estats mateixos i de les discussions i les convulsions interiors. Ja s'han anticipat lleument en alguns casos, però mereixen un examen més minuciós i complet.

Cal haver-se endinsat molt en les conjectures utòpiques per a arribar a dubtar seriosament que, si aquests estats estiguessin o bé del tot desunits, o només units en confederacions parcials, les subdivisions en què es poguessin trobar s'embrancarien en freqüents i violentes disputes entre si. Suposar una manca de motius per a aquestes disputes com a argument contra la seva existència equivaldria a oblidar que els homes són ambiciosos, venjatius i cobejosos. Buscar una harmonia continuada entre diverses sobiranies independents i desconnectades situades a la mateixa zona equivaldria a oblidar l'evolució uniforme dels esdeveniments humans, i desafiar l'experiència acumulada de la història.

Les causes d'hostilitat entre les nacions són innombrables. N'hi ha que actuen de manera general i gairebé constant

sobre el cos col·lectiu de la societat. En aquest grup s'inclouen l'ambició de poder i el desig de preeminència i domini; l'enveja del poder, o el desig d'igualtat i seguretat. N'hi ha d'altres d'influència més circumscrita tot i que igualment activa dins el seu àmbit, com ara les rivalitats i la competència en el comerç entre nacions comerciants. I n'hi ha d'altres, que no són menys nombroses que cap de les dues anteriors, que s'originen del tot en passions privades: en les afeccions, les enemistats, els interessos, les esperances i les pors d'individus destacats de les comunitats a què pertanyen. Els homes d'aquesta classe, tant si són els favorits d'un rei com els d'un poble, han abusat en massa ocasions de la confiança que se'ls feia; i brandant el pretext d'algun motiu públic, no han tingut escrúpols a sacrificar la tranquil·litat nacional a interessos o gratificacions personals.

El cèlebre Pèricles, de conformitat amb el ressentiment d'una prostituta,[5] a costa de gran part de la sang i el tresor dels seus compatriotes, va derrotar i destruir la ciutat de Sàmnium. El mateix home, esperonat per una malvolença privada contra els megaresos,[6] una altra nació de Grècia, o per a evitar el judici amb què l'amenaçaven com a còmplice en un suposat robatori de les estàtues de Fídies,[7] o per a desempallegar-se de les acusacions que estaven a punt de formular-seli d'haver malbaratat els fons de l'Estat en la compra de suport popular,[8] o mogut per una combinació de totes aquestes causes, fou l'autor originari d'aquella guerra famosa i fatal, distingida als annals amb el nom de la guerra del Pelo-

5 Aspàsia, vegeu *Vida de Pèricles,* de Plutarc.
6 *Ibidem.*
7 *Ibidem.* Es deia que Fídies havia robat or públic, amb la connivència de Pèricles, per embellir l'estàtua de Minerva.
8 *Ibidem.*

ponès, la qual, després de diverses vicissituds, treves i represe s, va culminar en la ruïna de la lliga atenenca.

L'ambiciós cardenal que fou primer ministre d'Enric VIII, en permetre que la seva vanitat aspirés a la triple corona,[9] va nodrir esperances d'adquirir aquell premi esplèndid mitjançant la influència de l'emperador Carles V. Per a assegurar el favor i l'interès d'aquest monarca emprenedor i poderós, precipità Anglaterra a una guerra amb França, contrària als més clars dictats de la política, arriscant la seguretat i la independència, tant del regne que presidia amb els seus consells com d'Europa en general. Perquè si mai hi ha hagut un sobirà que pugnés per realitzar el projecte de la monarquia universal, fou l'emperador Carles V, de les intrigues del qual Wolsey fou alhora instrument i víctima.

La influència que el fanatisme d'una dona,[10] les petulàncies d'una altra,[11] i les conspiracions d'una tercera[12] van tenir en la política, les agitacions i les pacificacions del seu temps en una considerable part d'Europa és un assumpte sobre el qual s'ha insistit massa sovint perquè no sigui del domini públic.

Multiplicar els exemples de la incidència de consideracions personals en els grans fets nacionals, tant a l'estranger com a l'interior, segons la seva direcció, fóra una pèrdua de temps innecessària. Els qui estiguin, encara que sigui superficialment, assabentats de les fonts on es poden trobar recordaran pel seu compte diversos exemples, i els qui posseeixen un coneixement passable de la natura humana no necessitaran aquestes llums per a formar-se una opinió de la realitat i

9 Que duen els papes.
10 Madame de Maintenon.
11 Duquessa de Marlborough.
12 Madame de Pompadour.

l'abast d'aquesta incidència. Tanmateix, potser és lícit fer una referència, encaminada a il·lustrar el principi general, a un cas que s'ha produït recentment entre nosaltres. Si Shays no hagués estat un deutor desesperat, és molt dubtós que Massachusetts s'hagués immers en una guerra civil.[13]

Però a pesar del testimoni concurrent de l'experiència, en aquest punt, encara es poden trobar homes visionaris o maquinadors disposats a defensar la paradoxa d'una pau perpètua entre els estats, encara que estiguin desmembrats i alienats els uns dels altres. El geni de les repúbliques (diuen) és pacífic; l'esperit del comerç tendeix a endolcir les maneres dels homes i a eliminar els humors irascibles que tan sovint han esclatat en guerres. Les repúbliques comercials, com la nostra, no estaran mai disposades a malmetre's en enfrontaments ruïnosos entre si. Les governarà l'interès mutu i cultivaran un esperit d'amistat i concòrdia recíproques.

Que potser no és (podríem preguntar a aquests planificadors en política) el veritable interès de totes les nacions cultivar el mateix esperit benvolent i filosòfic? Si aquest n'és el veritable interès, l'han perseguit efectivament? Que no ha estat el cas invariable, ben al contrari, que passions momentànies i interessos directes han tingut un control més actiu i dominant sobre la conducta humana que les consideracions generals o remotes de la política, la utilitat o la justícia? Que han estat menys propenses a la guerra que les monarquies, a la pràctica, les repúbliques? Que no han estat administrades per homes, les primeres, igual que les segones?

13 *N. del T.*: El 1787, Daniel Shays, heroi de la Revolució Nord-americana, al cap d'un exèrcit de pagesos indignats pels impostos abusius, es va revoltar contra el Govern de l'Estat de Massachusetts. Molts historiadors consideren que la revolta, en demostrar la debilitat de la Confederació de les tretze excolònies, va impulsar la creació de la Constitució dels Estats Units.

Que no hi ha aversions, predileccions, rivalitats, i desitjos i adquisicions injustes que afecten les nacions i els reis? És que les assemblees populars no estan supeditades sovint als impulsos de la fúria, el ressentiment, la gelosia, i altres propensions perjudicials i violentes? ¿Que no se sap que les seves determinacions sovint estan governades per uns quants individus en qui dipositen la confiança i que, és clar, poden estar marcats per les passions i les opinions d'aquests individus? És que fins ara el comerç ha fet altra cosa que canviar les finalitats de guerra? És que l'afany de riquesa no és una passió tan dominant i emprenedora com el de poder o glòria? Que no hi ha hagut tantes guerres basades en motius comercials, des que aquest ha esdevingut el sistema predominant de les nacions, com abans en va ocasionar la cobdícia de territori o dominació? És que l'esperit de comerç, en molts casos, no ha administrat nous incentius a l'apetit tant dels uns com de l'altra? Apel·lem a l'experiència, la guia menys fal·lible de les opinions humanes, per a respondre aquestes preguntes.

Esparta, Atenes, Roma i Cartago eren repúbliques; dues, Atenes i Cartago, de la mena comercial. Però s'embrancaven en guerres, tant ofensives com defensives, tan sovint com les monarquies veïnes del mateix temps. Esparta era poc més que un campament ben reglamentat, i Roma no es va sadollar mai de carnisseries i conquestes.

Cartago, tot i que era una república comercial, fou l'agressora en la mateixa guerra que va menar a la seva destrucció. Hanníbal havia portat els exèrcits al cor d'Itàlia i a les portes de Roma abans que Escipió, al seu torn, el derrotés als territoris de Cartago i conquerís la confederació.

Venècia, més endavant, va involucrar-se més d'una vegada en guerres d'ambició, fins que, en esdevenir objectiu dels

altres estats italians, el papa Juli II va trobar els mitjans per a realitzar aquella lliga poderosa,[14] que va donar un cop mortal al poder i l'orgull d'aquella república altiva.

Les províncies d'Holanda, fins que les van aclaparar els deutes i els impostos, van tenir un paper capdavanter i destacat en les guerres d'Europa. Van lliurar combats furiosos amb Anglaterra pel domini del mar, i foren dels rivals més perseverants i implacables de Lluís XIV.

En el Govern de la Gran Bretanya els representants del poble componen una branca de l'assemblea legislativa nacional. El comerç ha estat durant molt temps l'ocupació predominant d'aquest país. Poques nacions, tanmateix, han estat tan sovint en guerra; i les guerres en què ha participat aquest regne han sorgit, en nombrosos casos, del poble.

Gairebé hi ha hagut, si se'm permet l'expressió, tantes guerres populars com reials. Els crits de la nació i les inconveniències dels seus representants han arrossegat moltes vegades els monarques a la guerra, o els hi han mantingut, en contra de les seves inclinacions, i de vegades en contra dels veritables interessos de l'estat. És sabut que en aquella terrible lluita per la superioritat entre les cases enfrontades dels Àustries i els Borbons, que durant tant de temps va sumir Europa en les flames, les antipaties dels anglesos contra els francesos, seguint l'ambició, o més ben dit l'avarícia, d'un dirigent favorit,[15] van prolongar la guerra més enllà dels límits que marcava la política assenyada, i durant un bon temps en oposició al parer de la cort.

Les guerres d'aquests dos pobles esmentats en darrer terme han sorgit en gran mesura de consideracions comer-

14 La Lliga de Cambray, que incloïa l'emperador, el rei de França, el rei d'Aragó i la majoria de prínceps i estats italians.

15 El duc de Marlborough.

cials: el desig de suplantar i la por d'ésser suplantats, fos en branques concretes del tràfic o en els avantatges generals del comerç i la navegació, i de vegades fins i tot el més culpable desig de compartir el comerç d'altres nacions sense el seu consentiment.

L'antepenúltima guerra entre la Gran Bretanya i Espanya va produir-se pels intents dels comerciants anglesos de dur a terme un comerç il·lícit en els mars espanyols. Aquestes pràctiques injustificables, per la seva part, van suscitar un tracte dur dels espanyols cap als súbdits de la Gran Bretanya que no era més justificable, ja que van excedir els límits d'una represàlia justa i van incórrer en inhumanitat i crueltat. Molts dels anglesos capturats a la costa espanyola foren enviats a cavar a les mines de Potosí; i segons l'habitual evolució del ressentiment, al cap d'un quant temps es van confondre els innocents amb els culpables en un càstig indiscriminat. Les queixes dels comerciants van encendre una violenta flama per tota la nació, que poc després va propagar-se a la Cambra dels Comuns i d'aquest òrgan va passar al Ministeri. Es van expedir cartes de represàlia, i en va seguir una guerra que, en les seves conseqüències, va derrocar totes les aliances que només vint anys abans s'havien format amb expectatives optimistes sobre els fruits més beneficiosos.

Després d'aquest resum del que ha succeït en altres països, amb situacions extremament similars a la nostra, quin motiu podem tenir per a confiar en els somiejos que ens voldrien seduir cap a una expectativa de pau i cordialitat entre els membres de l'actual confederació, en un estat de separació? Que no hem presenciat prou la fal·làcia i l'extravagància d'aquelles teories ocioses que ens han esgarriat amb promeses d'una exempció de les imperfeccions, les febleses i els mals implícits en totes les formes de societat? ¿No és hora de

despertar de l'enganyós somni d'una edat daurada i d'adoptar com a màxima pràctica per a la direcció de la nostra conducta política que nosaltres, igual que els altres habitants del globus, encara estem molt lluny del feliç imperi de la saviesa i la virtut perfectes?

Que el punt d'extrema depressió en què s'han enfonsat la nostra dignitat i el nostre crèdit nacionals, que els inconvenients sentits pertot arreu a causa d'una administració de govern laxa i dolenta, que la revolta d'una part de l'Estat de Carolina del Nord, els darrers avalots amenaçadors a Pennsilvània i fins i tot les insurreccions i les rebel·lions de Massachusetts declarin...!

Tan lluny és el caràcter general de la humanitat de correspondre's amb les tendències dels qui proven d'adormir els nostres temors de discòrdia i hostilitat entre els estats, en cas de desunió, que arran de la llarga observació del decurs de la societat ha esdevingut una mena d'axioma en política que el veïnatge, o proximitat de situació, converteix les nacions en enemics naturals. Un escriptor intel·ligent s'expressa així a aquest respecte: «Les nacions veïnes [diu] són naturalment enemigues entre si, si no és que la debilitat comuna les obliga a aliar-se en una *república federativa*, i la constitució d'aquesta evita les diferències que ocasiona el veïnatge i elimina les gelosies secretes que disposen tots els estats a engrandir-se a costa dels veïns.»[16] Aquest passatge, al mateix temps, assenyala el mal i en suggereix el remei.

PUBLI [Hamilton]

16 Vegeu *Principes des Négotiations*, de l'Abbé de Mably. [*N. del T.*: Gabriel Bonnot de Mably (1709-1785), historiador i escriptor francès.]

7

Continuació del mateix tema

De vegades es pregunta, amb aparent aire de triomf, quins incentius podrien tenir els nostres estats, si estiguessin desunits, per a fer la guerra entre si. La pregunta quedaria del tot resposta dient: ben bé els mateixos incentius que, en èpoques diferents, han inundat de sang totes les nacions del món. Però, dissortadament per a nosaltres, la pregunta admet una resposta més detallada. Tenim just davant nostre motius de desacord, de la tendència dels quals, fins i tot dins les limitacions d'una constitució federal, hem tingut prou experiència per a poder formar-nos un judici de què es podria esperar si s'eliminessin aquestes limitacions.

Les disputes territorials s'han considerat sempre una de les fonts més fèrtils de l'hostilitat entre les nacions. Potser la majoria de les guerres que han desolat la Terra han tingut aquest origen. Aquesta causa seria entre nosaltres amb tota la força. Dins les fronteres dels Estats Units tenim una enorme extensió de territori no colonitzat. Encara hi ha reivindicacions discordants i no resoltes entre diversos d'aquests estats, i la dissolució de la Unió posaria un fonament per a reivindicacions similars entre tots ells. És ben sabut que fins ara han mantingut debats seriosos i animats sobre el dret a

les terres que no foren assignades en temps de la Revolució, i que de costum s'anomenaven terres de la Corona. Les han reclamades com a propietats seves els estats que les contenien dins els límits dels seus governs colonials, i els altres han replicat que els drets de la Corona en aquesta matèria havien de retornar-se a la Unió; sobretot pel que fa a tota la part del territori occidental que, fos per possessió efectiva, fos per submissió dels propietaris indis, eren subjectes a la jurisdicció del rei de la Gran Bretanya, fins que es va cedir en el tractat de pau. S'ha dit que fou, en tots els sentits, una adquisició de la Confederació mitjançant un pacte amb una potència estrangera. El Congrés ha seguit la prudent política d'apaivagar aquesta controvèrsia, a còpia d'obligar els estats a fer cessions als Estats Units en benefici del conjunt. Això s'ha aconseguit fins al punt de permetre, si hi ha una continuïtat de la Unió, una clara expectativa d'una fi amistosa de la disputa. Un desmembrament de la Confederació, però, reanimaria aquesta disputa i en crearia altres sobre el mateix tema. En l'actualitat una gran part del territori occidental desocupat és, com a mínim per cessió, si no per dret anterior, propietat comuna de la Unió. Si es posés fi a aquesta situació, és probable que els estats que han fet cessions arran d'un principi de compromís federal reclamessin, en finalitzar el motiu de la cessió, la reversió d'aquestes terres. Els altres estats reivindicarien sens dubte una part per dret de representació. Argumentarien que una concessió no es pot revocar un cop feta, i que no es pot posar en dubte la justícia de la seva participació en territori adquirit o assegurat pels esforços conjunts de la Confederació. Si, contra tota probabilitat, tots els estats reconeguessin que cadascun té dret a una part d'aquest patrimoni comú, encara caldria superar la dificultat d'elaborar una llei de partició adequada. Diversos estats argu-

mentarien principis diferents en aquest sentit, i com que aquests afectarien els interessos enfrontats de les parts, potser no permetrien una adaptació senzilla.

En l'extens àmbit del territori occidental, doncs, percebem un ampli escenari per a pretensions hostils, sense cap àrbitre o jutge comú que s'interposi entre les parts contendents. Si raonem des del passat cap al futur, tindrem bons motius per a témer que de vegades es recorria a l'espasa com a àrbitre de les diferències. Les circumstàncies de la disputa entre Connecticut i Pennsilvània, pel que fa a les terres de Wyoming, ens adverteixen que no siguem gaire optimistes quant a l'esperança d'una resolució senzilla d'aquestes diferències. Els articles de la Confederació obligaven les parts a sotmetre el conflicte a la decisió del tribunal federal. La hi van sotmetre, i el tribunal va decidir a favor de Pennsilvània. Però Connecticut va mostrar clars indicis de disconformitat amb aquesta decisió, i tampoc no s'hi va mostrar gaire resignat, fins que, mitjançant la negociació i la gestió, va assolir quelcom semblant a un equivalent de la pèrdua que se suposava que havia patit. Res del que es diu aquí no pretén censurar de cap manera la conducta d'aquest Estat. Sens dubte creia sincerament que la decisió el perjudicava; i els estats, igual que els individus, són molt refractaris a avenir-se a les decisions que els són contràries.

Els qui van tenir oportunitat de ser testimonis de la transacció que acompanyà l'evolució de la controvèrsia entre aquest Estat i el districte de Vermont poden donar fe de l'oposició que vam experimentar, tant per part d'estats no interessats com dels que estaven interessats en la reivindicació, i poden testificar el perill que podria haver corregut la pau de la Confederació si aquest Estat hagués provat d'afirmar els seus drets per la força. Dos motius van dominar aquesta opo-

sició: un, la gelosia que es nodria sobre el nostre poder futur; i l'altre, l'interès de certs individus influents als estats veïns, que havien obtingut concessions de terra sota el Govern d'aquell districte. Fins i tot els estats que van plantejar reivindicacions contràries a les nostres semblaven més disposats a desmembrar aquest Estat que no a satisfer les seves aspiracions. Foren New Hampshire, Massachusetts i Connecticut. Nova Jersey i Rhode Island van mostrar en tot moment un càlid afany per la independència de Vermont; i Maryland, fins que el va alarmar el sorgiment d'una relació entre el Canadà i aquest estat, va participar profundament de les mateixes opinions. Aquests, essent estats petits, veien amb ulls contraris la perspectiva de la nostra creixent grandesa. Un balanç d'aquestes negociacions permet de seguir algunes de les causes que podrien enfrontar els estats, si el destí advers els desunís.

Les rivalitats comercials serien una fructífera font de disputes. Els estats menys afavorits per les circumstàncies frisarien per fugir dels desavantatges de la situació local i per gaudir dels avantatges dels veïns més afortunats. Cada estat, o confederació separada, seguiria un sistema de política comercial propi i peculiar. Això donaria peu a distincions, preferències i exclusions, les quals engendrarien descontentament. Els hàbits dels intercanvis basats en la igualtat de privilegis, a què ens hem acostumat des de la primera colonització del país, afegirien a les causes de descontentament encara més tensió que la que tindrien naturalment amb independència d'aquesta circumstància. *Estaríem disposats a qualificar d'ofenses coses que en realitat serien actes justificables de sobiranies independents basats en un interès clar.* L'esperit d'empresa, que caracteritza la part comercial d'Amèrica, no ha deixat de manifestar-se en cap ocasió. No és gens probable

que aquest esperit desfermat respecti gaire les regulacions comercials amb què els estats concrets podrien provar d'assegurar beneficis exclusius per als seus ciutadans. Les infraccions d'aquestes regulacions, d'una banda, i els esforços per a impedir-les i rebutjar-les, d'una altra, naturalment donarien lloc a indignacions, i aquestes, a represàlies i guerres.

Les oportunitats que alguns estats tindrien de sotmetre tributàriament els altres per mitjà de regulacions comercials produirien una acceptació refractària en els estats afectats. La situació relativa de Nova York, Connecticut i Nova Jersey ens n'ofereix un exemple. A causa de les necessitats de renda pública, Nova York ha de gravar amb impostos les seves importacions. Una gran part d'aquests impostos l'han de pagar els habitants dels altres dos estats, en qualitat de consumidors del que importem. Nova York no acceptaria aquest avantatge ni seria capaç de renunciar-hi. Els seus ciutadans no consentirien que un impost que paguen ells anés a parar als habitants dels estats veïns; i tampoc no seria factible, si no hi hagués aquest obstacle entremig, distingir els clients en els nostres mercats. ¿S'avindrien gaire temps Connecticut i Nova Jersey a pagar els gravàmens que els imposés Nova York en exclusiu benefici seu? ¿Se'ns permetria gaire temps gaudir tranquil·lament i sense molèsties d'una metròpoli, i obtenir un avantatge tan odiós per als nostres veïns i, en opinió seva, tan opressiu? ¿Seríem capaços de preservar-lo contra el pes efectiu de Connecticut per un costat i la pressió cooperadora de Nova Jersey per l'altre? Són preguntes que només la temeritat pot respondre en sentit afirmatiu.

El deute públic de la Unió seria una altra causa de topades entre els estats o les confederacions separats. La distribució del deute entre els estats, en primer lloc, i la cancel·lació progressiva després, produirien en la mateixa mesura mals

humors i animositat. Com es podria arribar a un acord sobre una regla de distribució dels deutes que fos satisfactòria per a tots? No n'hi deu haver cap que es pugui proposar i que sigui del tot lliure d'objeccions reals. Aquestes, com de costum, les magnificarien els interessos adversos de les parts. Els estats discrepen fins i tot pel que fa al principi general de liquidar el deute públic. N'hi ha que, bé perquè concedeixen menys importància al crèdit nacional, bé perquè els seus ciutadans tenen poc o cap interès directe en la qüestió, mostren indiferència, si no aversió, al pagament del deute interior en qualsevol quota. Aquests tendirien a exagerar les dificultats d'una distribució de fons. Altres, dels quals una part considerable de la ciutadania és creditora de l'erari públic més enllà de la proporció de l'estat en la quantitat total del deute nacional, exigirien alguna mesura equitativa i efectiva. Les demores dels primers suscitarien el ressentiment dels segons. La instauració d'una norma, en l'endemig, es posposaria per diferències d'opinió reals i retards fingits. Els ciutadans dels estats interessats s'exclamarien; les potències estrangeres reclamarien la satisfacció de les seves justes demandes, i la pau dels estats estaria exposada a la doble contingència de la invasió externa i la disputa interna.

Imaginem que se superessin les dificultats d'avenir-se en una norma i s'efectués la distribució. Encara hi ha molts motius per a suposar que la norma acordada, en posar-se a prova, es jutjaria més severa pel que fa a uns estats que no pel que fa a altres. Els que la patissin mirarien naturalment d'alleugerir la càrrega. Els altres, també naturalment, serien poc partidaris d'una revisió, que amb molta probabilitat els acabaria representant un augment dels seus propis gravàmens. El refús seria ben plausiblement un pretext per als estats disconformes per poder evitar les contribucions, i l'a-

profitarien amb avidesa; i l'incompliment dels compromisos per part d'aquests estats seria un motiu de forta dissensió i baralla. Encara que la llei adoptada justifiqués a la pràctica la igualtat del seu principi, diverses altres raons donarien lloc a mores en el pagament per part d'alguns estats: un dèficit real de recursos; la mala gestió de les finances; desordres accidentals en l'administració del govern; i, a més de la resta, la indisposició general dels homes a desprendre's de diners per a finalitats que han sobreviscut les exigències que les van produir i que s'interposen en la satisfacció de necessitats immediates. Les mores, originades pel que fos, produirien queixes, recriminacions i disputes. Potser no hi ha res que pertorbi tant la tranquil·litat de les nacions com el fet d'estar lligades a contribucions mútues per a qualsevol objectiu comú que no reporta un benefici igual i coincident. És una observació tan certa com òbvia que els homes no discrepen tan fàcilment en res com en el pagament de diners.

Les lleis que vulneren contractes privats, com que representen agressions als drets d'aquells estats els ciutadans dels quals en són afectats, es poden considerar una altra font probable d'hostilitat. No podem esperar que, si no les limiten controls addicionals, d'ara endavant les legislacions dels estats individuals estiguin presidides per un esperit més generós o més equitatiu que el que fins ara hem vist que en deshonrava en massa casos els diversos codis. Hem observat la disposició a la revenja despertada a Rhode Island; i inferim raonablement que, en casos similars d'altres circumstàncies, una guerra no de pergamí, sinó per l'espasa, castigaria aquestes atroces infraccions de l'obligació moral i la justícia social.

La probabilitat d'aliances incompatibles entre els diversos estats o confederacions i diverses nacions estrangeres, i els efectes d'aquesta situació sobre la pau del conjunt, s'han

desenvolupat prou en els articles anteriors. Per l'opinió que han mostrat en aquest aspecte de la qüestió, cal extreure la següent conclusió: que Amèrica, si no estigués gens connectada, o només ho estigués pel feble vincle d'una simple lliga, ofensiva i defensiva, s'aniria trobant cada cop més embolicada, a causa d'aquestes aliances discordants, en els perniciosos laberints de la política i les guerres europees; i de resultes dels enfrontaments destructius de les parts en què estaria dividida, probablement seria presa dels artificis i les maquinacions de potències enemigues de totes. *Divide et impera*[17] ha d'ésser el lema de totes les nacions que ens odien o ens temen.

PUBLI [Hamilton]

17 Divideix i domina.

8

Les conseqüències de les hostilitats entre els estats

Deixat ben clar, doncs, que els diversos estats, en cas de desunió, o les combinacions d'aquests estats que poguessin formar-se a partir de l'esfondrament de la Confederació general, estarien subjectes a les vicissituds de pau i de guerra, d'amistat i d'enemistat entre si, que han tocat en sort a totes les nacions veïnes no unides sota un mateix govern, passem ara a examinar de manera concisa algunes conseqüències que acompanyarien aquesta situació.

La guerra entre els estats, en el primer període de la seva existència separada, faria estralls molt pitjors que no és habitual als països on fa temps que s'han creat institucions militars regulars. Els exèrcits disciplinats que sempre es mantenen en peu en el continent europeu, encara que ofereixen un aspecte maligne per a la llibertat i l'economia, han produït tanmateix el destacat avantatge d'impossibilitar conquestes fulminants, i d'impedir la ràpida desolació que caracteritzava la progressió de la guerra abans que s'introduïssin. L'art de la fortificació ha contribuït al mateix. Els països europeus estan encerclats per cadenes de places fortificades, que obstrueixen mútuament la invasió. Es dediquen campanyes senceres a reduir dues o tres places frontereres a fi de penetrar al país d'un enemic. A cada

pas es troben obstacles similars que exhaureixen la força i endarrereixen la progressió de l'invasor. Antigament, un exèrcit invasor penetrava fins al cor mateix d'un país veí gairebé tan bon punt s'havia pogut rebre informació sobre l'aproximació; però ara una força relativament petita de soldats disciplinats, tot seguint una estratègia defensiva i amb el suport de fortificacions, és capaç de dificultar, i finalment frustrar, els esforços d'una de molt més considerable. La història de la guerra en aquella part del globus ja no és una història de nacions sotmeses i imperis derrocats, sinó de ciutats conquerides i reconquerides, de batalles que no decideixen res, de retirades més beneficioses que no pas les victòries, de molt esforç i poques adquisicions.

En aquest país l'escenari seria ben bé el contrari. Els recels de les institucions militars les posposaria el màxim de temps possible. La manca de fortificacions, que deixa les fronteres d'un estat obertes a un altre, facilitaria les incursions. Els estats poblats s'imposarien als veïns menys poblats. Seria tan fàcil conquerir com difícil mantenir allò aconseguit. La guerra, per tant, seria poc sistemàtica i depredadora. Els saquejos i la devastació segueixen sempre les tropes irregulars. Les calamitats dels individus serien el tret principal en els fets que caracteritzarien les nostres proeses militars.

Aquesta imatge no és gens exagerada, tot i que confesso que no seria justa durant gaire temps. La seguretat enfront del perill exterior és la guia més poderosa de la conducta nacional. Fins i tot l'ardent amor a la llibertat deixarà pas, al cap d'un quant temps, als seus dictats. La destrucció violenta de la vida i la propietat, que acompanya la guerra, els esforços i l'alarma continus propis d'un estat de risc permanent, obligaran les nacions més afeccionades a la llibertat a recórrer, pel bé del repòs i la seguretat, a institucions procli-

ves a destruir-ne els drets civils i polítics. Per a ésser més segures, acaben disposades a assumir el risc d'ésser menys lliures.

Les institucions a què s'al·ludeix principalment són *exèrcits permanents* i els corresponents apèndixs de les institucions militars. Es diu que la nova Constitució no pren cap precaució contra els exèrcits permanents, i d'aquí s'infereix que n'hi pot haver en el seu si. Aquesta inferència, ja per la mateixa forma de la proposició, és, en el millor dels casos, problemàtica i dubtosa.[18] Però es pot replicar que la dissolució de la Confederació donaria lloc inevitablement als exèrcits permanents. Guerres freqüents i temors permanents, que requereixen un estat de preparació, els promouran de manera indefectible. Els estats o les confederacions més febles hi recorrerien de primer per a igualar-se amb els veïns més potents. Provarien de compensar la inferioritat de població i recursos amb un sistema de defensa més regular i efectiu, tropes disciplinades i fortificacions. Al mateix temps, haurien de reforçar el braç executiu del govern, i les seves constitucions tendirien progressivament cap a la monarquia. La natura de la guerra comporta un augment de l'executiu a costa de l'autoritat legislativa.

Els aspectes que s'han esmentat no trigarien a donar als estats o a les confederacions que en fessin ús una superioritat sobre els veïns. Estats petits, o estats de menys força natural, amb governs vigorosos, i amb ajuda d'exèrcits disciplinats, s'han imposat sovint a estats grans, o de més força natural, que estaven desproveïts d'aquests avantatges. Ni l'orgull ni

18 Aquesta objecció s'examinarà a fons en el lloc adequat, i es demostrarà que l'única preocupació racional que podria haver sorgit sobre aquesta qüestió ja s'ha plantejat, i una de molt millor que les que es poden trobar en qualsevol constitució que s'hagi redactat fins ara a Amèrica, la majoria de les quals no conté cap previsió en aquest sentit.

la seguretat dels estats o les confederacions principals els permetrien sotmetre's durant gaire temps a aquest avantatge mortificador i fortuït. S'afanyarien a recórrer a mitjans similars als que l'havien ocasionat, per a reinstaurar-se en la preeminència perduda. Així, ben aviat veuríem instal·lats pertot arreu d'aquest país els mateixos aparells de despotisme que han estat l'assot del Vell Món. Aquest, si més no, seria el curs natural de les coses; i és més probable que l'encertem en els nostres raonaments si els adaptem a aquesta norma.

No es tracta d'inferències vagues extretes de suposats o conjecturals defectes de la Constitució, tot el poder de la qual és en mans d'un poble, o els seus representants i delegats, sinó de conclusions sòlides, inferides arran de l'evolució natural i necessària dels afers humans.

Potser hom es preguntarà, a tall d'objecció, com és que no van sorgir exèrcits permanents de les disputes que tan sovint van distreure les antigues repúbliques de Grècia. La pregunta admet diverses respostes, igualment satisfactòries. Els hàbits laboriosos de la gent d'avui dia, concentrada en l'adquisició del benefici i dedicada a les millores de l'agricultura i el comerç, són incompatibles amb la condició d'una nació de soldats, que era l'autèntica condició del poble d'aquestes repúbliques. Els mitjans de la renda pública, que tant s'han multiplicat amb l'augment d'or i de plata i les arts de la indústria i la ciència de les finances, que és fruit dels temps moderns, combinats amb els hàbits de les nacions, han produït tota una revolució en el sistema de guerra, i han convertit els exèrcits disciplinats, distingits del cos dels ciutadans, en companys inseparables de l'hostilitat freqüent.

També hi ha molta diferència entre les institucions militars d'un país poc exposat per la seva situació a invasions internes i les d'un que n'ha patit sovint i sempre les ha temudes. Els

governants del primer no poden tenir cap pretext vàlid, encara que s'hi sentin inclinats, per a mantenir en peu exèrcits tan nombrosos com per força ha de mantenir el segon. Com que, en el primer cas, aquests exèrcits poques vegades, si és que mai, han d'intervenir en la defensa interior, el poble no corre el risc que se li imposi la subordinació militar. Les lleis no estan acostumades al relaxament a favor de les exigències militars; l'estat civil es manté en ple vigor, ni corrupte ni confós amb els principis o les propensions de l'altre estat. La petitesa de l'exèrcit el posa en inferioritat respecte a la força natural de la comunitat; i els ciutadans, que no estan habituats a demanar protecció a la força militar, ni a rendir-se a les seves opressions, ni temen ni estimen els soldats; els observen amb un esperit d'aquiescència desconfiada com un mal necessari, i estan disposats en tot moment a plantar cara a un poder que creuen que es pot utilitzar en perjudici dels seus drets. Sota tals circumstàncies, l'exèrcit pot ajudar eficaçment les autoritats a reprimir una petita facció, una munió de gent, o una insurrecció, però no serà capaç d'imposar abusos enfront dels esforços units de la major part del poble.

En un país que es trobés en el segon dels casos descrits abans, s'esdevé tot el contrari. Les perpètues amenaces de perill obliguen el govern a estar sempre preparat a rebutjar-les; els exèrcits n'han d'ésser prou nombrosos per a una defensa immediata. La necessitat contínua dels seus serveis augmenta la importància del soldat i degrada en la mateixa mesura la condició del ciutadà. L'estat militar s'enlaira per damunt del civil. Els habitants dels territoris, sovint escenaris de guerra, estan inevitablement sotmesos a freqüents infraccions dels seus drets, cosa que té l'efecte d'afeblir la consciència d'aquests drets; i la gent va considerant gradualment els soldats no tan sols protectors sinó superiors. La

transició des d'aquesta disposició a la de considerar-los amos no és ni remota ni difícil; i resulta molt difícil convèncer un poble imbuït d'aquestes idees que planti una resistència decidida o efectiva a usurpacions que tinguin el suport del poder militar.

El regne de la Gran Bretanya s'inclou en la primera categoria. Una situació insular i una marina poderosa, que la protegeixen en gran part contra la possibilitat d'una invasió externa, fan innecessari un exèrcit nombrós dins el regne. Només s'ha jutjat necessària una força suficient per a detenir una incursió sobtada, fins que la milícia tingui temps de formar-se i incorporar-se. Cap motiu de política nacional ha requerit, ni l'opinió pública ha tolerat, un nombre de tropes major en el territori nacional. Durant molt temps no hi ha hagut gaire marge per a l'aparició de les altres causes que s'han enumerat com a conseqüències de guerra civil. Aquesta peculiar situació idònia ha contribuït, en gran part, a preservar la llibertat de què gaudeix aquest país fins avui, a pesar de la venalitat i la corrupció predominants. Si, en canvi, la Gran Bretanya hagués estat situada al continent, i s'hagués vist obligada per aquesta situació a posar les institucions militars al mateix nivell que les de les altres grans potències d'Europa, amb tota probabilitat hauria estat fins avui, igual que elles, víctima del poder absolut d'un sol home. És possible, però no fàcil, que el poble d'aquella illa es vegi esclavitzat per altres causes; però no per la força d'un exèrcit tan insignificant com el que normalment s'ha mantingut a l'illa.

Si tenim prou seny per a preservar la Unió podrem gaudir una llarga temporada d'un avantatge similar al d'una situació insular. Europa es troba a una gran distància de nosaltres. És probable que les seves colònies properes continuïn estant en una desproporció de forces massa gran per a poder-

nos representar cap perill. La nostra seguretat no pot requerir, en aquesta posició, un extens estament militar. Però si ens desuníssim i les parts integrals romanguessin separades o, el que és més probable, s'apleguessin en dues o tres confederacions, patiríem al cap de poc temps el problema de les potències continentals d'Europa: les nostres llibertats serien preses dels mitjans per a defensar-nos contra l'ambició i la gelosia que sentiríem els uns envers els altres.

És una idea ni superficial ni fútil, sinó sòlida i de pes. Mereix la consideració més seriosa i madura de tots els homes prudents i honestos de qualsevol partit. Si aquests homes reflexionen de manera ferma i solemne, i mediten desapassionadament sobre la importància d'aquesta interessant idea; si l'examinen des de tots els angles i la segueixen fins a totes les seves conseqüències, no vacil·laran a prescindir de les trivials objeccions a la Constitució, el refús de la qual posaria amb tota probabilitat punt final a la Unió. Els fantasmes eteris que sobrevolen les imaginacions trasbalsades d'alguns dels seus adversaris, de seguida originarien les més greus perspectives de perills reals, certs i considerables.

PUBLI [Hamilton]

9

La Unió com a salvaguarda contra l'enfrontament i la insurrecció interiors

Una Unió ferma serà de la màxima importància per a la pau i la llibertat dels estats com a barrera contra l'enfrontament i la insurrecció interiors. És impossible llegir la història de les insignificants repúbliques de Grècia i Itàlia sense sentir horror i rebuig davant els incidents que les agitaven contínuament i la ràpida successió de revolucions que les van mantenir en un estat d'inquietud perpètua entre els extrems de la tirania i l'anarquia. Si mostren calmes ocasionals, només van ser breus contrastos amb les tempestes furioses imminents. Si de tant en tant intervals de felicitat s'ofereixen a la vista, els contemplem amb una barreja de recança, sorgida de la reflexió que les agradables escenes que tenim al davant sucumbiran aviat a les tempestuoses onades de sedició i furor partidari. Si momentanis rajos de glòria penetren des de la penombra, mentre ens enlluernen amb una brillantor efímera i breu, al mateix temps ens insten a lamentar que els vicis del govern hagin de pervertir la direcció i macular el llustre d'aquells talents brillants i llegats altius que han reportat tanta justa fama al sòl que els va produir.

A partir dels desordres que desfiguren els annals d'aquelles repúbliques, els partidaris del despotisme han extret argu-

ments no tan sols contra les formes de govern republicà, sinó contra els mateixos principis de la llibertat civil. Han condemnat tot govern lliure argüint que és incompatible amb l'ordre de la societat, i s'han permès de fer afirmacions malicioses sobre els seus amics i partidaris. Afortunadament per a la humanitat, estructures formidables bastides sobre la base de la llibertat, les quals han florit durant molt temps, n'han refutat en uns quants casos gloriosos els lúgubres sofismes. I confio que Amèrica serà el fonament ample i ferm d'altres edificis, no menys magnífics, que seran monuments constants en record dels errors d'aquesta gent.

Però no es pot negar que els retrats que han traçat del Govern republicà eren còpies extremament justes dels originals d'on els havien tret. Si s'hagués de considerar inviable concebre models amb una estructura més perfecta, els il·lustrats amics de la llibertat haurien hagut d'abandonar la causa d'aquella mena de govern i qualificar-la d'indefensable. La ciència de la política, tanmateix, igual que la majoria d'altres ciències, ha rebut grans millores. A hores d'ara ja s'entén bé l'eficàcia de diversos principis que els antics no coneixien en absolut o bé només de manera imperfecta. La divisió de poders; la introducció d'equilibris i controls legislatius; la institució de tribunals compostos per jutges que ocupen els càrrecs mentre els exerceixen correctament; la representació del poble en l'assemblea legislativa per representants de la seva pròpia elecció: tots són nous descobriments, o bé han avançat fins a la perfecció en temps moderns. Són mitjans, i ben poderosos, que permeten conservar les excel·lències del Govern republicà i disminuir-ne o eliminar-ne les imperfeccions. A aquest catàleg de circumstàncies propícies a la millora de sistemes populars de govern civil, m'arriscaré a afegir-ne una altra, per nova que pugui semblar a alguns, arran

d'un principi que ha estat utilitzat com a fonament d'una objecció a la nova Constitució; em refereixo a l'ampliació de l'òrbita en què aquests sistemes han de girar, sigui amb relació a les dimensions d'un sol estat o a la consolidació de diversos estats més petits en una gran associació. Això darrer és el que concerneix directament l'objecte que estudiem. Tanmateix, serà útil examinar el principi en les seves aplicacions a un sol estat, cosa que s'efectuarà en un altre lloc.

La utilitat d'una confederació, tant per a suprimir la discòrdia i protegir la tranquil·litat interna dels estats com per a augmentar-ne la força i la seguretat externes, no és en realitat una idea nova. S'ha dut a la pràctica en diversos països i èpoques, i ha rebut la sanció dels autors més lloats en temes polítics. Els contraris al pla proposat han citat i han fet circular molt sovint les observacions de Montesquieu sobre la necessitat d'un territori reduït per a un govern republicà. Però sembla que no els han informat dels sentiments que aquell gran home va expressar en una altra part de la seva obra, ni fan al·lusió a les conseqüències del principi que subscriuen amb una aquiescència tan decidida.

Quan Montesquieu recomanava que les repúbliques tinguin poca extensió, els models que tenia a la vista eren de dimensions molt inferiors a gairebé tots aquests estats. Ni Virgínia, ni Massachusetts, ni Pennsilvània, ni Nova York, ni Geòrgia poden comparar-se de cap manera amb els models a partir dels quals ell raonava i als quals s'apliquen els termes de la seva descripció. Si, doncs, agafem en aquest punt les seves idees com a criteri de veritat, ens veurem arrossegats a l'alternativa o bé de refugiar-nos de seguida en els braços de la monarquia o bé de separar-nos en una infinitud de comunitats petites, geloses, enfrontades i tumultuoses, lamentables planters d'una discòrdia incessant i dissortats objectes

de compassió o menyspreu universals. Alguns dels autors que han pres posició a l'altra banda de la qüestió semblen haver estat conscients del dilema, i han estat prou audaços per a suggerir que seria desitjable la divisió dels estats més grans. Aquesta política capriciosa, aquest recurs forassenyat, podria, amb la multiplicació d'administracions insignificants, satisfer les opinions d'homes que no estan qualificats per a influir més enllà dels estrets cercles de la intriga personal, però mai no podria promoure la grandesa ni la felicitat del poble d'Amèrica.

Per bé que deixem l'examen del principi per a un altre moment, com ja s'ha dit, aquí n'hi haurà prou d'assenyalar, seguint el mateix autor fins ara citat, que el principi només ordenaria una reducció de la mida dels membres més destacats de la Unió, però no obstaculitzaria que tots s'incloguessin en un govern confederat federatiu. I aquesta és la veritable qüestió que ara com ara ens ocupa.

Les propostes de Montesquieu estan tan allunyades d'oposar-se a una unió general dels estats que aquest autor planteja explícitament la conveniència d'una *república confederada* per a estendre l'àmbit de govern popular i reconciliar els avantatges de la monarquia amb els del republicanisme.

«És força versemblant», diu,[19] «que els homes haurien estat finalment obligats a viure sempre sota el govern d'una sola persona, si no haguessin imaginat una mena de constitució que té tots els avantatges interns del Govern republicà i la força externa de la monarquia. Parlo de la república confederada.»

19 *De l'esperit de les lleis*, vol. 1, llibre IX, cap. 1 [*N. del T.*: Traducció de Josep Negre i Rigol, «Clàssics del pensament modern», Edicions 62, Barcelona, 1983. [Sempre que ha estat possible localitzar la referència, com en els següents paràgrafs, se cita per aquesta traducció.]

»Aquesta mena de govern és una convenció per la qual diversos estats consenten a esdevenir membres d'un estat més gran que volen formar. És una societat de societats, que en fan una de nova, que pot engrandir-se per la unió de nous associats [fins a arribar a un grau de poder suficient per a poder encarregar-se de la seguretat del cos unit].[20]

»Aquesta mena de república, capaç de resistir la força exterior, pot mantenir-se en la seva grandesa sense que l'interior es corrompi: la forma d'aquesta societat impedeix tots els inconvenients.

»El qui volgués usurpar no podria estar igualment acreditat en tots els estats confederats. Si esdevingués molt poderós en un, alarmaria tots els altres; si subjugués una part, la que seria lliure encara podria resistir-lo amb forces independents de les que hauria usurpat, i vèncer-lo abans que hagués acabat d'establir-se.

»Si es dóna alguna sedició en un dels membres confederats, els altres poden apaivagar-la. Si s'introdueixen alguns abusos en alguna part, són corregits per les parts sanes. Aquest estat pot perir d'una banda sense perir de l'altra; la confederació pot ésser dissolta, i els confederats, restar sobirans.

»Composta de petites repúbliques, gaudeix de la bonesa del govern interior de cadascuna; i vista des de fora té, per la força de l'associació, tots els avantatges de les grans monarquies.»

M'ha semblat adequat citar extensament aquests interessants passatges perquè contenen un resum lluminós dels principals arguments a favor de la Unió, i han d'eliminar amb

20 *N. del T.*: El fragment entre claudàtors consta en el text en anglès, però no en la traducció al català.

eficàcia les falses impressions que produiria una mala aplicació d'altres passatges de la mateixa obra. Tenen al mateix temps una íntima relació amb l'objecte més immediat d'aquest document, que és mostrar la tendència de la Unió a reprimir la dissensió i la insurrecció interiors.

S'ha establert una distinció més subtil que precisa entre una *confederació* i una *consolidació* dels estats. Es diu que la característica essencial de la primera és que la seva autoritat es limita als membres en les seves atribucions col·lectives, sense arribar als individus que les componen. S'argüeix que el consell nacional no hauria d'ocupar-se de cap aspecte d'administració interior. També s'ha insistit que un tret principal d'un govern confederat seria l'exacta igualtat de vot entre els membres. Aquestes posicions són majoritàriament arbitràries; no es basen ni en principis ni en antecedents. És cert que alguns governs d'aquest tipus han actuat en general de la manera que aquesta esmentada distinció suposa que és inherent a la seva natura; però en la majoria d'aquests hi ha hagut a la pràctica nombroses excepcions, la qual cosa demostra, a tall d'exemple, que sobre aquesta qüestió no hi ha una norma general. I en el decurs d'aquesta investigació es demostrarà amb claredat que, si ha predominat aquest principi, ha estat causa d'un desordre i una ineptitud incurables en el Govern.

Sembla que la definició d'una *república confederada* és senzillament «una col·lecció de societats», o una associació de dos o més estats en un estat. L'extensió, les modificacions i els objectius de l'autoritat federal no són més que qüestions de parer. Mentre no s'aboleixi l'organització separada dels membres; mentre aquesta subsisteixi, arran d'una necessitat constitucional, per a finalitats locals, encara que sigui amb una subordinació absoluta a l'autoritat general de la Unió, no deixarà d'ésser, de fet i en teoria, una associació d'estats,

o confederació. La Constitució que es proposa, ben lluny d'implicar una abolició dels governs estatals, els converteix en parts fonamentals de la sobirania nacional, en proporcionar-los una representació directa al Senat, i deixa en la seva possessió certes parts exclusives i molt importants de poder sobirà. Això es correspon plenament, en tot sentit racional dels termes, amb la idea d'un govern federal.

A la Lliga Lícia, que consistia en vint-i-tres ciutats, o repúbliques, les més grans tenien dret a tres vots al consell comú, les mitjanes a dos i les més petites a un. El consell comú nomenava tots els jutges i magistrats de les respectives ciutats. Aquesta era sens dubte la mena d'interferència més delicada en la seva administració interna; perquè si hi ha res que sembli facultat exclusiva de les jurisdiccions locals és el nomenament dels seus propis funcionaris. Però Montesquieu, en parlar d'aquesta associació, diu: «Si hagués d'oferir un model d'una república confederada idònia, seia la de Lícia.» Així, veiem que aquest culte ciutadà no va considerar les distincions en què s'insisteix, i haurem de concloure que són els refinaments nous d'una teoria equivocada.

PUBLI [Hamilton]

10

Continuació del mateix tema

Entre els nombrosos avantatges que promet una Unió ben construïda no n'hi ha cap que mereixi un desenvolupament tan precís com la tendència a evitar i controlar la violència de les faccions. L'amic dels governs populars mai no s'alarma tant del seu caràcter i el seu destí com quan en considera la propensió a aquest mal perillós. No trigarà a valorar, doncs, encertadament qualsevol pla que, sense vulnerar els principis en què se sustenta, en proporcioni un remei adequat. La inestabilitat, la injustícia i la confusió introduïdes als consells públics han estat, en veritat, les malalties mortals de què han mort a tot arreu els governs populars, mentre continuen essent els temes favorits i fructífers dels quals els enemics de la llibertat extreuen les seves arengues més enganyoses. Les valuoses millores que han introduït les constitucions americanes als models populars, tant antics com moderns, no es podran admirar mai prou, sens dubte; però seria d'una parcialitat injustificable sostenir que han evitat de manera efectiva el perill en aquest aspecte, tal com es desitjava i esperava. Pertot arreu se senten queixes dels nostres ciutadans més reflexius i virtuosos, igualment amics de la fe pública i privada i de la llibertat pública i personal, que els nostres governs són massa inestables, que no es té en compte

el bé públic en els conflictes de parts rivals i que les mesures es decideixen massa sovint, no segons les normes de justícia i els drets del grup minoritari, sinó per la força superior d'una majoria interessada i dominant. Encara que desitgem que aquestes queixes no tinguin fonament, l'evidència de fets coneguts no ens permetrà negar que en part són certes. En un examen honest de la nostra situació es determinarà, sens dubte, que algunes de les dificultats que ens enfarfeguen s'han atribuït de manera equivocada a l'acció dels nostres governs; però al mateix temps es veurà que la resta de causes no expliquen per si mateixes moltes de les nostres pitjors desgràcies, i, especialment, la desconfiança predominant i creixent envers els compromisos públics i l'alarma pels drets privats, que ressonen d'un extrem a l'altre del continent. Aquests han d'ésser més que res, si no del tot, efectes de la inestabilitat i la injustícia amb què un esperit facciós ha contaminat la nostra administració pública.

Per *facció* entenc un grup de ciutadans, tant si representen una majoria com una minoria del total, unit i mogut per algun impuls comú de passió, o interès, contrari als drets d'altres ciutadans, o als interessos permanents i sumats de la comunitat.

Hi ha dos mètodes per a guarir els efectes nocius de la facció: un, eliminar-ne les causes; l'altre, controlar-ne els efectes.

Hi ha igualment dos mètodes per a eliminar les causes de la facció: un, destruir la llibertat que és essencial per a la seva existència; l'altre, donar a tots els ciutadans les mateixes opinions, les mateixes passions i els mateixos interessos.

Potser no es podria dir mai amb tanta propietat com en el primer cas allò que el remei és pitjor que la malaltia. La llibertat és a la facció el que l'aire és al foc, un aliment sense el

qual s'apaga de seguida. Però potser no seria menys bogeria abolir la llibertat, que és essencial per a la vida política, perquè nodreix la facció, que no desitjar l'anihilació de l'aire, que és essencial per a la vida animal, perquè confereix al foc el seu poder destructiu.

El segon recurs és tan inviable com el primer seria forassenyat. Mentre la raó de l'home continuï essent fal·lible, i aquest tingui llibertat per a exercir-la, es formaran opinions diverses. Mentre subsisteixi una connexió entre la seva raó i el seu amor propi, les opinions i les passions exerciran una influència recíproca entre si, i aquestes reforçaran els primers. La diversitat de les capacitats dels homes, en les quals s'originen els drets de propietat, no és un obstacle menys insuperable per a una uniformitat d'interessos. La protecció d'aquestes capacitats és el primer deure del govern. De la protecció de les diverses i desiguals capacitats per a adquirir propietat se segueix immediatament la possessió de diferents graus i menes de propietat; i la influència d'aquestes en els sentiments i les opinions dels respectius propietaris crea una divisió de la societat en diversos interessos i grups.

Així, se sembren en la natura de l'home les causes de divisió latents; i veiem pertot arreu que es manifesten en diversos graus d'activitat, segons les diverses circumstàncies de la societat civil. El zel per diverses opinions sobre la religió, el govern i molts altres punts, tant des del punt de vista de l'especulació com de la pràctica; una afecció a diversos líders que competeixen ambiciosament per la preeminència i el poder, o a persones d'altres tipus amb fortunes interessants per a les passions humanes, han dividit, al seu torn, la humanitat en grups, hi han encès una animositat recíproca i han tornat els homes molt més proclius a irritar-se i oprimir-se mútuament que a cooperar amb vista al bé comú. Aquesta propensió de la humanitat a

caure en animositats mútues és tan forta que, quan no s'ha presentat cap ocasió substancial, n'hi ha hagut prou amb les diferències més frívoles i extravagants per a encendre les passions enfrontades i suscitar els conflictes més violents. Però la font més general i duradora de divisions ha estat la distribució diversa i desigual de la propietat. Els qui tenen propietat i els qui no en tenen han format sempre grups d'interessos diferents en el si de la societat. Els qui són creditors i els qui deuen s'inclouen en una distinció similar. Els interessos relacionats amb la terra, la manufactura, el comerç i la moneda, així com molts altres d'inferiors, sorgeixen per força en moltes nacions civilitzades, i es divideixen en tipus diferents, impulsats per sentiments i opinions diferents. La regulació d'aquests interessos diversos i que s'interfereixen constitueix la principal tasca de la legislació moderna i implica l'esperit de grup i facció en les operacions necessàries i corrents de govern.

A ningú li és permès ésser jutge i part en una causa, ja que els interessos sens dubte incidirien en el seu judici i no és improbable que en corrompessin la integritat. Amb la mateixa raó, i encara més, no és adequat que un grup d'homes sigui jutge i part alhora; però, ¿què són moltes de les principals mesures legislatives sinó decisions jurídiques que no concerneixen els drets de persones individuals, sinó els drets de grans grups de ciutadans? ¿I què són les diverses menes de legisladors sinó defensors i partidaris de causes que ells determinen? ¿Es proposa una llei amb relació als deutes privats? En aquesta qüestió els creditors són partidaris d'una opció i els deutors de la contrària. La justícia hauria de trobar un equilibri entre totes dues. Però els grups són els mateixos jutges, i no ho poden deixar d'ésser; i cal preveure que s'imposarà el grup més nombrós, o en altres paraules, la facció més poderosa.

La qüestió de si els fabricants nacionals se sentiran animats, i en quin grau, per les restriccions als fabricants estrangers obtindria respostes diferents de les classes terratinent i industrial, i és probable que cap de les dues tingués gens en compte la justícia i el bé públic. La llei sobre distribució d'impostos entre les diverses menes de propietat sembla requerir la imparcialitat més precisa; però potser no hi ha cap altra llei en què un grup dominant tingui més ocasions i temptacions de trepitjar els principis de la justícia. Cada xíling que carreguen de més als qui es troben en posició inferior és un xíling que estalvien a les seves butxaques.

No serveix de res dir que els estadistes cultes podran ajustar aquests interessos enfrontats i supeditar-los al bé públic. Els estadistes cultes no sempre tindran el poder. I en molts casos no és possible fer aquest ajustament sense tenir en compte consideracions indirectes i de llarg abast, que poques vegades tenen més pes que els interessos directes que un grup pugui tenir per prescindir dels drets d'un altre o del bé del conjunt.

La conclusió a què arribem és que les causes de la divisió no es poden eliminar i que només la podem apaivagar controlant els efectes.

Si una facció no és majoritària, aquest control el proporciona el principi republicà que permet a la majoria derrotar-ne les opinions sinistres de la facció mitjançant el vot. Una facció pot empantanegar l'administració, pot convulsionar la societat, però no podrà executar ni ocultar la seva violència darrere les formes de la Constitució. Quan, en canvi, la facció comprèn una majoria, la forma de govern popular li permet sacrificar a la passió o l'interès que la dominen tant el bé públic com els drets dels altres ciutadans. Assegurar el bé públic i els drets privats contra el perill d'una facció simi-

lar, i al mateix temps protegir l'esperit i la forma del govern popular, és, doncs, el gran objectiu al qual s'adrecen les nostres investigacions. Permeteu-me afegir que aquest gran desideràtum és l'únic que pot salvar aquesta forma de govern de l'oprobi sota el qual s'ha trobat durant tant de temps i que la portarà a l'estimació i adopció per part de la humanitat.

Per quins mitjans es pot assolir aquest objectiu? És evident que només per un o dos. O bé cal impedir l'existència simultània de la mateixa passió o el mateix interès en una majoria, o bé cal evitar que la majoria, duta per la passió o l'interès coexistents, pugui, pel seu nombre o la seva situació, acordar i portar a terme sistemes d'opressió. Si es permet que coincideixin l'impuls i l'oportunitat, ens adonarem que no es pot esperar que siguin un control adequat ni els motius morals ni els religiosos. No s'ha vist que ho siguin davant la injustícia i la violència dels individus, i perden eficàcia en proporció al nombre sumat i combinat, és a dir, a mesura que cal que siguin eficaços.

Arran d'aquesta consideració de l'assumpte es pot concloure que una democràcia pura, per la qual cosa entenc una societat consistent en un petit nombre de ciutadans que es reuneixen i administren el govern en persona, no admet cap remei per als problemes que generen les faccions. La majoria sent, en gairebé tots els casos, una passió o un interès comuns, la forma del mateix govern suscita una comunicació i un concert, i no hi ha res que limiti els incentius a sacrificar el grup més dèbil o un individu odiós. És per això que aquestes democràcies han estat sempre espectacles de turbulència i polèmica, sempre s'han mostrat incompatibles amb la seguretat personal i amb els drets de propietat, i en general han tingut una vida breu i una mort violenta. Els teòrics de la política que han tractat amb condescendència aquesta

mena de govern han suposat erròniament que, si es reduís la humanitat a una perfecta igualtat en els seus drets polítics, també s'igualaria i assimilaria perfectament en les seves possessions, opinions i passions.

Una república, per la qual entenc un govern en què té lloc el model de la representació, obre una perspectiva diferent i promet la cura que estem buscant. Examinem la característica en què es diferencia de la democràcia pura i comprendrem tant la natura de la cura com l'eficàcia que ha d'obtenir de la Unió.

Les dues grans diferències entre una democràcia i una república són: que en una república, en primer lloc, es delega el govern a un petit nombre de ciutadans elegits per la resta; i, en segon lloc, que es pot abastar un major territori i un major nombre de ciutadans.

L'efecte de la primera diferència és, d'una banda, depurar i ampliar les opinions públiques en fer-les passar a través d'un grup de ciutadans escollits, que amb la seva saviesa podran discernir més bé el veritable interès del seu país i amb patriotisme i amor a la justícia serà menys probable que el sacrifiquin a consideracions passatgeres o parcials. Amb aquesta regulació pot succeir que la veu pública, expressada pels representants del poble, s'avingui més al bé públic que no si l'expressés el poble mateix, convocat amb aquest fi. D'altra banda, però, l'efecte pot ésser invers. Homes de temperament facciós, de prejudicis locals o de propòsits sinistres poden, a força d'intrigues, corrupció o altres mitjans, primer obtenir els sufragis i després trair els interessos del poble. La pregunta que se'n deriva és si les que afavoreixen l'elecció dels més adients guardians del bé comú, són les repúbliques de petita o de gran extensió; i dues consideracions evidents fan inclinar-se amb certesa a favor de les segones.

En primer lloc cal observar que, per petita que pugui ésser una república, cal elegir un nombre de representants a fi d'impedir les conspiracions d'uns quants; i que, per gran que pugui ésser, cal limitar el nombre a fi d'impedir la confusió d'una multitud. D'això se segueix que, si el nombre de representants en tots dos casos no és proporcional al dels electors i és proporcionalment més gran en la república petita, essent inferior la proporció de persones adequades en la república gran, la primera oferirà més opcions, i per tant serà més probablement una elecció encertada.

En segon lloc, com que cada representant serà elegit per un superior nombre de ciutadans en la república gran que en la petita, serà més difícil que candidats indignes practiquin amb èxit les malvades arts amb què massa sovint es guanyen eleccions; i com que els sufragis del poble són més lliures, serà més possible centrar-se en homes que posseeixin els mèrits més atractius i el caràcter més conegut i comprovat.

Cal admetre que en això, igual que en la majoria d'altres casos, hi ha un terme mitjà, a tots dos costats del qual es poden trobar inconvenients. Si s'amplia massa el nombre d'electors, els representants no en coneixen prou totes les circumstàncies locals i els interessos menors; i si es redueix massa, els representants són massa propers als electors, i inadequats per a comprendre i perseguir objectius amplis i nacionals. La Constitució federal forma una encertada combinació en aquest aspecte; els interessos principals i sumats es remeten a l'assemblea nacional; i els locals i particulars, a les dels estats.

L'altra diferència és que al Govern republicà se li poden assignar molts més ciutadans i territori que no al democràtic; i és sobretot per aquesta circumstància que les aliances

faccioses són menys temibles en el primer que en el segon. El més probable és que, com més petita sigui la societat, menys siguin els grups i interessos diferents que la componen; com menys grups i interessos diferents hi hagi, més sovint es formarà una majoria del mateix grup; i com més petit sigui el nombre d'individus que componen una majoria, i com més petit sigui l'àmbit en què estan situats, més fàcilment acordaran i executaran els seus plans d'opressió. Si s'amplia l'àmbit, s'hi inclourà una major diversitat de grups i interessos; serà menys probable que una majoria tingui un motiu comú per a envair els drets d'altres ciutadans, o si existeix aquest motiu comú, a tots els qui el nodreixen els serà més difícil adonar-se de la força que tenen i actuar plegats. A més d'altres impediments, pot observar-se que, on hi ha consciència d'intencions injustes o deshonroses, la desconfiança limita sempre la comunicació en proporció al nombre que cal que estigui d'acord.

Per això fa tot l'efecte que el mateix avantatge que una república té respecte a una democràcia a l'hora de controlar els efectes de la divisió el té una república gran respecte a una de petita. ¿Consisteix, aquest avantatge, en els representants que amb les seves visions cultivades i sentiments virtuosos estaran per sobre dels prejudicis locals i dels ardits d'injustícia? No es negarà que la representació de la Unió posseirà amb la màxima probabilitat aquestes qualitats necessàries. ¿Consisteix en la seguretat superior que proporciona la major diversitat de grups, davant l'eventualitat que un grup pugui superar en nombre i oprimir la resta? En un grau igual, un augment de la varietat de grups en el si de la Unió, representa un augment d'aquesta seguretat. ¿Consisteix, en fi, en un major nombre d'obstacles per a l'acord i l'acompliment dels desitjos secrets d'una majoria injusta i inte-

ressada? També aquí l'extensió de la Unió li confereix l'avantatge més palpable.

La influència de dirigents facciosos pot encendre una flama dins els estats concrets, però no podrà escampar una conflagració general pels altres estats. Una secta religiosa pot degenerar en una facció política en una part de la Confederació; però la varietat de sectes disperses per tota la seva faç ha d'assegurar els consells nacionals contra qualsevol perill sorgit d'aquesta font. És menys probable que un furor pel paper moneda, per una abolició de drets, per una divisió igual de la propietat o per qualsevol altre projecte inadequat o pervers impregni tot el cos de la Unió que un membre particular, en la mateixa proporció en què és més probable que una malaltia similar contamini un comtat o un districte particulars que tot un estat.

En l'extensió i l'estructura adequada de l'estat, doncs, advertim un remei republicà per a les malalties més greus per al Govern republicà. I hauria d'ésser proporcional al grau de plaer i d'orgull que sentim pel fet d'ésser republicans, el zel que tinguem a nodrir l'esperit dels federalistes i a donar-los suport.

PUBLI [Madison]

11

La utilitat de la Unió respecte al comerç i a la marina mercant

La importància de la Unió, des del punt de vista comercial, és un d'aquells punts sobre els quals és menys possible tenir opinions discrepants i que, en efecte, han aconseguit l'assentiment més general dels homes poc o molt assabentats del tema. Això també s'aplica tant a la nostra relació amb països estrangers com a la que tinguem entre nosaltres.

Hi ha indicis que autoritzen la suposició que l'esperit aventurer, que distingeix el caràcter comercial d'Amèrica, ja ha despertat sensacions incòmodes a les potències marítimes d'Europa. Sembla que senten certa aprensió per una interferència excessiva nostra en el sector del transport, que és el suport de la seva navegació i el fonament de la seva força naval. Aquells que tenen colònies a Amèrica observen amb dolorosa preocupació què pot arribar a ésser aquest país. Preveuen els perills que pugui plantejar als seus dominis americans la proximitat d'estats que tenen les disposicions i tindrien els mitjans necessaris per a la creació d'una marina mercant poderosa. Les impressions d'aquesta mena guiaran naturalment la política de promoure divisions entre nosaltres i de privar-nos, en la mesura que sigui possible, d'un *comerç actiu*. Això afavoriria el triple propòsit d'impedir que inter-

ferim en la seva navegació, de monopolitzar els beneficis del nostre comerç i de tallar les ales amb què ens podríem enlairar a una grandesa perillosa. Si la prudència no impedís el detall, no fóra difícil seguir, en els fets, la incidència d'aquesta política en els gabinets de ministres.

Si continuem units podem contrarestar de diverses maneres una política tan adversa a la nostra prosperitat. Mitjançant regulacions restrictives, que s'apliquessin alhora a tots els estats, podríem obligar els països veïns a competir entre ells pels privilegis dels nostres mercats. Aquesta afirmació no semblarà quimèrica als qui són capaços d'apreciar la importància que tenen per a qualsevol país industrial els mercats de tres milions de persones, que augmenten en ràpida progressió, en general només lligats a l'agricultura, i que és probable, per circumstàncies internes, que restin en aquesta situació; i la diferència immensa que hi hauria, per al comerç i la navegació d'aquest país, entre transportar directament, des de i cap a Amèrica, les mercaderies en vaixells propis o fer-ho indirectament en vaixells d'altres països. Suposem, per exemple, que a Amèrica tinguéssim un govern capaç d'excloure la Gran Bretanya (amb la qual no tenim ara com ara cap tractat comercial) de tots els nostres ports; quin seria l'efecte probable d'aquest pas en la seva política? ¿No ens permetria negociar, amb una gran expectativa d'èxit, l'obtenció de privilegis comercials d'allò més valuosos i extensos en els dominis d'aquell regne? Quan s'han fet aquestes preguntes en altres ocasions, han rebut aplaudiments, però no una resposta ferma i satisfactòria. S'ha dit que les restriccions que puguem fer nosaltres no produirien cap canvi en el sistema de la Gran Bretanya, perquè aquesta mantindria el comerç amb nosaltres a través dels holandesos, que serien els seus clients i pagadors directes pel que fa als arti-

cles necessaris per a proveir els nostres mercats. Però ¿no quedaria greument afectada la seva navegació arran de la pèrdua del gran avantatge d'ésser el seu propi transportista en aquest comerç? ¿No interceptarien els holandesos la part principal d'aquests beneficis com a compensació pels serveis i el risc? ¿No ocasionaria la simple circumstància de la càrrega una deducció considerable? Un intercanvi tan tortuós ¿no propiciaria la intervenció d'altres països, mitjançant l'augment del preu dels productes britànics en els nostres mercats i la transferència, a altres mans, de direcció d'aquesta interessant branca del comerç britànic?

Una consideració seriosa dels aspectes que suggereixen aquestes qüestions justificarà la creença que a la Gran Bretanya els veritables desavantatges d'aquesta situació (juntament amb la inclinació d'una gran part de la nació a favor del comerç americà i amb les exigències de les illes de les Índies Occidentals), produirien un relaxament del seu actual sistema i ens permetrien gaudir de privilegis als mercats d'aquelles illes i a altres llocs, dels quals el nostre comerç obtindria els beneficis més substancials. Aquest punt guanyat al Govern britànic, i que no es podria esperar sense un equivalent en exempcions i immunitats en els nostres mercats, probablement tindria un efecte corresponent en la conducta d'altres països, que no s'avindrien a veure el seu comerç del tot substituït.

Un altre recurs per a influir en la conducta dels països europeus cap a nosaltres, en aquest aspecte, el proporcionaria la creació d'una marina federal. No hi pot haver cap dubte que la continuïtat de la Unió amb un govern eficient ens permetria, d'aquí a no gaire temps, una marina que, si no pogués competir amb les de les grans potències marítimes, com a mínim tindria un pes respectable si se la mesurés

en el plat de la balança de qualsevol de dos grups enfrontats. Això fóra molt pertinent quant a les operacions a les Índies Occidentals. Sovint n'hi hauria prou amb uns quants vaixells de la línia, enviats en el moment oportú per a reforçar un dels dos bàndols, per a decidir la sort d'una campanya de la qual depenguessin interessos de la màxima importància. La nostra posició és en aquest punt molt dominant. I si a aquesta consideració hi afegim la de la utilitat de subministraments d'aquest país en l'execució d'operacions militars a les Índies Occidentals, de seguida es veurà que una situació tan favorable ens permetria negociar amb gran avantatge privilegis comercials. Es posaria preu no tan sols a la nostra amistat, sinó a la nostra neutralitat. Mitjançant l'adhesió constant a la Unió podem aspirar, d'aquí a poc temps, a convertir-nos en l'àrbitre d'Europa al continent americà, i a ésser capaços d'inclinar la balança de les rivalitats europees en aquesta part del món segons dictin els nostres interessos.

Però en el revers d'aquesta situació idònia ens adonarem que les rivalitats entre les parts farien que posessin entrebancs les unes a les altres i frustraria tots els avantatges temptadors que la natura ha estat tan amable de posar al nostre abast. En un estat tan insignificant, el nostre comerç seria víctima de les intrigues recíproques de totes les nacions en guerra entre si, les quals, com que no haurien de témer res de nosaltres, tindrien pocs escrúpols o remordiments a satisfer les seves necessitats a còpia d'espoliar la nostra propietat sempre que la trobessin al camí. Els drets de la neutralitat només es respecten quan els defensa un poder adequat. Un país menyspreable per la seva feblesa perd fins i tot el dret a ésser neutral.

Sota un govern nacional vigorós, la força i els recursos naturals del país, destinats a un interès comú, frustrarien totes les aliances de la gelosia europea per a frenar el nostre

creixement. Aquesta situació fins i tot eliminaria el motiu d'aquestes aliances en fer impossible que prosperessin. Un comerç actiu, una navegació àmplia, una marina mercant excel·lent seguirien inevitablement aquesta necessitat moral i física. Podríem desafiar les arts de poca volada dels polítics de poca volada per intentar controlar o variar el curs irresistible i inalterable de la natura.

Però en un estat de desunió podrien produir-se i tenir èxit aquestes aliances. Les nacions marítimes podrien aprofitar-se de la nostra impotència universal per a prescriure les condicions de la nostra existència política; i com que tenen l'interès comú de transportar les nostres mercaderies, i encara més d'evitar que nosaltres transportem les seves, amb tota probabilitat s'aliarien per perjudicar la nostra navegació per tal de destruir-la i confinar-nos a un *comerç passiu*. Així, ens hauríem d'acontentar amb el preu que rebéssim pels nostres productes i a veure com els enemics i els perseguidors s'enriqueixen arrabassant-nos els beneficis del nostre comerç. Aquest esperit d'empresa inigualat, que assenyala el geni dels comerciants i els navegants americans, i que és en si una mina inesgotable de riquesa nacional, s'encarcararia i es perdria, i la pobresa i la misèria s'estendrien per un país que amb saviesa hauria pogut esdevenir l'admiració i l'enveja del món.

Hi ha drets de gran importància per al comerç d'Amèrica que són drets de la Unió: em refereixo a les àrees de pesca, a la navegació dels llacs i a la del Mississipí. La dissolució de la Confederació donaria peu a qüestions delicades sobre l'existència futura d'aquests drets, que l'interès de socis més poderosos difícilment deixaria de resoldre en perjudici nostre. No cal dir res de la disposició d'Espanya quant al Mississipí. França i la Gran Bretanya s'enfronten a nosaltres per les àrees de pesca, i els consideren de la màxima importància per a la

seva navegació. És evident que no es mantindrien gaire temps indiferents al clar domini del que l'experiència ha demostrat que posseïm en aquesta valuosa branca del tràfic i que ens permet vendre més barat que aquests països en els seus propis mercats. Què més natural que estiguessin disposats a eliminar de les llistes uns competidors tan perillosos?

No hem de considerar aquesta branca del comerç com un benefici parcial. Tots els estats proveïts de marina mercant poden participar-hi en benefici propi, en graus diversos, i en circumstàncies d'una major extensió de capital mercantil no és improbable que ho fessin. Com a planter de mariners, aquesta branca és un recurs universal, o ho esdevindrà quan el temps hagi assimilat més els principis de navegació en els diversos estats. Ha d'ésser indispensable per a l'establiment d'una marina.

La Unió propiciaria de diverses maneres aquest gran objectiu nacional, *tenir una marina mercant*. Tota institució creixerà i florirà en proporció a la quantitat i l'extensió dels mitjans concentrats de cara a constituir-la. Una marina mercant dels Estats Units, com que inclouria els recursos de tots, és un objectiu molt menys remot que una de qualsevol estat independent o confederació parcial, que només inclouria els recursos d'una part. De fet s'escau que diferents parts de l'Amèrica confederada posseeixen, cadascuna, algun avantatge peculiar per a aquesta activitat econòmica essencial. Els estats més meridionals proporcionen en major abundància certs productes navals: quitrà, brea i trementina. La fusta que tenen per a la construcció de vaixells és també d'una textura més sòlida i duradora. La diferència en la resistència dels vaixells que podrien constituir la marina, si es construís sobretot amb fusta del sud, seria d'una importància cabdal, pensant tant en la força naval com en l'economia nacional. Alguns estats del sud

i del centre ofereixen més quantitat de ferro, i de més qualitat. Els mariners s'han d'obtenir sobretot de la part del nord. La necessitat de protecció naval per al comerç extern o marítim, i l'efecte beneficiós d'aquesta mena de comerç per a la prosperitat d'una marina mercant són punts massa evidents perquè calgui dilucidar-los amb més detall. Per una mena de reacció, mútuament favorable, s'impulsen l'un a l'altre.

Unes relacions comercials sense limitacions entre els mateixos estats promouran el comerç de tots mitjançant un intercanvi de les respectives produccions, no tan sols per a satisfer les necessitats recíproques dins el país, sinó per a l'exportació a mercats estrangers. Les venes del comerç a tot arreu s'ompliran i adquiriran un moviment i un vigor addicionals gràcies a la lliure circulació dels articles de cada lloc. La iniciativa comercial tindrà moltes més possibilitats gràcies a la diversitat de productes de diversos estats. Quan falli l'article principal d'un a causa d'una mala collita o una sembra improductiva, es pot recórrer a l'article d'un altre. La varietat, en la mateixa mesura que la qualitat, dels productes per a l'exportació contribueix a l'activitat del comerç exterior. Amb un gran nombre de materials d'un valor determinat la varietat es pot aconseguir en condicions molt millors que no amb un petit nombre de materials del mateix valor, arran de la competència en el comerç i les fluctuacions dels mercats. Determinats productes poden tenir una gran demanda en certs períodes i ésser invendibles en altres; però si hi ha varietat d'articles difícilment s'escaurà que tots es trobin alhora en aquesta dificultat, i és per això que les operacions del comerciant estarien menys exposades a cap obstrucció o estancament considerables. El comerciant reflexiu percebrà de seguida la força d'aquestes observacions, i reconeixerà que la balança total del comerç dels Estats Units probablement

resultaria molt més favorable que la dels tretze estats sense Unió o amb unions parcials.

Potser es replicarà que tant si els estats s'uneixen com si resten desunits mantindran unes relacions comercials íntimes que s'encaminaran als mateixos fins; però aquestes relacions comercials es veurien coartades, interrompudes i limitades per una multiplicitat de causes, que en el decurs d'aquests articles han estat àmpliament detallades. De la unitat de govern només en pot sorgir una unitat d'interessos comercials i polítics.

Aquest tema podria considerar-se des d'altres punts de vista, sorprenents i engrescadors. Però ens endinsarien massa en especulacions pel que fa al futur, i implicarien qüestions impròpies del debat periodístic. Jo observaré de passada que la nostra situació propicia una progressió important en els negocis americans, i els nostres interessos ens hi fan aspirar. El món es pot dividir políticament i geogràficament en quatre parts, cadascuna de les quals està dotada d'un conjunt distint d'interessos. Dissortadament per a les altres tres, Europa, gràcies a les armes i les negociacions, per la força i el frau, ha estès en diferents graus el seu domini sobre totes. Àfrica, Àsia i Amèrica n'han patit successivament el domini. La superioritat que ha mantingut durant molt temps l'ha temptat a vantar-se d'ésser la mestressa del món, i a considerar que la resta de la humanitat fou creada en benefici seu. Homes tinguts per filòsofs profunds han atribuït explícitament superioritat física als habitants d'Europa i han afirmat amb gravetat que tots els animals, inclosa l'espècie humana, degeneren a Amèrica: que fins i tot els gossos deixen de bordar després d'una temporada d'haver respirat la nostra atmosfera.[21] Els fets ja han donat fe durant massa temps d'a-

21 «Recherches philosophiques sur les Américains.»

questes pretensions arrogants dels europeus. Ens pertoca a nosaltres reivindicar l'honor de la raça humana i ensenyar moderació a aquest germà presumptuós. La Unió ens ho permetria. La desunió afegiria una nova víctima als seus triomfs. Que els americans es neguin a ésser els instruments de la grandesa europea! Que els tretze estats, vinculats en una Unió forta i indissoluble, col·laborin a bastir un gran sistema americà superior al domini de tota força o influència transatlàntiques i capaç de dictar les condicions de la connexió entre el món nou i el vell!

PUBLI [Hamilton]

12

La utilitat de la Unió pel que fa als ingressos públics

Ja s'han definit prou els efectes de la Unió en la prosperitat comercial dels estats. La seva tendència a promoure els interessos de la hisenda pública serà el tema d'aquesta investigació.

Ara com ara tots els estadistes cultes perceben i reconeixen que la prosperitat del comerç és la font més útil i més productiva de la riquesa nacional, per la qual cosa ha esdevingut objectiu principal de les seves preocupacions polítiques. A força de multiplicar els mitjans de gratificació, de promocionar la introducció i la circulació dels metalls preciosos (aquests estimats objectes d'avarícia i iniciativa humanes), es vivifiquen i vigoritzen tots els canals de la indústria i s'aconsegueix que hi flueixin més activitat i més abundància. El comerciant assidu, l'agricultor laboriós, l'obrer actiu i el fabricant esforçat: tota mena d'homes persegueixen amb una expectació ansiosa i una promptitud creixent aquesta agradable recompensa als seus treballs. La qüestió, sovint agitada, entre l'agricultura i el comerç ha rebut de l'experiència indubtable una lliçó que ha silenciat la rivalitat que abans subsistia entre ambdues activitats i ha demostrat, a la completa satisfacció dels seus amics, que els interessos de l'una i

de l'altra estan inextricablement mesclats i entrellaçats. En diversos països s'ha vist que la terra augmentava de valor en la mateixa proporció que floria el comerç. Com podria haver estat d'una altra manera? ¿És possible que allò que proporciona una nova sortida per als productes de la terra, que facilita nous al·licients als conreadors de la terra, que és l'instrument més poderós per a augmentar la riquesa d'un estat, en definitiva, que és el fidel servent del treball i la laboriositat en totes les seves formes, pogués deixar d'augmentar el valor d'aquella terra que és la mare prolífica de la immensa majoria dels objectes sobre els quals s'exerceix el comerç? És sorprenent que una veritat tan senzilla hagi tingut algun adversari; i és una més entre la multitud de proves de com un esperit de gelosia malaltissa, o d'una abstracció i un refinament excessius, pot apartar els homes dels camins més plans de la raó i la convicció.

La capacitat d'un país per a pagar impostos sempre ha de tenir una estreta proporció amb la quantitat de diners en circulació i amb la velocitat a què circulen. El comerç, que contribueix a tots dos objectius, no pot sinó facilitar el pagament d'impostos i proporcionar al tresor els subministraments necessaris. Els dominis hereditaris de l'emperador d'Alemanya contenen una gran part de territori fèrtil, cultivat i poblat, una bona proporció del qual està situada en climes suaus i exuberants. En algunes zones d'aquest territori es troben les millors mines d'or i de plata d'Europa. I amb tot, per manca de la influència benèfica del comerç, aquest monarca pot exhibir una renda pública ben magra. S'ha vist més d'un cop obligat a endeutar-se amb socorredors pecuniaris d'altres nacions a fi de preservar els seus interessos essencials, i és incapaç, només amb els seus propis recursos, de mantenir una guerra llarga o continuada.

Però no tan sols en aquest aspecte de la qüestió es demostrarà que la Unió beneficia els propòsits de la hisenda pública. Hi ha altres punts de vista en què la seva influència es manifestarà de manera més immediata i decisiva. Resulta evident per l'estat del país, pels hàbits de la gent, per l'experiència que hem tingut en aquest punt mateix, que és inviable recaptar cap suma gaire considerable a través dels impostos directes. S'han multiplicat en va les lleis impositives; s'han provat en va nous mètodes per a reforçar la recaptació; s'han decebut uniformement les expectatives públiques, i els tresors dels estats s'han mantingut buits. El popular sistema d'administració inherent a la natura del Govern popular, coincidint amb l'escassetat de diners real que acompanya un estat lànguid i mutilat del comerç, ha derrotat fins ara tots els experiments de recaptacions generalitzades, i ha mostrat a bastament a les diverses assemblees legislatives la bogeria d'intentar dur-les a terme.

Cap persona assabentada del que ocorre en altres països se sorprendrà d'aquesta circumstància. En una nació tan opulenta com la Gran Bretanya, on els impostos directes han de resultar més tolerables, per raó de la seva riquesa, i més factibles, per raó de la capacitat del seu govern, que no a Amèrica, gran part de la renda pública nacional s'obté d'impostos indirectes, de gravàmens i impostos sobre béns de consum. Els impostos sobre articles importats constitueixen una gran branca d'aquesta darrera categoria.

A Amèrica és evident que haurem de basar durant molt de temps els mitjans de renda pública principalment en aquests impostos. En la majoria de zones, els impostos han de limitar-se a un àmbit restringit. El geni del poble no tolera l'esperit inquisitiu i peremptori de les lleis d'impostos sobre béns. D'altra banda, les butxaques dels pagesos oferei-

xen a contracor escasses quantitats mitjançant la detestada via de les contribucions sobre les cases i les terres; i la propietat personal és un fons massa precari i invisible per a atrapar-lo de cap altra manera que per l'acció imperceptible d'impostos sobre el consum.

Si aquestes observacions tenen fonament, la situació que més ens permetrà millorar i ampliar un recurs tan valuós ha d'ésser el que s'adapti més al nostre benestar polític. I no es pot dubtar seriosament que aquesta situació s'ha de recolzar en la base d'una Unió general. En la mesura que això seria beneficiós per als interessos del comerç, ha de tendir necessàriament a l'extensió de la renda pública que es pot obtenir d'aquesta font. En la mesura que contribuiria a fer més simples i eficaces les regulacions per a la recaptació dels impostos, ha de permetre que el mateix nivell d'impostos sigui més productiu i el Govern podria incrementar aquell nivell sense perjudicar el comerç.

La situació relativa d'aquests estats, el nombre de rius que els creuen i de badies que en puntegen les costes, la facilitat de les comunicacions en totes direccions, l'afinitat de llenguatge i de costums i els hàbits coneguts de les relacions comercials: plegades, promourien i durien fàcilment a l'incompliment de la regulació comercial. Per evitar les temptacions d'aquesta mena de comerç, sorgit de desconfiança mútua, els estats, o les confederacions, separats, no tindrien més remei que tenir uns impostos baixos. El temperament dels nostres governs impediria durant molt de temps la creació de les precaucions rigoroses amb què les nacions europees guarden les vies d'entrada als respectius països, terrestres i marítimes, i que, fins i tot allà, resulten obstacles insuficients pels audaços estratagemes de la cobejança.

A França hi ha un exèrcit de patrulles (segons se'n diu) que es dediquen constantment a assegurar el compliment de les regulacions fiscals contra les incursions dels contrabandistes. El senyor Neckar calcula que el nombre d'aquestes patrulles és superior a vint mil. Això demostra la immensa dificultat d'impedir la mena de tràfic allà on hi ha comunicacions interiors i palesa clar i net els desavantatges que destorbarien la recaptació d'impostos en aquest país, si la desunió dels estats portés a una situació entre ells similar a la de França amb els seus veïns. Els poders arbitraris i enutjosos de què estan necessàriament dotades les patrulles serien inacceptables en un país lliure.

Si, ben al contrari, hi hagués un sol govern estès a tots els estats, només caldria vigilar, pel que fa a la part principal del nostre comerç, una banda: *la costa atlàntica*. Els vaixells arribats directament d'altres països, plens de carregaments valuosos, rarament optarien per assumir els perills complexos i radicals que esperarien els intents de descarregar abans d'entrar a port. Haurien de témer els perills de la costa i la detecció, tant abans com després que arribessin als llocs de destinació final. Un grau de vigilància corrent podria impedir qualsevol infracció greu dels drets de renda pública. Unes quantes embarcacions armades, situades amb encert a les entrades dels nostres ports, podrien fer amb poca despesa la tasca d'útils sentinelles de les lleis. I com que el Govern hauria de protegir els mateixos interessos a tot arreu, la cooperació de les seves mesures en cada estat tindria una marcada tendència a fer-les efectives. Aquí també hauríem de protegir, amb la Unió, un avantatge que la natura ens ofereix i que es malmetria amb la separació. Els Estats Units es troben a una gran distància d'Europa i a una distància considerable de tots els altres llocs amb els quals tindrien connexions exten-

ses de comerç estranger. El pas des d'aquests a nosaltres, en poques hores o en una sola nit, com es pot fer entre les costes de França i la Gran Bretanya i d'altres nacions veïnes, seria impracticable. Es tracta d'una garantia magnífica enfront d'un contraban directe amb països estrangers; però un contraban tortuós a l'interior d'un estat a través d'un altre seria fàcil i segur. La diferència entre una importació directa de l'estranger i una importació directa a través del canal d'un estat veí, en parts petites segons el moment i l'oportunitat, amb les facilitats addicionals de les comunicacions interiors, ha d'ésser palmària per a qualsevol home de bon judici.

És clar, doncs, que un govern nacional podria, amb moltes menys despeses, ampliar els impostos sobre les importacions de manera incomparable, molt més que no podrien fer-ho els estats pel seu compte i qualsevol confederació parcial. Fins ara, crec que es pot afirmar amb seguretat que aquests impostos no han excedit de mitjana en cap estat el tres per cent. A França es calcula que són si fa no fa del quinze per cent, i a la Gran Bretanya la proporció és encara més gran. No sembla que hi hagi cap obstacle per a augmentar-los en aquest país fins, com a mínim, al triple de la quantitat actual. De l'únic article sotmès a la regulació federal, els licors destil·lats, se'n podrien obtenir ingressos considerables. Proporcionalment a la importació en aquest Estat, la quantitat total importada als Estats Units es pot calcular, amb xifres moderades, en quatre milions de galons, els quals, a un xíling per galó, reportarien dues-centes mil lliures. Aquest producte resistiria sense problemes aquest nivell d'impostos; i si tendís a disminuir-ne el consum, aquest efecte fóra igualment favorable per a l'agricultura, l'economia, la moral i la salut de la societat. Potser no hi ha res que constitueixi un malbaratament nacional tan gran com aquest precís producte.

Quina en serà la conseqüència, si no podem aprofitar plenament aquest recurs? Una nació no pot existir gaire temps sense renda pública. Desproveïda d'aquest suport essencial, ha de renunciar a la independència i sumir-se en la degradada condició de provincial. Cap govern no accedirà lliurement a aquesta situació. Per això cal obtenir renda pública tant sí com no. En aquest país, si la part principal no s'obté del comerç, ha de recaure amb un pes opressiu sobre la terra. Ja s'ha admès que els impostos sobre el consum, en la seva significació veritable, no casen gens amb els sentiments del poble perquè aquest reconegui que d'aquesta modalitat d'impost se'n pot fer un molt bon ús; i de fet, tampoc als estats on gairebé l'única ocupació és l'agricultura no hi ha prou objectes adequats als impostos sobre el consum per a permetre recaptacions gaire substancials d'aquesta manera. Com ja s'ha observat, els béns mobles, a causa de la dificultat de localitzar-los, no es poden sotmetre a grans contribucions per cap altre mitjà que els impostos sobre el consum. A les ciutats molt poblades pot donar peu a suficients conjectures per a ocasionar l'opressió d'individus, sense que l'Estat n'obtingui gaire benefici general; però més enllà d'aquests cercles, en gran mesura escaparan als ulls i les mans del recaptador d'impostos. Com que, tanmateix, cal satisfer les necessitats de l'Estat d'una manera o una altra, el defecte d'altres recursos ha de posar el pes principal de les càrregues públiques en els terratinents. I com que, d'altra banda, les necessitats del Govern mai no poden obtenir una satisfacció adequada, si no és que totes les fonts de renda pública estan obertes a les seves demandes, les finances de la comunitat, amb aquests problemes, no poden situar-se en una posició coherent amb la seva respectabilitat i seguretat. Així doncs, no tindrem ni tan sols les consolacions d'un erari ben proveït

per a reparar l'opressió de la valuosa classe dels ciutadans que es dediquen al conreu del sòl. Però l'angoixa pública i privada aniran de bracet en un acord lúgubre i deploraran plegades el caprici passatger d'aquells consells que van menar a la desunió.

PUBLI [Hamilton]

13

L'avantatge de la Unió respecte la capacitat d'estalvi del govern

Amb relació als ingressos públics, podem considerar adequadament la qüestió de l'estalvi. Els diners estalviats en un àmbit poden aplicar-se útilment a un altre, i s'haurà d'extreure molt menys de les butxaques de la gent. Si els estats s'uneixen sota un govern, només caldrà cobrir un únic pressupost públic; si estan dividits en diverses confederacions, caldrà fer front a sengles pressupostos diferents, i cadascun, pel que fa als capítols principals, requerirà el mateix que seria necessari per a un govern del conjunt. Tota separació dels estats en tretze sobiranies inconnexes és un projecte massa costós econòmicament i massa ple de perills per a tenir gaires defensors. Les idees dels homes que especulen sobre el desmembrament de l'imperi semblen centrades en tres confederacions: una formada pels quatre estats del nord; una altra, pels quatre del centre, i una tercera, pels cinc del sud. És poc probable que n'hi hagués més. Segons aquesta distribució, cada confederació inclouria una extensió de territori més gran que la del regne de la Gran Bretanya. Cap home informat no suposarà que els negocis d'una confederació com aquesta els pugui regular adequadament un govern menys global en orígens i institucions que el que ha proposat la Con-

venció. Quan les dimensions de l'estat assoleixen certa magnitud, cal la mateixa energia de govern i les mateixes formes d'administració que en requereix un de molta més extensió. Aquesta idea no admet cap demostració precisa perquè no hi ha cap barem que ens permeti mesurar la capacitat que és necessària per a governar cap nombre d'individus determinat; però si considerem que l'illa de la Gran Bretanya, que gairebé equival a cadascuna de les suposades confederacions, conté uns vuit milions de persones, i si reflexionem en el grau d'autoritat necessari per a dirigir cap al bé comú les passions d'una societat tan gran, no trobarem cap motiu per a dubtar que n'hi hauria prou amb una part similar de poder per a dur a terme la mateixa tasca en una societat força més nombrosa. Un govern, si s'organitza i s'exerceix com cal, és capaç de fer arribar la seva força fins molt lluny, i pot reproduir-se pertot arreu d'un gran imperi mitjançant una disposició encertada d'institucions subordinades.

La suposició que cada confederació en què probablement es dividirien els estats requeriria un govern igual de general que el que s'ha descrit es reforça amb una altra suposició, més probable que la que ens planteja tres confederacions com a alternativa a la Unió general. Si ens fixem en les consideracions geogràfiques i comercials, en combinació amb els hàbits i els prejudicis dels diversos estats, haurem de concloure que en cas de desunió el més natural és que s'aliïn en dos governs. Es pot preveure amb certesa que els quatre estats de l'est s'uniran, per totes les causes que formen els vincles de la simpatia i la connexió nacionals. L'Estat de Nova York, amb la seva situació, no seria mai prou insensat per a oposar un costat feble i sense suport a la força d'aquesta confederació. Hi ha altres motius obvis que en facilitarien el seu ingrés. Nova Jersey és un estat massa petit per a plantejar-se ésser una

frontera enfront d'aquesta associació encara més poderosa; i tampoc no sembla que hi hagi cap obstacle perquè l'hi admetin. Fins i tot Pennsilvània veuria forts incentius per a ingressar a la lliga del Nord. La seva veritable política consisteix en un comerç exterior actiu, basat en la seva pròpia navegació, i coincideix amb les opinions i les disposicions dels seus ciutadans. Els estats més al sud, a causa de diverses circumstàncies, no es poden considerar gaire interessats a impulsar la navegació. Potser s'estimen més un sistema que doni a totes les nacions oportunitats il·limitades per a transportar i comprar els seus productes. Potser Pennsilvània no voldria barrejar els seus interessos en una relació tan adversa a la seva política. Com que en qualsevol cas ha d'ésser una frontera, potser jutjarà més avinent per la seva seguretat fer frontera amb la Confederació del Sud, que no pas amb la del Nord, molt més poderosa. Això li conferiria més opcions d'evitar convertir-se en el Flandes d'Amèrica. Sigui quina sigui la decisió de Pennsilvània, si la Confederació del Nord inclou Nova Jersey, no és probable que hi hagi més d'una confederació al sud d'aquest Estat.

No hi pot haver res més evident que la idea que els tretze estats podran donar suport a un govern nacional millor que una meitat, o una tercera part o qualsevol nombre que no sigui la totalitat. Aquesta reflexió ens ha de fer desestimar l'objecció a la nostra proposta, fonamentada en el tema del seu cost; una objecció, a més a més, que en examinar-la de més a prop se'ns mostrarà amb tota claredat que està basada en un fonament equivocat.

Si, a més de la consideració d'una pluralitat de pressupostos públics, tenim en compte el nombre de persones que cal dedicar per força a vigilar les comunicacions interiors per tal d'evitar el comerç il·lícit entre les diverses confederacions

que indefectiblement sorgiran per poder cobrir les necessitats d'ingressos públics; i si també tenim en compte les institucions militars que s'ha demostrat que se seguirien inevitablement de les enveges i els conflictes de les diverses nacions en què es dividirien els estats, percebrem amb nitidesa que una separació seria tan perjudicial per a l'economia com ho seria per a la tranquil·litat, el comerç, la renda pública i la llibertat de totes les parts.

PUBLI [Hamilton]

14

Resposta a una objecció basada en l'extensió del país

Hem vist la necessitat de la Unió com a baluard contra el perill estranger, com a mantenidora de la pau entre nosaltres mateixos, com a guardiana del nostre comerç i altres interessos comuns. Com a única substituta de les institucions militars que han minat les llibertats del món antic, i com a antídot adequat per als efectes que provoca l'existència de faccions, que ha resultat fatal per a altres governs populars, i dels quals el nostre ja ha mostrat símptomes alarmants. En aquesta línia de les nostres anàlisis només ens queda ocupar-nos d'una objecció que es pot basar en la gran extensió de país que inclou la Unió. Unes quantes observacions sobre aquest tema seran encara més convenients ara que es veu que els adversaris de la nova Constitució s'aprofiten d'un prejudici dominant pel que fa a l'àmbit propici per a l'administració republicana, a fi de compensar amb dificultats imaginàries la manca de les objeccions fermes que en va malden per trobar.

Ja s'ha exposat i refutat en documents anteriors l'error que limita el Govern republicà a un territori reduït. Aquí només diré que sembla sorgit, més que res, de la confusió d'una república amb una democràcia i de l'aplicació a la primera de raonaments extrets de la natura de la segona, fets,

ambdós, que contribueixen a sustentar l'error. Ja s'ha fet al·lusió a la veritable distinció entre aquestes formes en una ocasió anterior: que en una democràcia la gent forma i exerceix el govern en persona, i en una república, el constitueix i l'administra mitjançant representants i agents. Una democràcia, doncs, ha de limitar-se a un lloc petit. Una república es pot estendre a una regió extensa.

A aquesta font accidental de l'error pot afegir-se l'artifici de certs escriptors cèlebres, els textos dels quals han tingut una gran responsabilitat en la formació del modern patró d'opinions polítiques. Com que són súbdits d'una monarquia absoluta o limitada, han provat de reforçar els avantatges i pal·liar els mals d'aquesta modalitat comparant-hi els mals i els defectes de la forma republicana i citant com a exemples d'aquesta les democràcies turbulentes de la Grècia antiga i la Itàlia moderna. Amb la confusió de noms, ha estat senzill transferir a una república observacions que només es podien aplicar a una democràcia; i entre altres, l'observació que només es pot instaurar entre un petit nombre de persones que visquin en un territori reduït.

Aquesta fal·lària potser s'ha percebut menys perquè la majoria dels governs populars de l'antiguitat eren de tipus democràtic; i ni tan sols a l'Europa moderna, a la qual devem el gran principi de representació, no es veu cap exemple de govern totalment popular i fonamentat, alhora, del tot en aquest principi esmentat. Si Europa té el mèrit d'haver descobert aquest gran mecanisme de govern, per la simple acció del qual es pot concentrar la voluntat del major cos polític i dirigir-la cap a qualsevol objectiu que requereixi el bé comú, Amèrica pot reivindicar el mèrit d'haver descobert el fonament de les repúbliques en estat pur i extenses. Només cal lamentar que algun dels seus ciutadans desitgi privar-la del

mèrit afegit de mostrar-ne tota l'eficàcia en la institució del sistema global que el país ara està examinant.

Com que el límit natural d'una democràcia és la distància respecte al punt central que permet als ciutadans més allunyats reunir-se tan sovint com ho requereixin les seves funcions públiques, i no inclourà més persones que les que puguin participar en aquestes funcions, el límit natural d'una república és la distància respecte al centre que permeti, encara que sigui tot just, als representants del poble reunir-se tan sovint com pugui ésser necessari per a l'administració dels afers públics. ¿Es pot dir que els límits dels Estats Units excedeixen aquesta distància? No ho diran els qui recordin que la costa atlàntica és el costat més llarg de la Unió, que en el període de tretze anys els representants dels estats s'han reunit de manera gairebé contínua i que no es pot acusar els membres dels estats més remots d'haver interromput la seva assistència més que els dels estats propers al Congrés.

Per tal que puguem formar-nos una opinió més justa sobre aquest interessant tema, fixem-nos en les dimensions actuals de la Unió. Els límits, segons fixa el tractat de pau, són: a l'est, l'Atlàntic; al sud, la latitud de trenta-un graus; a l'oest, el Mississipí, i al nord, una línia irregular que en alguns trams va més enllà dels quaranta-cinc graus i en altres cau fins als quaranta-dos. La costa meridional del llac Erie es troba per sota d'aquesta latitud. Si computem la distància entre els trenta-un i els quaranta-cinc graus, obtenim nou-centes setanta-tres milles comunes; si la computem des dels trenta-un fins als quaranta-dos graus, set-centes seixanta-quatre milles i mitja. Si agafem la mitjana de la distància, la quantitat serà de vuit-centes seixanta-vuit milles i tres quarts. La distància mitjana des de l'Atlàntic fins al Mississipí no deu ésser superior a set-centes cinquanta milles. Comparant

aquesta extensió amb la de diversos països europeus, sembla demostrable que el nostre sistema és commensurable amb el seu. No és molt més gran que Alemanya, on es reuneix contínuament una dieta que representa tot l'imperi; o que Polònia abans del darrer desmembrament, on una altra dieta nacional era dipositària del poder suprem. Si deixem de banda França i Espanya, veiem que a la Gran Bretanya, encara que pugui ésser inferior en mida, els representants de l'extrem nord de l'illa han de recórrer, fins a arribar al consell nacional, una distància equivalent a la que hauran de fer els de les parts més remotes de la Unió.

Tot i que aquesta consideració pugui ésser favorable, resten observacions que la situaran sota una llum encara més favorable.

En primer lloc, cal recordar que no s'atribuirà al Govern general tot el poder de redactar i administrar lleis. L'autoritat n'és limitada a certs àmbits enumerats, que concerneixen tots els membres de la república, però que no es poden assolir amb les disposicions separades de cap. Els governs del següent nivell, que poden estendre la seva atenció a tots els altres aspectes que es poden tractar per separat, mantindran l'autoritat i l'activitat degudes. Si el pla de la Convenció proposés l'abolició dels governs estatals particulars, els seus adversaris tindrien motius de queixa; encara que no fóra difícil demostrar que, si s'abolissin, el Govern general es veuria obligat per l'instint de supervivència a reinstaurar-los en l'àmbit d'autoritat que els és propi.

La segona observació que cal fer és que la funció directa de la Constitució federal és assegurar la Unió dels tretze estats originaris, cosa que sabem que és possible, i afegir-hi els altres estats que puguin sorgir en el seu si, o a la vora, cosa que no podem dubtar que serà igualment possible. Les

disposicions que poden ésser necessàries per als angles i les fraccions del nostre territori situats a la nostra frontera nord-occidental s'han de reservar per als qui els descobriments i l'experiència posteriors facin més aptes per a la tasca.

Cal tenir en compte, en tercer lloc, que noves millores facilitaran les relacions per tota la Unió. Les carreteres escurçaran el camí i es mantindran en més bon estat; es multiplicaran i milloraran els allotjaments per als viatgers; s'obrirà una navegació interior amb el nostre costat est al llarg de tota, o gairebé tota, l'extensió dels tretze estats. La comunicació entre els districtes occidental i atlàntic, i entre les diverses parts de tots dos, serà cada cop més senzilla gràcies als nombrosos canals amb què la benèfica natura ha cobert el nostre país, i que per a l'art és tan poc difícil connectar i completar.

Una quarta consideració, encara més important, és que, com que gairebé tots els estats seran una frontera per un costat o un altre, i així veuran, pel que fa a la seva seguretat, un incentiu per a fer alguns sacrificis en nom de la protecció general, els estats que es troben a més distància del cor de la Unió, i que, és clar, poden participar menys de la circulació corrent dels seus beneficis, seran al mateix temps directament contigus a nacions estrangeres, i en conseqüència tindran, en casos concrets, més necessitat de la seva força i els seus recursos. Potser a Geòrgia, o als estats que formen les nostres fronteres occidental o nord-oriental, no els convé enviar els representants a la seu del Govern; però encara els convindria menys haver de combatre tots sols contra un enemic invasor, i fins i tot assumir tots sols tota la despesa de les precaucions que pugui dictar el veïnatge amb un perill continu. Si en alguns aspectes, doncs, obtinguessin menys beneficis de la Unió que els estats menys allunyats, en altres aspec-

tes se'n beneficiaran més, i així es podrà mantenir l'equilibri adequat a tot arreu.

Us ofereixo, conciutadans meus, aquestes consideracions plenament confiat que el bon judici que tan sovint ha caracteritzat les vostres decisions els donarà el pes i l'efecte deguts; i que mai no permetreu que les dificultats, per considerables que semblin o per molt que s'accepti l'error en què es fonamentin, us endinsin en l'escenari lúgubre i perillós en el qual pretenen menar-vos els partidaris de la desunió. No feu cas de la veu artificial que us diu que el poble d'Amèrica, lligat com està per tants fils d'afecte, ja no pot viure junt com una sola família, ni continuar essent el guardià mutu de la felicitat de tothom, ni ésser integrat per conciutadans d'un gran imperi respectable i pròsper. No feu cas de la veu que us diu amb mal humor que la forma de govern que se us recomana que adopteu és una novetat al món polític, que mai no ha figurat a les teories dels planificadors més audaços, que prova d'assolir amb temeritat allò que és impossible. No, compatriotes, tapeu-vos les orelles per no sentir aquest llenguatge profà. Tanqueu els cors al verí que transmet: la sang de la mateixa família que corre per les venes dels ciutadans americans, la sang barrejada que han vessat en defensa dels seus drets sagrats, en consagra la Unió i suscita espant davant la idea que aquells esdevinguin aliens, rivals, enemics. I si cal rebutjar les novetats, creieu-me, la novetat més alarmant, el projecte més forassenyat, la iniciativa més temerària, és fraccionar-nos per tal de preservar les nostres llibertats i promoure la nostra felicitat. Però per què cal rebutjar l'experiència d'una gran república només perquè pugui incloure novetats? ¿No constitueix la glòria del poble d'Amèrica que, si bé ha tingut en amable consideració les opinions dels temps antics i d'altres nacions, no ha permès que una veneració

cega per l'antiguitat, els costums i els noms s'imposés a les idees del seu propi bon judici, el coneixement de la situació pròpia i les lliçons de l'experiència? A aquest esperit valent, la posteritat li deurà la possessió, i el món l'exemple, de les nombroses innovacions mostrades en l'escenari americà a favor dels drets privats i la felicitat pública. Si els dirigents de la revolució no haguessin fet cap pas decisiu per al qual no es trobés precedent, no se'n presentés cap model exacte en un govern establert, el poble dels Estats Units potser podria incloure's entre les malenconioses víctimes dels consells equivocats, i en el millor dels casos hauria sucumbit al pes d'algunes de les formes que han esclafat les llibertats de la resta de la humanitat. Afortunadament per a Amèrica, i confiem que per a tota l'espècie humana, van enfilar un camí nou i més noble. Van dur a terme una revolució que no té paral·lels en els annals de la societat humana. Van bastir les estructures de governs que no tenien cap model sobre la faç de la terra. Van formar l'ideal d'una gran Confederació, que els seus successors han de millorar i perpetuar. Si en els seus actes es perceben imperfeccions, ens meravellem que en siguin tan poques. Si es van equivocar més que res en l'estructura de la Unió, aquesta era la tasca més difícil d'executar; aquesta és la tasca que s'ha modelat de nou amb la proposta de la vostra Convenció, i és sobre aquesta proposta, que ara heu de deliberar i decidir.

PUBLI [Madison]

15

La ineficiència de l'actual Confederació per preservar la Unió

En el decurs dels documents anteriors he provat, conciutadans meus, de mostrar-vos amb una llum clara i convincent la importància de la Unió per a la vostra seguretat política i la vostra felicitat. He desplegat davant vostre un complicat seguit de perills a què estaríeu exposats si permetéssiu que el llaç sagrat que uneix el poble d'Amèrica es trenqués o es desfés per l'ambició o l'avarícia, l'enveja o l'equivocació. En la continuació de l'anàlisi a través de la qual em proposo acompanyar-vos, les veritats que es volen inculcar rebran la confirmació afegida de fets i arguments que fins ara no s'han esmentat. Si el camí per on encara heu de passar us sembla en alguns passatges avorrit o enutjós, recordeu que aneu a la cerca d'informació sobre el tema més fonamental que pot ocupar l'atenció d'un poble lliure, que el camp per on heu de viatjar és espaiós i que les dificultats del viatge han augmentat innecessàriament per culpa dels laberints que la sofisteria hi ha anat posant. Vull eliminar els obstacles a la vostra progressió d'una manera tan compendiosa com sigui possible, sense sacrificar la utilitat a la rapidesa.

Segons el pla que he traçat per a l'anàlisi del tema, el punt que cal examinar a continuació és la «insuficiència de l'ac-

tual Confederació per a la preservació de la Unió». Potser algú preguntarà quina necessitat hi ha de raonar o demostrar res a favor d'una posició que no és ni controvertida ni dubtosa, que té l'aprovació de l'enteniment i els sentiments de tota mena d'homes, i que en allò substancial admeten tant els opositors com els amics de la nova Constitució. Cal reconèixer en veritat que, per molt que difereixin en altres qüestions, en general semblen avenir-se com a mínim en aquest sentiment: que hi ha grans imperfeccions en el nostre sistema nacional i que cal fer alguna cosa per a salvar-nos de l'anarquia imminent. Els fets en què es basa aquesta opinió ja no són objecte de reflexió. S'han imposat a la sensibilitat del poble en conjunt, i han acabat arrancant, a aquells que amb la seva política equivocada han estat els principals responsables de precipitar-nos en la situació extrema a la qual hem arribat, una confessió, tot i que reàcia, de la realitat d'aquells defectes en el model del nostre Govern federal que des de fa temps assenyalen i lamenten els intel·ligents amics de la Unió.

I ben bé es pot dir amb propietat que hem arribat gairebé a l'última fase d'humiliació nacional. Gairebé no hi ha res que pugui ferir l'orgull o degradar el caràcter d'una nació independent que nosaltres no experimentem. ¿Hi ha compromisos al compliment dels quals estem obligats per tots els vincles respectables entre els homes? Doncs pateixen violacions constants i descarades. ¿Tenim deutes amb estrangers i amb els nostres propis ciutadans contrets en un temps de perill imminent per a la preservació de la nostra existència política? Doncs continuen sense cap previsió adequada o satisfactòria per a eixugar-los. ¿Tenim territoris valuosos i llocs importants en possessió d'una potència estrangera que, segons estipulacions explícites, haurien d'haver estat entre-

gats fa molt temps? Continuen retinguts en perjudici dels nostres interessos i dels nostres drets. ¿Estem en condicions d'oposar-nos a l'agressió i repel·lir-la? No tenim ni tropes, ni tresor, ni Govern.[22] ¿Estem si més no en condicions de reaccionar amb dignitat? Abans caldria deixar sense efecte les justes imputacions que se'ns fan respecte a les nostres pròpies infraccions. ¿Ens permeten la natura i el pacte participar lliurement en la navegació del Mississipí? Espanya ens n'exclou. ¿Estan en un moment de perill públic el crèdit públic i els recursos indispensables? Sembla que n'hem abandonat la causa en considerar-la perduda i irrecuperable. ¿És important el comerç per a la riquesa nacional? El nostre es troba en el punt més baix de declivi. ¿És la respectabilitat als ulls de les potències estrangeres una salvaguarda contra les invasions foranes? L'estupidesa del nostre Govern fins i tot els impedeix tenir tracte amb nosaltres. Els nostres ambaixadors a l'estranger són simples figurants d'una sobirania falsa. ¿Una disminució abrupta i poc natural en el valor de la terra és un símptoma de crisi nacional? El preu de la terra cultivada en moltes parts del país és molt més baix del que poden justificar la quantitat de terra erma i el mercat, i només es pot explicar del tot per la manca de confiança privada i pública que és tan alarmantment dominant en tots els sectors i que té una influència directa en la depreciació de tota mena de propietats. ¿És el crèdit privat l'amic i el patró de la indústria? La varietat més útil que consisteix a demanar i oferir préstecs es redueix als límits més estrets, i això encara més per una idea d'inseguretat que per escassetat de diners. Per a abreujar una enumeració d'aspectes concrets que no reportarà ni plaer ni instrucció, podem preguntar en general: quin

22 «Vull dir per a la Unió.»

indici de desordre, pobresa i insignificança nacionals podria recaure en una comunitat tan especialment beneïda amb dons naturals com la nostra que no pertanyi al fosc catàleg de les nostres desgràcies públiques?

Aquesta és la situació malenconiosa a què ens han menat els consells i les màximes dels mateixos que ara ens volen dissuadir d'adoptar la Constitució que se'ns proposa, i que, no satisfets d'haver-nos conduït fins al caire del precipici, semblen decidits a sumir-nos en l'abisme que ens hi espera al capdavall. Aquí, compatriotes meus, empesos per tots els motius que haurien d'influir i il·luminar el poble, plantegem una ferma reivindicació de la nostra seguretat, tranquil·litat, dignitat i reputació. Trenquem per fi l'encanteri fatal que durant tant de temps ens ha apartat dels camins de la felicitat i la prosperitat.

És ben cert, com ja s'ha observat, que fets massa obstinats per a resistir-los han produït una mena d'assentiment generalitzat a la proposició abstracta que el nostre sistema nacional conté defectes greus; però el fet favorable que els antics adversaris acceptin les mesures federals queda anul·lat per una oposició extenuant al remei dels únics principis que ens poden donar una oportunitat d'èxit. Alhora que admeten que el Govern dels Estats Units està desproveït d'energia, s'oposen a atorgar-li els poders necessaris per a dotar-lo d'aquesta energia. Sembla que continuen aspirant a coses incompatibles i irreconciliables: a un augment de l'autoritat federal sense una disminució de l'autoritat dels estats, a la sobirania de la Unió i a la completa independència dels membres. Sembla, en resum, que continuen nodrint amb una devoció cega el monstre polític d'un *imperium in imperio*. Això fa necessari mostrar exhaustivament els principals defectes de la Confederació per tal de demostrar que els mals que experimen-

tem no es deuen a imperfeccions menors o parcials, sinó a errors fonamentals en l'estructura de l'edifici, que no es poden corregir si no és per una modificació dels primers principis i els pilars principals de la carcassa.

El gran i radical mal en la construcció de la Confederació existent es troba en el principi de *legislació adreçada als estats o governs en les seves atribucions col·lectives o conjuntes, i no als individus que els formen*. Tot i que aquest principi no recorre tots els poders delegats a la Unió, n'impregna i governa aquells dels quals depèn l'eficàcia de la resta. Excepte la llei de distribució de fons, els Estats Units tenen una absoluta discrecionalitat per a requerir tropes i diners, però no disposen d'autoritat per a reunir-ne cap dels dos mitjançant regulacions que s'apliquin directament als ciutadans individuals d'Amèrica. La conseqüència d'això és que, si bé en teoria les resolucions sobre aquests objectes són lleis constitucionalment vinculants per als membres de la Unió, a la pràctica són simples recomanacions que els estats observen o obvien a discreció.

Trobem un exemple singular de la natura capriciosa de la ment humana en el fet que, després de totes les amonestacions que hem rebut de l'experiència en aquest sentit, alguns homes encara retreguin a la nova Constitució que es desviï d'un principi que s'ha mostrat que va ésser la ruïna de l'antiguitat i que és evidentment incompatible amb la idea del govern; un principi, en resum, que, en cas d'aplicar-lo, ha de substituir els actes violents i sanguinaris de l'espasa per la discreta influència dels jutges.

No hi ha res d'absurd o inviable en la idea d'una lliga o aliança entre nacions independents amb vista a certs objectius definits i declarats amb precisió en un tractat que reguli tots els detalls de temps, lloc, circumstàncies i quantitat, sense

deixar res a la discreció futura, i l'execució del qual depengui de la bona fe de les parts. A totes les nacions civilitzades hi ha pactes d'aquest tipus, subjectes a les vicissituds habituals de la pau i la guerra, del compliment i l'incompliment, segons dicten els interessos o les passions de les potències que els contreuen. Al començament d'aquest segle es va estendre per Europa un furor per aquest tipus de pactes, dels quals els polítics de l'època esperaven de tot cor obtenir els beneficis que no van arribar mai. Amb vista a establir l'equilibri de poder i la pau d'aquesta part del món, es van exhaurir tots els recursos de les negociacions i es van formar aliances triples i quàdruples; però tot just s'havien format ja es trencaven, i van oferir a la humanitat una lliçó instructiva però trista sobre la poca confiança que s'ha de posar en tractats que no tenen altra sanció que l'obligació de la bona fe i que oposen consideracions generals sobre la pau i la justícia a l'impuls de qualsevol interès directe o passió.

Si els estats concrets d'aquest país estan disposats a relacionar-se de manera similar entre si i a desestimar el projecte d'un nivell superior de govern general dotat del seu propi àmbit d'actuació, el model seria ben perniciós i ens comportaria totes les molèsties que s'han enumerat en la primera categoria, però tindria el mèrit d'ésser, si més no, coherent i viable. Renunciant a tots els pensaments sobre el govern confederat, ens portaria a una simple aliança ofensiva i defensiva, i ens col·locaria en una situació en què seríem alternativament amics i enemics entre nosaltres, segons ens prescrivissin les enveges i rivalitats mútues, nodrides per les intrigues de nacions estrangeres.

Però si no estem disposats a trobar-nos en aquesta perillosa situació; si encara volem adherir-nos a la idea d'un govern nacional o, el que és el mateix, un d'un nivell superior de

govern sota la direcció d'una autoritat comuna, hem d'optar per incorporar al nostre projecte els ingredients que es pot considerar que formen la diferència característica entre una lliga i un govern: hem d'estendre l'autoritat de la Unió a les persones dels ciutadans, els únics objectes adequats de govern.

Governar inclou el poder d'elaborar lleis. És essencial per a la idea de llei que vagi acompanyada d'una sanció, o, en altres paraules, una pena o un càstig per a la desobediència. Si la desobediència no anés seguida de cap càstig, les resolucions o ordres que pretenen ésser lleis no seran més, de fet, que consells i recomanacions. Aquesta pena, sigui la que sigui, només es pot aplicar de dues maneres: per l'acció dels tribunals i jutges o mitjançant la força militar; per la coerció de la magistratura o per la coerció de les armes. És evident que la primera mena només es pot aplicar a homes, i la segona s'ha de fer servir necessàriament contra cossos polítics, o comunitats, o estats. És evident que cap procés d'un tribunal no pot imposar en darrera instància el compliment de les lleis. Es poden dictar sentències en contra d'aquests cossos polítics per violacions del seu deure, però aquestes sentències només es poden executar amb l'espasa. En una associació en què l'autoritat general està limitada als cossos col·lectius de les comunitats que la componen, tota infracció de les lleis ha de comportar un estat de guerra; i l'execució militar ha d'esdevenir per força l'únic instrument d'obediència civil. Aquest estat de coses no mereix de cap manera el nom de govern, i cap home prudent no optaria per confiar-li la seva felicitat.

Hi va haver un temps en què se'ns deia que no havíem de témer que els estats infringissin les regulacions de l'autoritat federal; que una consciència d'interès comú presidiria la conducta dels respectius membres i propiciaria una conformitat plena amb totes les disposicions constitucionals de la Unió.

Aquest llenguatge, avui dia, semblaria tan forassenyat com ho semblarà una gran part del que ara sentim quan haguem rebut més ensenyaments del millor oracle de saviesa, l'experiència. En tot moment va mostrar una ignorància dels veritables ressorts que mouen la conducta humana, i va ocultar els veritables incentius per a l'establiment del poder civil. Per què s'ha instituït el govern, al capdavall? Perquè les passions dels homes no es conformen als dictats de la raó i la justícia sense coacció. ¿S'ha vist enlloc que grups d'homes es comportin amb més rectitud o desinterès que els individus? Tots els observadors rigorosos han inferit el contrari a partir de la conducta de la humanitat, i la inferència es fonamenta en motius obvis. El mirament per la reputació té una influència menys activa quan la infàmia d'una mala acció s'ha de dividir entre diverses persones que no quan recau en una de sola. Un esperit de divisió, capaç de mesclar el seu verí en les deliberacions de tots els grups d'homes, sovint precipita les persones que els integren a conductes impròpies i excessos que les farien envermellir en un càrrec individual.

A més de tot això, hi ha en la natura del poder sobirà una frisança de control que disposa els que estan dotats del seu exercici a observar amb mals ulls tots els intents externs de limitar-ne o dirigir-ne les operacions. Aquest esperit motiva que en tota associació política que es forma sobre el principi d'unir en un interès comú un nombre de sobiranies menors es trobi una mena de tendència excèntrica en les esferes subordinades o inferiors en virtut de la qual totes proven constantment d'apartar-se del centre comú. No és difícil explicar aquesta tendència. S'origina en l'amor pel poder. El poder controlat o coartat és gairebé sempre rival i enemic d'aquell poder que el controla o que el coarta. Aquesta senzilla proposició ens mostra que hi ha ben pocs motius per a

esperar que les persones a qui s'ha confiat l'administració dels afers dels membres particulars d'una confederació estiguin sempre disposades, de perfecte bon humor i amb una consideració recta pel bé públic, a executar les resolucions o els decrets de l'autoritat general. La constitució humana fa que sigui ben bé al contrari.

Si, per tant, les mesures de la Confederació no es poden executar sense la intervenció de les administracions particulars, no se'n pot esperar gaire que s'executin de cap altra manera. Els governants dels respectius membres, tant si hi tenen un dret constitucional a fer-ho com si no, s'encarregaran de jutjar la correcció de les mesures. Sospesaran la conformitat d'allò proposat o requerit amb els seus interessos o objectius immediats, els convenients o inconvenients que en comportarà l'adopció. Tot molt correcte, i amb un esperit d'escrutini interessat i desconfiat, sense el coneixement de les circumstàncies nacionals i raons d'estat que és essencial per a un judici recte, i amb la marcada predilecció pels objectius locals que difícilment pot deixar d'esguerrar la decisió. El mateix procés s'ha de repetir en tots els membres que formen el cos; i l'execució dels plans, elaborats pels consells de la totalitat, sempre es deixarà a la discreció de les opinions desinformades i carregades de prejudicis de cada part. Els qui estan familiaritzats amb les accions de les assemblees populars, els qui han vist com arriba a ésser sovint de difícil, quan no hi ha la pressió de circumstàncies externes, conduir-les a resolucions acordades en punts importants, s'adonaran de seguida de fins a quin punt és impossible persuadir diverses assemblees d'aquest tipus, que deliberen distanciades entre si, en moments i amb consideracions diferents, que cooperin gaire temps amb les mateixes opinions i els mateixos propòsits.

En el nostre cas, la Constitució estipula que han de concórrer tretze voluntats sobiranes distintes per a la plena execució de qualsevol mesura destacada que procedeixi de la Unió. Ha succeït el que s'hauria d'haver previst. Les mesures de la Unió no s'han executat; i les omissions dels estats han anat evolucionant fins a un extrem que ha acabat aturant totes les rodes del Govern nacional i posant-lo en una posició terrible. El Congrés a penes posseeix en aquest moment els mitjans per a mantenir les formes de l'Administració, fins que els estats tinguin temps de posar-se d'acord sobre un substitut més substancial de l'actual ombra de Govern federal. La situació no se'n va anar en orris de cop i volta. Les causes que hem especificat van causar de primer només graus desiguals i desproporcionats de compliment dels requeriments de la Unió. Les majors transgressions d'alguns estats van proporcionar el pretext i la temptació als estats més complidors, o als menys transgressors. Per què, es preguntaven aquests, hem de fer més que els que estan embarcats en el mateix viatge polític que nosaltres? Per què ens hem d'avenir a suportar més de la part que en justícia ens pertoca de la càrrega comuna? Van sorgir temptacions que l'egoisme humà no va poder resistir, i que ni tan sols homes reflexius, que tenien en compte conseqüències remotes, no van poder combatre sense vacil·lació. Tots els estats que han cedit a la persuasiva veu de l'interès o la conveniència directes han anat retirant el seu suport, fins que l'edifici fràgil i inestable sembla a punt de caure'ns damunt el cap i esclafar-nos sota les runes.

PUBLI [Hamilton]

16

Continuació del mateix tema

La tendència del principi de legislació per als estats, o les comunitats, en les seves atribucions polítiques, segons ha exemplificat l'experiment que n'hem fet, queda igualment il·lustrada pels esdeveniments succeïts en tots els altres governs de tipus confederatiu dels quals tenim algun coneixement en proporció exacta al seu predomini en aquests sistemes. Les confirmacions d'aquest fet mereixen un examen detallat i precís. Aquí m'acontentaré a observar de passada que, de totes les confederacions de l'antiguitat que ens han pervingut per la història, les lligues lícia i aquea, en la mesura que en resten vestigis, semblen haver estat les més lliures de les cadenes d'aquest principi equivocat, i per conseqüent són les que més han merescut i han rebut amb més abundància l'aprovació entusiasta dels teòrics de la política.

Aquest principi censurable pot qualificar-se amb rigor i èmfasi de pare de l'anarquia. S'ha comprovat que engendra naturalment i necessàriament irregularitats en els membres de la Unió, i que, sempre que es produeixen, l'únic remei constitucional és la força, i l'efecte directe del seu ús, la guerra civil.

Encara hem d'esbrinar fins a quin punt podria un dispositiu de govern tan repugnant, aplicat a nosaltres, complir el seu objectiu. Si no hi hagués un gran exèrcit constantment a

disposició del Govern nacional, no podria aquest aplicar cap mena de força o, quan pogués, consistiria en una guerra entre diferents parts de la Confederació sobre les infraccions d'una lliga en què el més probable fóra que s'imposés la combinació més forta, fos la dels qui donessin suport a l'autoritat general o la dels qui s'hi oposessin. Poques vegades s'escauria que les irregularitats que calgués corregir es limitessin a un sol membre, i si n'hi hagués més d'un que hagués negligit el seu deure, la semblança de les situacions els induiria a unir-se amb vista a la defensa comuna. Al marge d'aquest motiu de simpatia, si resultés que el membre agressor fos un estat gran i influent, sovint tindria prou pes entre els seus veïns per a obtenir d'alguns el suport a la seva causa. Fóra fàcil idear arguments fal·laços sobre perills per a la llibertat general; es podrien inventar sense dificultats excuses plausibles per a les deficiències de l'incomplidor a fi de despertar temors, inflamar les passions i conciliar la bona voluntat fins i tot dels estats que no haguessin estat responsables de cap vulneració o omissió de deures. Això s'escauria encara amb més probabilitat perquè de vegades es podria preveure que les irregularitats dels membres més grans procedien de l'ambició premeditada dels seus governants, per tal de desempallegar-se de tot control extern sobre els estratagemes per a engrandir-se, i es pot imaginar que, per aconseguir-ho, subornarien abans individus dirigents dels estats contigus. Si no trobessin col·laboradors a casa, haurien de recórrer a l'ajuda de potències estrangeres, que poques vegades s'estarien d'estimular dissensions en una Confederació de la qual tinguessin tants motius per témer la ferma Unió. Un cop s'ha desembeinat l'espasa, les passions dels homes no fan cas de cap límit de moderació. Els impulsos de l'orgull ferit, les instigacions del ressentiment irritat, menarien els estats contra els

quals s'haguessin exercit les armes de la Unió a qualsevol extrem necessari per a venjar l'afront o per a evitar la humiliació de la submissió. La primera guerra d'aquest tipus culminaria probablement en la dissolució de la Unió.

Això es pot considerar la mort violenta de la Confederació. Ara semblem a punt d'experimentar-ne una mort més natural, si el sistema federal no es renova amb rapidesa d'una manera més substancial. Tenint en compte el geni d'aquest país, no és probable que els estats conformes se sentissin inclinats gaire sovint a donar suport a l'autoritat de la Unió embrancant-se en una guerra contra els estats disconformes. Sempre estarien més disposats a seguir la via més moderada de situar-se en igualtat amb els membres transgressors a còpia d'imitar-ne l'exemple. I la culpa de tots esdevindria, així, la seguretat de tots. La nostra experiència anterior ha mostrat ben clara l'operació d'aquest esperit. De fet, hi hauria una dificultat insuperable a l'hora de determinar quan es podria utilitzar legítimament la força. Pel que fa a la contribució pecuniària, que seria la font més assídua de vulneracions, sovint seria impossible decidir si la infracció es devia a l'oposició o a la incapacitat. Sempre seria possible fingir la segona. I només en els casos flagrants es podria detectar aquesta fal·làcia amb prou certesa per a justificar el dur recurs de la coacció. No costa veure que només aquest problema, com que es produiria sovint, donaria a la majoria que dominés el consell nacional moltes opcions d'exercir opinions contencioses, arbitrarietats i opressions.

No sembla que costi gaire demostrar que els estats no haurien de preferir una constitució nacional que només es pogués mantenir amb l'ús d'un gran exèrcit en tot moment disposat a executar els requeriments o els decrets ordinaris del Govern. I tanmateix aquesta és l'evident alternativa que sug-

gereixen els qui desitgen negar-li el poder d'estendre les seves accions als individus. Aquesta idea, si fos viable, degeneraria de seguida en un despotisme militar; però es veurà que resulta inviable des de tots els punts de vista. Els recursos de la Unió no serien suficients per a mantenir un exèrcit de prou envergadura per a confinar els estats més grans dins els límits del seu deure; i de tota manera tampoc no hi hauria mitjans per a formar un exèrcit similar. Qualsevol que consideri la població i la força de diversos d'aquests estats per separat en aquests moments, i pensi en el que esdevindran d'aquí a només mig segle, no vacil·larà a tenir per ociós i visionari qualsevol esquema que pretengui regular-ne els moviments amb lleis que operin sobre les seves atribucions col·lectives i s'hagin d'executar a través d'una coacció aplicable a aquestes mateixes atribucions. Un projecte d'aquest tipus és poc menys romàntic que l'esperit domador de monstres que s'atribueix als fabulosos herois i semidéus de l'antiguitat.

Ni tan sols en les confederacions que s'han format amb membres més petits que molts dels nostres comtats, el principi legislatiu per a estats sobirans amb el suport de la coerció militar no ha resultat mai efectiu. Poques vegades s'ha provat d'aplicar-lo, que no fos contra els membres més febles; i en la majoria de casos els intents de sotmetre els refractaris i els desobedients han desfermat guerres sanguinàries, en què la meitat de la Confederació ha desplegat els estendards contra l'altra meitat.

El resultat d'aquestes observacions ha d'ésser clar per a un esperit intel·ligent: que si és d'alguna manera possible construir un govern federal capaç de regular els afers comuns i de preservar la tranquil·litat general, s'ha de fonamentar, pel que fa als objectes que se li confiïn, en el revers del principi que propugnen els oponents a la Constitució que es pro-

posa. Ha d'incidir en les persones dels ciutadans. No ha de requerir cap legislació intermèdia, sinó que s'ha de reforçar amb el braç del magistrat ordinari per a executar les seves pròpies resolucions. La majestat de l'autoritat nacional ha de manifestar-se per mitjà de les corts de justícia. El Govern de la Unió, igual que el de cada estat, ha de poder dirigir-se directament a les esperances i els temors dels individus; i per a atreure en suport seu les passions que tenen una influència més forta en el cor humà. En resum, ha de posseir tots els mitjans i tenir dret a recórrer a tots els mètodes d'executar els poders que se li han atorgat, i que posseeixen i exerceixen els governs estatals particulars.

A aquest raonament podria replicar-se que si algun estat s'apartés de l'autoritat de la Unió, podria en qualsevol moment obstruir l'execució de les seves lleis i portar la qüestió al mateix mecanisme de força la necessitat del qual es retreu al pla oposat.

La plausibilitat d'aquesta objecció s'esvairà tan bon punt recordem la diferència essencial entre una simple *desobediència* i una *resistència activa*. Si la interposició de les assemblees legislatives dels estats és necessària per a dur a terme una mesura de la Unió, només han de *no actuar, o actuar evasivament*, i la mesura és derrotada. Aquesta negligència del deure es pot disfressar sota disposicions artificioses però insubstancials, per tal que no es mostri i, és clar, no susciti cap alarma en el poble per la seguretat de la Constitució. Els dirigents de l'Estat poden fins i tot fer passar per mèrit les invasions subreptícies amb la justificació d'alguna conveniència, alguna exempció o algun avantatge temporals.

Però si l'execució de les lleis del Govern nacional no requerís la intervenció de les assemblees legislatives dels estats, si haguessin de recaure directament en els mateixos

ciutadans, els governs particulars no podrien interrompre la seva evolució sense recórrer de manera oberta i violenta a un poder inconstitucional. Cap omissió ni evasió no obeirien a aquella finalitat. Estarien obligats a actuar, i d'una manera que no deixaria dubtes que havien conculcat els drets nacionals. Un experiment d'aquesta natura sempre seria arriscat amb una Constitució en algun grau competent quant a la seva pròpia defensa, i amb un poble prou culte per a distingir un exercici legal i una usurpació d'autoritat il·legal. El seu èxit requeriria no tan sols una majoria facciosa en l'assemblea legislativa, sinó la concurrència dels tribunals de justícia i del cos del poble. Si els jutges no estiguessin embarcats en una conspiració amb l'assemblea legislativa, considerarien les resolucions d'aquesta majoria contràries al dret suprem de la terra, inconstitucionals i nul·les. Si el poble no estigués contaminat de l'esperit dels seus representants a l'Estat, posaria, com a guardià natural de la Constitució, el pes d'aquesta a la balança nacional i li donaria una clara preponderància en la contesa. No abundarien els intents d'aquest tipus, fets amb lleugeresa o irreflexió, perquè poques vegades es podrien fer sense perill per als autors, si no fos en casos d'exercici tirànic de l'autoritat federal.

Si sorgís una oposició al Govern nacional arran de la conducta irregular d'individus obstinats o sediciosos, es podria reprimir amb els mateixos mitjans que empren cada dia contra el mateix mal els governs estatals. Els magistrats, com que són els qui apliquen el dret de la terra, emani de la font que emani, estarien sens dubte disposats a defensar les regulacions tant nacionals com locals davant les incursions del llibertinatge privat. Quant a les commocions i les insurreccions parcials que de vegades agiten les societats a causa de les intrigues d'una facció insignificant, o de mals humors sob-

tats o ocasionals que no infecten el gran cos de la comunitat, el Govern general podria dedicar recursos a la supressió de desordres d'aquest tipus en una quantitat superior als que estarien a disposició d'un sol membre. I pel que fa a les enemistats mortals que en certes conjuntures escampen una conflagració per tot un país, o per una gran part d'un país, sorgides o bé de causes de descontentament substancials donades pel Govern o bé del contagi d'algun paroxisme popular violent, no pertanyen a cap regla de càlcul corrent. Quan es produeixen, de costum arriben a revolucions i desmembraments d'imperi. Cap forma de govern no pot evitar-les o controlar-les sempre. És vana l'esperança de prevenir esdeveniments massa poderosos per a la previsió o la precaució humanes, i fóra ociós oposar-se a un govern perquè no pot fer impossibles.

PUBLI [Hamilton]

17

Continuació del mateix tema

Potser es pot arribar a presentar també una objecció de natura diferent a la que s'ha plantejat i refutat en el darrer escrit, contra el principi de legislació adreçada directament als ciutadans individuals d'Amèrica. Es podria dir que tendiria a atorgar massa poder al Govern de la Unió i a permetre-li que absorbís les autoritats residuals que potser es jutjaria adequat deixar als estats per a finalitats locals. Tot imaginant el desig més gran de poder que un home raonable pugui ser capaç de sentir, em confesso incapaç de descobrir quina temptació podrien sentir mai les persones encarregades de l'administració del Govern general per a desproveir els estats de les potestats d'aquest tipus. Em fa l'efecte que la regulació de la simple política interior d'un estat no ofereix gaires atractius a l'ambició. El comerç, les finances, les negociacions i la guerra semblen incloure tots els àmbits amb encant per als esperits regits per aquesta passió; i tots els poders necessaris per a aquests àmbits haurien de consignar-se al dipositari nacional. L'administració de la justícia privada entre els ciutadans del mateix estat, la regulació de l'agricultura i altres àmbits de natura similar, tot allò, en resum, que és adequat que s'assigni a la legislació local, no poden ésser mai ocupacions desitjables per a una jurisdicció gene-

ral. És per tant improbable que en els consells federals hi hagi una disposició a usurpar els poders amb què estan connectades, perquè l'intent d'exercir aquests poders seria tan problemàtic com nimi, i la seva possessió, per aquest motiu, no aportaria res a la dignitat, la importància o l'esplendor del Govern nacional.

Però tot i admetent en nom de l'argumentació que el simple llibertinatge i l'afany de dominació fossin suficients per a engendrar aquesta disposició, encara es pot afirmar amb seguretat que la consciència de l'òrgan constituent dels representants nacionals o, en altres paraules, el poble dels diversos estats, controlaria la indulgència d'un apetit tan excessiu. Sempre serà molt més senzill per als governs dels estats envair les potestats nacionals que per al Govern nacional envair les potestats dels estats. La prova d'aquesta proposició rau en el grau superior d'influència que els governs dels estats, si administren els seus afers amb rectitud i prudència, posseeixen en general sobre el poble; una circumstància que alhora ens ensenya que hi ha una debilitat inherent i intrínseca en totes les constitucions federals; i que mai no s'esmerçaran prou esforços en la seva organització per a donar-los tota la força que és compatible amb els principis de llibertat.

La superior influència de cadascun dels governs es deuria en part a la construcció difusa del Govern nacional, però sobretot a la natura dels àmbits a què es dirigiria l'atenció de les administracions dels estats.

És ben sabut que els afectes de la natura humana en general s'afebleixen en proporció a la distància o difusió de l'objecte. Pel mateix principi que un home se sent més lligat a la família que no als veïns, i als veïns que no a la comunitat en general, el poble de cada estat tendiria a sentir una inclinació més forta cap als seus governs locals que no cap al Govern de

la Unió, si no fos que una administració molt més bona del segon destruís la força d'aquest principi.

La forta propensió del cor humà trobaria auxiliars poderosos en els àmbits de la regulació dels estats.

La diversitat d'interessos menors, que necessàriament es conferiran a la supervisió de les administracions locals i que formaran sengles rierols d'influència que flueixen per totes les parts de la societat, no es poden particularitzar sense implicar detalls massa avorrits i poc interessants per a compensar la instrucció que podrien reportar.

Hi ha un avantatge essencial que pertany a l'àmbit dels governs estatals, capaç de situar la qüestió sota una llum clara i satisfactòria: em refereixo a l'administració ordinària de la justícia penal i civil. Aquesta, més que cap altra, és la font més poderosa, universal i atractiva d'obediència i afecció populars. És aquesta la que, en ésser el guardià immediat i visible de la vida i la propietat, tenir els beneficis i terrors en constant activitat a la vista pública, regular tots els interessos personals i les preocupacions familiars més evidents per a la sensibilitat dels individus, contribueix més que cap altra circumstància a infondre en els esperits de la gent afecció, estimació i reverència pel Govern. Aquest gran aglutinador de la societat, que es difon gairebé del tot pels canals de cadascun dels governs, independent de totes les altres causes d'influència, els asseguraria un imperi tan decidit sobre els respectius ciutadans fins al punt de ser-ne en tot moment un contrapès complet i, prou sovint, perillós rival del poder de la Unió.

D'altra banda, les accions del Govern nacional, com que no són tan evidents i visibles per a la massa dels ciutadans, seran percebudes i valorades en els seus beneficis sobretot pels homes reflexius. Com que concerneixen interessos més generals, afectaran menys els sentiments de la gent, i és menys

probable que, en proporció, suscitin una habitual consciència d'obligació i un sentiment d'afecció actiu.

El raonament en aquest sentit ha quedat il·lustrat abundantment amb l'experiència de totes les constitucions federals que coneixem, i de totes les altres que hi han tingut encara que sigui la més petita analogia.

Tot i que els antics sistemes feudals no eren, en rigor, confederacions, participaven tanmateix de la natura d'aquesta mena d'associació. Hi havia un cap, cacic o sobirà comú l'autoritat del qual s'estenia sobre tota la nació; i diversos vassalls subordinats, o feudataris, als quals s'assignava grans porcions de terra, i nombroses sèries de vassalls inferiors o criats, que ocupaven i conreaven la terra segons el jurament de fidelitat o obediència a les persones que els la cedien. Cada vassall principal era una mena de sobirà dins la seva propietat particular. Les conseqüències d'aquesta situació eren una oposició contínua a l'autoritat del sobirà i guerres freqüents entre els grans barons o els feudataris principals mateixos. El poder del cap de la nació era en general massa feble per a mantenir la pau pública o protegir el poble contra les opressions dels seus senyors directes. Aquest període de la història d'Europa s'ha qualificat emfàticament d'anarquia feudal.

Quan resultava que el sobirà era un home de temperament vigorós i guerrer i de qualitats superiors, adquiria un pes i una influència personals que s'adeien provisionalment als propòsits d'una autoritat més regular. Però en general el poder dels barons s'imposava al del príncep, i en molts casos el domini d'aquest quedava bandejat i els grans feus s'erigien en principats o estats independents. En els casos en què el monarca s'acabava imposant als vassalls, el seu èxit es devia més que res a la tirania d'aquests vassalls sobre els serfs. Els

barons, o nobles, igualment enemics del sobirà i opressors del poble, eren temuts i detestats per ambdues bandes, fins que el perill i l'interès mutus propiciaven una unió entre el sobirà i el poble que era fatal per al poder de l'aristocràcia. Si els nobles, amb un comportament de clemència i justícia, haguessin preservat la fidelitat i la devoció dels seus servents i seguidors, les seves lluites entre ells i el príncep s'haurien inclinat sempre del costat dels primers i en detriment de l'autoritat reial.

No és una afirmació basada tan sols en l'especulació o la conjectura. Entre altres il·lustracions d'aquesta veritat que podríem esmentar, Escòcia ens proporciona un exemple contundent. L'esperit de clan que es va introduir en una època primerenca en aquest regne, i que unia els nobles i els súbdits amb vincles equivalents als de la família, feia que l'aristocràcia dominés constantment el poder del monarca, fins que la incorporació a Anglaterra en va sotmetre l'esperit ferotge i ingovernable i el va reduir a les normes de subordinació que un sistema més racional i enèrgic de política civil havia establert prèviament en aquest darrer regne.

Els governs separats en una confederació es poden comparar amb encert a les baronies feudals, amb el següent avantatge a favor seu: que a causa dels motius ja exposats, posseeixen en general la confiança i la bona voluntat del poble, i amb un suport tan important poden oposar-se efectivament a totes les invasions del Govern nacional. Serà bo que a més no puguin contrarestar-ne l'autoritat legítima i necessària d'aquest. Els punts de semblança consisteixen en la rivalitat de poder aplicable a tots dos, i en la *concentració* de grans parts de la força de la comunitat *en dipositaris particulars*, en un cas a disposició dels individus, en l'altre a disposició dels òrgans polítics.

Un repàs concís dels fets que han acompanyat els governs confederats acabarà d'il·lustrar aquesta important doctrina, l'omissió de la qual ha estat l'origen principal dels nostres errors polítics i ha adreçat la nostra enveja cap a la banda equivocada. Aquest repàs constituirà el tema dels propers documents.

PUBLI [Hamilton]

18

Continuació del mateix tema

Entre les lligues de l'antiguitat, la principal fou la de les repúbliques gregues, associades en el consell amfictònic. Segons els millors testimonis que ens han pervingut d'aquesta cèlebre institució, presentava una analogia molt instructiva amb l'actual Confederació dels Estats Americans.

Els membres conservaven el caràcter d'estats independents i sobirans i tenien els mateixos vots en el consell federal. Aquest consell tenia una autoritat general per a proposar i resoldre tot allò que jutgés que era necessari per al benestar comú de Grècia: declarar i fer la guerra, decidir en darrera instància totes les controvèrsies entre els membres, sancionar la part agressora, aplicar tota la força de la Confederació contra els desobedients, acceptar nous membres. Els amfictions eren els guardians de la religió i d'immenses riqueses pertanyents al temple de Delfos, on tenien autoritat en controvèrsies entre els habitants i els qui hi anaven a consultar l'oracle. Com a mesura addicional per a l'eficàcia dels poders federals, feien el jurament de defensar-se mútuament i protegir les ciutats unides, castigar els que infringissin aquest jurament i venjar-se dels sacrílegs saquejadors del temple.

En teoria i sobre el paper, aquest aparat de poders sembla més que suficient per als objectius generals. En força

aspectes, tenien més poders que els enumerats en els articles de la Confederació. Els amfictions controlaven la superstició d'aquell temps, un dels motors principals que mantenien el govern; gaudien d'una potestat declarada per a usar la coerció contra les ciutats refractàries, i estaven obligats per jurament a exercir aquesta autoritat en les ocasions necessàries.

Però l'experiència era molt diferent de la teoria. Els poders, com els de l'actual Congrés, els administraven representants plenament nomenats per les ciutats en virtut de les seves atribucions polítiques, ciutats que també podien exercir aquests poders sobre ells en virtut de les mateixes atribucions. D'aquí van sorgir la debilitat, els desordres i finalment la destrucció de la lliga. Els membres més poderosos, en comptes d'estar sotmesos al respecte i a la subordinació, van tiranitzar successivament tota la resta. Atenes, segons ens informa Demòstenes, va dominar Grècia durant setanta-tres anys. A continuació foren els lacedemonis els qui la van governar durant vint-i-nou anys; en un període posterior, després de la batalla de Leuctres, el torn de dominació va recaure en els tebans.

Es va escaure massa sovint, segons Plutarc, que els representants de les ciutats més poderoses intimidessin i corrompessin els de les més febles, i que aquest comportament afavorís el grup més poderós.

Ni tan sols enmig de guerres defensives i perilloses amb Pèrsia i Macedònia els membres van actuar mai en concert, i sovint es van deixar enganyar per mercenaris de l'enemic comú. Els intervals de guerra exterior van anar plens de vicissituds, convulsions i matances internes.

En concloure la guerra amb Xerxes, sembla que els lacedemonis van reclamar que unes quantes ciutats fossin expulsades de la lliga a causa del paper deslleial que hi havien

tingut. Els atenencs, que veien que amb aquesta mesura els lacedemonis perdrien menys aliats que ells i passarien a dominar les deliberacions públiques, es van oposar vigorosament a la iniciativa i la van derrotar. Aquest fet històric palesa alhora la ineficiència de la unió, l'ambició i l'enveja dels seus membres més poderosos, i la condició subordinada i degradada de la resta. Els membres de menys pes, tot i que segons la teoria del seu sistema tenien dret a orbitar amb el mateix orgull i majestat entorn el centre comú, havien esdevingut de fet satèl·lits dels orbs de primera magnitud.

Segons el parer de l'Abbé Milot, si els grecs haguessin estat tan savis com valents, haurien fet cas de l'advertiment que els feia l'experiència sobre la necessitat d'una unió més estreta, i haurien aprofitat la pau que va seguir el seu èxit contra els exèrcits perses per a instituir aquesta reforma. Però en comptes d'aplicar aquesta política òbvia, Atenes i Esparta, inflades per les victòries i la glòria que havien adquirit, esdevingueren primer rivals i després enemigues, i es van fer infinitament més mal l'una a l'altra que no els en va fer Xerxes. Enveges, pors, odis i danys recíprocs van culminar en la cèlebre guerra del Peloponès, que al seu torn va conduir a la ruïna i l'esclavitud dels atenencs que l'havien iniciada.

Com que un govern feble quan no està en guerra es veu sempre agitat per dissensions internes, aquestes no deixen mai d'atreure noves calamitats de l'exterior. Després que els fenicis trepitgessin sòl consagrat pertanyent al temple d'Apol·lo, el consell amfictiònic va imposar, seguint la superstició d'aquell temps, una multa als infractors sacrílegs. Els fenicis, secundats per Atenes i Esparta, es van negar a acatar el decret. Tebes i altres ciutats van voler imposar l'autoritat dels amfictions i venjar el déu profanat. Aquests, que eren la part més dèbil, van sol·licitar l'ajut de Filip de Macedònia, que havia promo-

gut en secret el conflicte. Filip va aprofitar de bon grat l'oportunitat de dur a terme els plans que havia concebut temps enrere contra les llibertats de Grècia. A còpia d'intrigues i suborns va guanyar per als seus interessos els dirigents populars de diverses ciutats, que amb la seva influència i els seus vots li van permetre l'ingrés en el consell amfictiònic, i servint-se d'arts i armes es va convertir en amo de la lliga.

Aquestes foren les conseqüències del fal·laç principi en què es fonamentava aquesta interessant institució. Si Grècia, segons un reflexiu observador del seu destí, hagués estat unida en una associació més estricta i hagués perseverat en la unió, no hauria hagut de carregar mai les cadenes de Macedònia, i potser hauria estat un obstacle per als enormes projectes de Roma.

La lliga aquea, segons se'n diu, fou una altra societat de repúbliques gregues que ens forneix una instrucció valuosa.

Aquesta unió va ésser més estreta, amb una organització molt més sàvia que la del cas anterior. Per això farà l'efecte que, tot i que no es va estalviar una catàstrofe similar, de cap manera la mereixia en el mateix grau.

Les ciutats que formaven aquesta lliga conservaven la seva autoritat en àmbits interns, nomenaven els seus propis funcionaris i gaudien d'una igualtat perfecta. El senat, on eren representades, tenia el dret únic i exclusiu de la pau i la guerra, d'enviar i rebre ambaixadors, de participar en tractats i aliances, d'aportar un magistrat principal o pretor, com se'n deia, el qual comandava els exèrcits de les ciutats i, amb el consell i el consentiment de deu senadors, no tan sols administrava el govern en els recessos del senat, sinó que tenia un paper destacat en les seves deliberacions quan es reunia. Segons la constitució primitiva, hi hagué dos pretors associats en l'administració; però a la pràctica se'n va preferir un de sol.

Sembla que totes les ciutats tenien en comú les lleis i els costums, els pesos i les mesures, i una mateixa moneda. Però no és clar fins a quin punt es devia aquest efecte a l'autoritat del consell federal. Només se'ns diu que les ciutats estaven obligades en certa manera a rebre els mateixos usos i lleis. Quan Filopemen va introduir Lacedemònia a la lliga, es van abolir les institucions i les lleis de Licurg i es van adoptar les dels aqueus. La lliga amfictiònica, a la qual havia pertangut, li va concedir el ple exercici del govern i de la legislació. Aquesta circumstància demostra per ella mateixa una diferència fonamental en el geni de tots dos sistemes.

És molt lamentable que restin uns monuments tan imperfectes d'aquesta peculiar estructura política. Si tinguéssim certeses sobre la seva organització interna i l'activitat regular, és probable que pogués il·luminar més la ciència del Govern federal que cap altra experiència que coneguem.

Tots els historiadors que s'han ocupat de les qüestions aquees semblen haver constatat un fet important: que tant després que Arat renovés la lliga com abans de la seva dissolució a causa de les arts de Macedònia, hi hagué infinitament més moderació i justícia en l'administració del seu govern i menys violència i sedició en el poble que en qualsevol de les ciutats que exercien *pel seu compte* totes les prerrogatives de la sobirania. L'Abbé Mably, en les seves observacions sobre Grècia, diu que el govern popular, tan tempestuós en altres llocs, no va causar desordres als membres de la república aquea, *perquè l'autoritat general i les lleis de la lliga el temperaven.*

No hem de concloure precipitadament, però, que la facció no va agitar en cert grau les ciutats concretes: en el sistema general no regnaven ni de bon tros la subordinació i l'harmonia absolutes. Les vicissituds i el destí de la república mostren suficientment el contrari.

Mentre que la lliga amfictiònica va subsistir, la dels aqueus, que només incloïa les ciutats menys importants, va tenir un paper secundari en l'escenari de Grècia. Quan la primera va caure davant Macedònia, la política de Filip i Alexandre va perdonar la segona. Tanmateix, amb els successors d'aquests prínceps va imposar-se una altra política. Entre els aqueus es van practicar les arts de la divisió, cada ciutat era atreta per un interès separat, la unió es va dissoldre. Algunes ciutats van sucumbir a la tirania de les guarnicions macedònies; altres, a la dels usurpadors que sorgien de les seves pròpies confusions. La vergonya i l'opressió no van trigar a despertar-los l'amor a la llibertat. Unes quantes ciutats es van reunir, i l'exemple en va ésser seguit per altres a mesura que trobaven oportunitats de deseixir-se dels tirans. Ben aviat la lliga va abraçar gairebé tot el Peloponès, Macedònia en va veure el progrés, però no el va poder aturar a causa de les dissensions internes. Tot Grècia va sentir l'entusiasme i semblava disposada a unir-se en una confederació, quan la desconfiança i l'enveja que Esparta i Atenes sentien de la creixent glòria dels aqueus va refredar fatalment l'empresa. El temor cap al poder macedoni va induir la lliga a buscar l'aliança dels reis d'Egipte i de Síria, que, com a successors d'Alexandre, eren rivals del rei de Macedònia. Cleòmenes, rei d'Esparta, va trencar aquesta política i, empès per l'ambició, va atacar els seus veïns, els aqueus, sense que l'haguessin provocat; com a enemic de Macedònia, li interessava prou que els prínceps egipci i siri trenquessin el seu compromís amb la lliga. Els aqueus es van veure enfrontats al dilema de rendir-se a Cleòmenes o suplicar l'ajuda de Macedònia, que els havia oprimit. Van optar per la segona solució. Les disputes dels grecs sempre oferien a aquest veí poderós una agradable oportunitat d'immiscir-se en els seus afers. De seguida va

comparèixer un exèrcit macedoni. Cleòmenes fou derrotat. Els aqueus van experimentar ben aviat, com s'escau sovint, que un aliat victoriós i poderós és en realitat un amo. Tot el que van poder-ne obtenir amb el seu servilisme més abjecte va ésser que tolerés que conservessin les seves lleis. Filip, que havia ascendit al tron de Macedònia, no va trigar a promoure amb les seves tiranies nous pactes entre els grecs. Els aqueus, tot i que havien quedat debilitats per dissensions internes i per la revolta de Messene, un dels seus membres, a la qual s'havien afegit els etolis i els atenencs, van bastir el model d'oposició. Com que, a pesar d'aquest suport, no es veien a l'altura de l'empresa, van tornar a recórrer a la perillosa tàctica d'introduir l'ajuda d'exèrcits estrangers. Els romans, que van rebre la invitació, s'hi van avenir de seguida. Filip fou derrotat; Macedònia es va rendir. Una nova crisi va seguir la lliga. Es produïen dissensions entre els seus membres. Els romans ho van fomentar. Cal·lícrates i altres dirigents populars van esdevenir instruments mercenaris per a enredar els seus compatriotes. Per a acabar de nodrir el desacord i el desordre, els romans ja havien proclamat, davant la sorpresa dels qui confiaven en la seva sinceritat, la llibertat universal[23] a tot Grècia. Amb les mateixes intencions insidioses, van seduir després els membres de la lliga tot manifestant davant el seu orgull la vulneració que aquesta cometia contra la seva sobirania. Amb aquestes arts es va fer miques la unió, la darrera esperança de Grècia, la darrera esperança de la llibertat antiga; i s'hi van introduir una estupidesa i una desorientació tan grans, que als exèrcits de Roma no els va costar gaire completar la ruïna que havien iniciat les seves

23 No era més que un altre nom més enganyós per a promoure la independència dels membres respecte de la Confederació.

arts. Els aqueus foren destrossats i Acaia es va carregar de cadenes, sota les quals encara gemega.

No m'ha semblat superflu mostrar les línies generals d'aquesta important part de la història, tant perquè ensenya més d'una lliçó com perquè, com a complement a les línies generals de la constitució aquea, il·lustra emfàticament que els organismes federals tendeixen més a l'anarquia entre els membres que no a la tirania de la direcció.

PUBLI [Madison]

19

Continuació del mateix tema

Els exemples d'associacions d'estats antigues que he esmentat en l'últim document no han exhaurit la font d'instrucció verídica en aquest tema. Existeixen institucions fonamentades en un principi similar que mereixen una consideració especial. La primera que es planteja és l'imperi germànic.

En els primers temps del cristianisme, Alemanya estava ocupada per set nacions diferents, que no tenien un cap comú. Els francs, que n'eren una, després de conquerir les Gàl·lies van instaurar el regne que n'ha pres el nom. Al segle IX Carlemany, el seu monarca guerrer, va menar els exèrcits victoriosos en totes direccions, i Alemanya esdevingué part dels seus enormes dominis. En el desmembrament que es va produir en el període dels seus fills, aquesta part es va erigir en un imperi separat i independent. Carlemany i els seus descendents directes posseïen la realitat, així com les ensenyes i la dignitat, del poder imperial. Però els vassalls principals, els feus dels quals havien esdevingut hereditaris, i que componien les dietes nacionals que Carlemany no havia abolit, es van treure a poc a poc el jou i van avançar cap a la jurisdicció sobirana i la independència. La força de la sobirania imperial fou insuficient per a contenir uns súbdits tan poderosos i preservar la unitat i la tranquil·litat de l'imperi. Els

diversos prínceps i estats van embrancar-se en les guerres privades més terribles, acompanyades de tota mena de calamitats. L'autoritat imperial, incapaç de mantenir l'ordre públic, va anar declinant gradualment fins a gairebé extingir-se en l'anarquia, que va agitar el llarg interval entre la mort del darrer emperador de Suàbia i l'ascensió del primer emperador de les files austríaques. Al segle XI, els emperadors gaudien d'una sobirania plena; al segle XV, tenien poc més que els símbols i els ornaments del poder.

A partir d'aquest sistema feudal, que conté molts trets destacats d'una confederació, ha sorgit el sistema federal que constitueix l'imperi germànic. Els seus poders estan conferits a una dieta que representa els membres integrants de la confederació, a l'emperador, que és el magistrat executiu, amb veto sobre els decrets de la dieta, i a la cambra imperial i el consell àulic, dos tribunals judicials amb jurisdicció suprema en controvèrsies referides a l'imperi o que es produeixin entre els seus membres.

La dieta posseeix el poder general de legislar per a l'imperi, de fer la guerra i la pau, de contreure aliances, de determinar quotes de soldats i diners, de construir fortaleses, regular la moneda, acceptar nous membres i sotmetre els membres desobedients a la sanció de l'imperi, en virtut de la qual la part és privada dels seus drets sobirans i se'n confisquen les possessions. Els membres tenen expressament prohibit incloure's en pactes perjudicials per a l'imperi, gravar amb quotes i impostos les relacions comercials mútues sense el consentiment de l'emperador i la dieta, alterar el valor de la moneda, fer-se injustícies entre ells i facilitar ajuda o retirada als pertorbadors de la pau pública. I la sanció s'imposa als qui violen qualsevol d'aquestes restriccions. L'emperador i la dieta poden jutjar els membres de la dieta, com a tals membres, en

totes les instàncies, i el consell àulic i la cambra imperial ho poden fer en tant que persones privades.

Les prerrogatives de l'emperador són nombroses. Les principals en són: el dret exclusiu de fer proposicions a la dieta, vetar-ne les resolucions, nomenar ambaixadors, conferir dignitats i títols, omplir electorats vacants, fundar universitats, concedir privilegis no perjudicials per als estats de l'imperi, rebre i aplicar renda pública i, en general, vetllar per la seguretat pública. En certs casos els electors actuen com el seu consell. En qualitat d'emperador, no posseeix territori dins l'imperi, ni percep cap ingrés per al seu suport. Però la seva renda i els seus dominis, obtinguts en altres qualitats, el converteixen en un dels prínceps més poderosos d'Europa.

Arran d'aquesta desfilada de poders constitucionals dels representants i del cap d'aquesta Confederació, seria natural suposar que aquesta ha de constituir una excepció a la norma general pròpia dels sistemes similars. Res més lluny de la realitat. El principi fonamental en què es basa, que l'imperi és una comunitat de sobirans, que la dieta és una representació de sobirans i que les lleis s'adrecen a sobirans, fa de l'imperi un cos sense nervi, incapaç de regular els seus propis membres, insegur respecte a perills externs i agitat per les incessants fermentacions intestines.

La història d'Alemanya és una història de guerres entre l'emperador i els prínceps i estats, de guerres entre els prínceps i els mateixos estats, del llibertinatge dels forts i l'opressió dels febles, d'intrusions i d'intrigues foranes, de requeriments d'homes i diners rebutjats, o atesos parcialment, d'intents de fer-los complir per la força, del tot frustrats, o acompanyats de matances i desolació, tant per als innocents com per als culpables, d'estupidesa, confusió i desgràcia generals.

Al segle XVI, l'emperador, amb una part de l'imperi de part seva, es va enfrontar contra els altres prínceps i estats. En un dels conflictes, el mateix emperador va haver de fugir i va estar a punt de caure pres de l'elector de Saxònia. El difunt rei de Prússia va combatre més d'una vegada contra el seu sobirà imperial, i sovint se li va imposar. Les controvèrsies i les guerres entre els mateixos membres han abundat tant que els annals germànics són plens de pàgines sagnants que les descriuen. Abans de la pau de Westfàlia, Alemanya va quedar desolada per una guerra de trenta anys, en què en un costat hi havia l'emperador amb la meitat de l'imperi i a l'altre Suècia amb la meitat restant. La pau va acabar essent negociada i dictada per potències estrangeres, i els articles que componien l'acord de pau, influïts per potències estrangeres, constitueixen una part fonamental de la constitució germànica.

Si resulta que, en qualsevol emergència, la nació està més unida per la necessitat de defensar-se, la situació continua essent deplorable. Els preparatius militars han d'anar precedits de tants debats enutjosos, sorgits de les desconfiances, l'orgull, els parers separats i les pretensions enfrontades d'òrgans sobirans, que abans que la dieta pugui arranjar les disposicions, l'enemic ja és al camp de batalla, i abans que els soldats federals estiguin preparats per a entrar-hi, ja es retira al quarter d'hivern.

El petit cos de soldats nacionals que s'ha considerat necessari en temps de pau es manté en una condició deficient, mal pagat, infectat per prejudicis locals i sostingut a còpia de contribucions irregulars i desproporcionades al tresor.

La impossibilitat de mantenir l'ordre i administrar justícia entre aquests súbdits sobirans va propiciar l'experiment de dividir l'imperi en nou o deu cercles o districtes, dotar-los d'una organització interna i assignar-los l'execució militar de

les lleis contra membres delinqüents i contumaços. Aquest experiment no ha fet sinó demostrar més plenament el defecte originari de la constitució. Cada cercle és la imatge en miniatura de les deformitats d'aquest monstre polític. O bé són incapaços de dur a terme les seves facultats, o ho fan amb tota la devastació i carnisseria d'una guerra civil. De vegades es rebel·len cercles sencers, i aleshores augmenten els destorbs que van ésser instituïts per a resoldre la situació.

Ens podem fer una idea d'aquest model de coerció militar a partir d'un exemple que ens ofereix Thuanus. A Donawerth, una ciutat lliure i imperial del cercle de Suàbia, l'Abbé de St. Croix gaudia de certes immunitats que se li havien reservat. En l'exercici d'aquestes, en alguna ocasió pública, la gent de la ciutat el va ofendre. La conseqüència fou que la ciutat va rebre la sanció de l'imperi, i el duc de Bavària, tot i que director d'un altre cercle, va obtenir un nomenament per a aplicar-la. Aviat va comparèixer davant la ciutat amb un cos de deu mil soldats, i en trobar una ocasió propícia, com desitjava secretament des de l'inici, per a recuperar una vindicació antiquada amb el pretext que els seus avantpassats havien permès que el lloc fos arrencat del seu territori,[24] va prendre'n possessió en nom propi, va desarmar i castigar els habitants i va annexar de nou la ciutat als seus dominis.

Algú preguntarà, potser, què ha impedit que aquest aparell inconnex es desmuntés. La resposta és evident: la debilitat de la majoria dels membres, que estan poc disposats a exposar-se a la mercè de potències estrangeres; la debilitat de la majoria dels membres principals, comparada amb les potències formidables del voltant; el pes i la influència enor-

24 Pfeffel, «*Nouvel Abrég. Chronol. de l'Hist. etc., d'Allemagne*», diu que el pretext era assegurar-se davant la despesa de l'expedició.

mes que l'emperador obté dels seus dominis separats i hereditaris, i l'interès que sent a preservar un sistema al qual està connectat l'orgull familiar, i que el converteix en el primer príncep d'Europa. Aquestes causes sostenen una unió feble i precària, mentre que la capacitat de repel·lir implícita a la natura de la sobirania, i que el temps reforça contínuament, impedeix qualsevol reforma fonamentada en una consolidació adequada. Tampoc no hem d'imaginar, si es pogués superar aquest obstacle, que les potències veïnes tolerarien que es produís una revolució que donés a l'imperi la força i la preeminència a què té dret. Fa temps que les nacions estrangeres s'interessen pels canvis que els fets introdueixen en aquesta constitució, i en diverses ocasions han mostrat una política de perpetuar-ne l'anarquia i la debilitat.

Si calen exemples més directes, potser convé fixar-nos en Polònia, com a govern sobre sobiranies locals. Tampoc no es podria donar cap prova més punyent de les calamitats que s'originen en aquest tipus d'institucions. Igualment inadequada per a l'autogovern i la defensa pròpia, fa temps que està a la mercè dels seus poderosos veïns, que darrerament li han fet el favor d'exonerar-la d'una tercera part de població i territori.

La relació entre els cantons suïssos no arriba a ésser una confederació, tot i que de vegades s'esmenta com a exemple de l'estabilitat d'aquestes institucions.

No tenen un tresor comú, ni tropes comunes ni tan sols en temps de guerra, ni moneda comuna, ni judicatura comuna, ni cap altre tret comú de sobirania.

Es mantenen units per la peculiaritat de la seva posició topogràfica, la debilitat i la insignificança individuals, la por als veïns poderosos, a un dels quals van estar supeditats, les poques causes de disputa entre un poble de costums tan sen-

zills i homogenis, l'interès conjunt en les seves possessions subalternes, l'ajuda mútua que necessiten per a ofegar insurreccions i rebel·lions, una ajuda expressament estipulada i sovint requerida i prestada, i la necessitat d'una disposició regular i permanent per a resoldre conflictes entre els cantons. La previsió és que cadascuna de les parts discrepants elegirà quatre jutges de cantons neutrals, que, en cas de desacord, elegiran un àrbitre. Aquest tribunal, sota jurament d'imparcialitat, pronuncia una sentència definitiva que tots els cantons estan obligats a acatar. Podem valorar la facultat d'aquesta regulació si ens fixem en una clàusula del seu tractat de 1683 amb Víctor Amadeu de Saboia, en què aquest s'obliga a interposar-se com a mediador en disputes entre els cantons i a aplicar la força, si convé, contra la part contumaç.

En la mesura que la peculiaritat del cas admet una comparació amb el dels Estats Units, serveix per a confirmar el principi que es vol establir. Sigui quina sigui l'eficàcia que la unió pogués tenir en casos ordinaris, sembla que fracassava tan bon punt es presentava una causa de diferència capaç de posar-ne a prova la força. De fet es pot dir que les controvèrsies pel que fa a la religió, que en tres casos han encès disputes violentes i sagnants, han trencat la lliga. Els cantons protestants i catòlics tenen d'ençà d'aleshores dietes separades, en què es regulen totes les qüestions principals, i que han deixat a la dieta general poca cosa més que ocupar-se de les taxes comunes.

Aquesta separació va tenir una altra conseqüència que mereix atenció. Va produir aliances oposades amb potències estrangeres: la de Berna, com a cap de l'associació protestant, amb les Províncies Unides, i la de Lucerna, com a cap de l'associació catòlica, amb França.

PUBLI [Madison]

20

Continuació del mateix tema

Les Províncies Unides dels Països Baixos és una confederació de repúbliques, o més ben dit d'aristocràcies d'un caràcter molt notable, però confirma totes les lliçons que ja hem examinat.

La Unió es compon de set estats anàlegs i sobirans, i cada estat o província consta de ciutats iguals i independents. En tots els afers importants hi ha d'haver unanimitat no tan sols de les províncies sinó de les ciutats.

Els Estats Generals representen la sobirania de la Unió, i normalment consisteixen en uns cinquanta representants nomenats per les províncies. Ocupen els seus escons en alguns casos de per vida, alguns durant sis anys, tres anys o un any; en el cas de dues províncies, mantenen el càrrec fins que vulguin.

Els Estats Generals tenen la facultat de participar en tractats i aliances, de fer la guerra i la pau, de formar exèrcits i equipar flotes, d'imposar taxes i reclamar contribucions. En tots aquests casos, però, cal que hi hagi la unanimitat i la sanció dels integrants. Tenen la facultat de nomenar i rebre ambaixadors, d'executar tractats i aliances ja existents, de mantenir la recaptació d'impostos sobre les importacions i les exportacions, de regular l'encunyament de moneda tot respectant els drets provincials, i de governar com a sobirans els territoris subjectes. Les províncies tenen prohibit, si no és

amb el consentiment general, de participar en tractats amb l'estranger, establir impostos lesius per a les altres o carregar als veïns impostos més alts que als seus propis súbdits. Un consell d'estat i una cambra de comptes, i cinc col·legis de marina, ajuden i fortifiquen l'administració federal.

El magistrat executiu de la Unió és el *stadtholder*, que ara és un príncep hereditari. El pes i la influència principals d'aquest a la república provenen del seu títol independent, de les grans propietats patrimonials, de les relacions familiars amb alguns dels principals potentats d'Europa i, sobretot, potser, d'ésser *stadtholder* de les diverses províncies, així com de la Unió; en aquesta qualitat provincial pot nomenar els magistrats municipals sota certes regulacions, executa decrets provincials, presideix quan vol els tribunals provincials i té a tot arreu la potestat d'indultar.

Com a *stadtholder* de la Unió, disposa, tanmateix, de considerables prerrogatives.

En la seva autoritat política té les facultats de resoldre disputes entre les províncies, quan fallen els altres mètodes, d'assistir a les deliberacions dels Estats Generals i a les seves conferències particulars, de donar audiència als ambaixadors estrangers i de mantenir agents relacionats amb els seus afers particulars en les corts estrangeres.

En la seva potestat militar té el comandament de les tropes federals, manté les guarnicions i en general regula les qüestions militars, decideix tots els nomenaments, des dels coronels a les ensenyes, i els relatius a la direcció i els càrrecs de les places fortes.

Pel que fa a les seves potestats en la marina és almirall general i supervisa i dirigeix tot allò relatiu a les forces navals i a d'altres qüestions navals; presideix les sessions del ministeri de marina en persona o per poders, nomena tinents almi-

ralls i altres càrrecs i forma consells de guerra, les sentències dels quals no s'executen fins que ell les aprova.

La seva renda, exclusivament pel que fa als seus ingressos privats, ascendeix a tres-cents mil florins. L'exèrcit permanent que comanda consisteix en uns quaranta mil homes.

Aquesta és la natura de la cèlebre confederació dels Països Baixos, segons es descriu sobre el paper. Quines característiques li ha atorgat la pràctica? Estupidesa en el Govern, desacord entre les províncies, influència estrangera i indignitats, una existència precària en temps de pau i calamitats peculiars en temps de guerra.

Grotius va comentar fa temps que només l'odi dels seus compatriotes per la casa d'Àustria evitava que s'arruïnessin a causa dels mals de la seva constitució.

La Unió d'Utrecht, diu un altre escriptor respectable, es basa en l'autoritat dels Estats Generals, en aparença suficient per a assegurar l'harmonia, però l'enveja en totes les províncies fa que la pràctica sigui molt diferent de la teoria.

El mateix instrument, en diu un altre, obliga totes les províncies a recaptar certes contribucions; però aquest article no podria executar-se mai, i probablement no s'executarà, perquè les províncies interiors, que tenen escàs comerç, no poden pagar una quota equivalent.

En qüestions de contribució se segueix la pràctica de no aplicar els articles de la Constitució. El risc de demora obliga les províncies participants a aportar les seves quotes sense esperar les altres, i després a obtenir els reemborsaments de les altres a través de delegacions, que són freqüents, o d'una altra manera, com poden. La riquesa i la influència tan grans de la província d'Holanda li permeten efectuar totes dues modalitats.

Més d'un cop ha acabat essent necessari recaptar els deutes a punta de baioneta, cosa possible, tot i que espantosa,

en una confederació on un dels membres supera en força la resta, i on diversos són massa petits per a oposar-hi resistència, però del tot impossible en una de composta per diversos membres igualats en força i recursos i capaços individualment d'una defensa vigorosa i perseverant.

Els ministres d'afers estrangers, segons diu sir William Temple, que en va ser, eludeixen les qüestions preses *ad referendum* subornant províncies i ciutats. El 1726 el tractat de Hannover fou endarrerit un any sencer per aquest mitjà. Els casos similars són nombrosos i notoris.

En emergències greus els Estats Generals es veuen sovint obligats a ultrapassar els límits constitucionals. El 1688 van concloure un tractat pel seu compte arriscant els caps. El tractat de Westfàlia de 1648, que en reconeixia formalment i per fi la independència, es va concloure sense el consentiment de Zelanda. I fa ben poc, en el darrer tractat de pau amb la Gran Bretanya, es va prescindir del principi constitucional d'unanimitat. Una constitució feble els ha de conduir necessàriament a la dissolució per manca dels poders adequats, o a la usurpació de poders necessaris per a la seguretat pública. Dependrà de les contingències de cada moment que la usurpació, un cop iniciada, s'aturi en el punt beneficiós o prossegueixi fins a l'extrem perillós. És possible que la tirania hagi sorgit més sovint de les assumpcions de poder requerides per una constitució defectuosa, amb exigències apressants, que del ple exercici de les més grans autoritats constitucionals.

A pesar de les calamitats produïdes pel càrrec de *stadtholder*, s'ha cregut que sense la seva influència en les províncies individuals, les causes d'anarquia manifesta a la confederació l'haurien dissolt temps enrere. «Amb un govern com aquest», diu l'Abbé Mably, «la Unió no hauria pogut sobre-

viure de cap manera, si les províncies no tinguessin un ressort interior capaç de forçar-ne la resistència i d'impulsar-les cap a la mateixa manera de pensar. Aquest ressort és el *stadtholder*». Sir William Temple observa que «en les interrupcions del càrrec de *stadtholder*, Holanda, amb les seves riqueses i la seva autoritat, que situava els altres en una mena de dependència, va sostenir la situació».

Aquestes no són les úniques circumstàncies que han frenat la tendència a l'anarquia i la dissolució. Les potències circumdants imposen una absoluta necessitat de certa unió, al mateix temps que nodreixen amb les seves intrigues els mals constitucionals que mantenen en cert grau i en tot moment la república a la seva mercè.

Els veritables patriotes lamenten des de fa temps la fatal tendència d'aquests mals, i han fet fins a quatre experiments regulars amb *assemblees extraordinàries*, convocades especialment per aplicar un remei. En totes les ocasions ha estat impossible per al seu lloable afany unir els consells públics per reformar els mals coneguts, admesos i fatals de la constitució existent. Reflexionem un instant, conciutadans, sobre aquesta lliçó malenconiosa i admonitòria de la història; i a les llàgrimes que fan vessar les calamitats que les opinions adverses i les passions egoistes causen a la humanitat, que la nostra gratitud barregi una exclamació llançada al cel per la propícia concòrdia que ha distingit les consultes per a la nostra felicitat política.

També es va concebre la idea d'instituir un impost general administrat per l'autoritat federal. També va tenir adversaris i no va prosperar.

Sembla que ara aquest poble infeliç pateix convulsions populars, dissensions entre els estats i l'efectiva invasió d'exèrcits estrangers, la crisi del seu destí. Totes les nacions

tenen els ulls posats en aquest espectacle penós. El primer desig que sent la humanitat és que aquesta prova severa causi una revolució tan gran del seu Govern que consolidi la Unió i la converteixi en mare de la tranquil·litat, la llibertat i la felicitat. El segon, que l'asil en què confiem que s'asseguri de seguida el gaudi d'aquestes benediccions en aquest país, els rebi i els consoli de la catàstrofe que han patit.

No m'excuso per haver-me aturat tant en la contemplació d'aquests precedents federals. L'experiència és l'oracle de la veritat, i allà on les seves respostes són inequívoques, cal que siguin concloents i sagrades. La veritat important que es pronuncia de manera inequívoca en aquest cas és que una sobirania damunt sobiranies, un govern damunt governs, una legislació per a comunitats, en contraposició als individus, si és una incorrecció en la teoria, a la pràctica subverteix l'ordre i les finalitats de la comunitat política, en substituir la coerció moderada i saludable de la magistratura per la violència.

PUBLI [Madison]

21

Més defectes de l'actual Confederació

Després d'haver fet, en els tres darrers números, un repàs succint de les circumstàncies i els esdeveniments principals que caracteritzen el geni i el destí d'altres governs confederats, procedeixo ara a enumerar els defectes més greus que fins ara han decebut les nostres esperances en el sistema establert entre nosaltres. Per tal de formar-nos un judici segur i satisfactori del remei adequat, és del tot necessari que estiguem assabentats de l'abast i la gravetat de la malaltia.

El següent defecte palmari de l'actual Confederació és la manca total de la capacitat de sancionar l'incompliment de les seves lleis. Els Estats Units, tal com estan compostos ara com ara, no disposen de cap poder per a assegurar l'obediència o castigar la desobediència a les seves resolucions, sigui amb multes pecuniàries, amb una suspensió o una retirada de privilegis o per qualsevol altre mitjà constitucional. No hi ha cap atribució expressa d'autoritat per a emprar la força contra els membres transgressors; i si s'assignés un dret similar a la direcció federal, resultant de la natura del pacte social entre els estats, ha d'ésser per inferència i interpretació oposada a la part del segon article en què es declara que «cada estat conserva tots els poders, les facultats i els drets que no s'hagin atribuït *expressament* als Estats Units reunits en el

Congrés». La manca d'aquest dret representa, sens dubte, una absurditat sorprenent; i ens empeny al dilema d'assumir aquesta deficiència, encara que sembli ridícula, o bé de contravenir o eludir una disposició que darrerament ha estat sovint motiu dels elogis dels qui s'oposen a la nova Constitució, i l'omissió de la qual en aquesta proposta ha suscitat moltes animadversions i dures crítiques. Si no estem disposats a reduir la força d'aquesta disposició tan aplaudida, haurem de concloure que els Estats Units ofereixen l'extraordinari espectacle d'un govern desproveït fins i tot de l'ombra de poder constitucional per a aplicar l'execució de les seves pròpies lleis. Arran dels exemples que s'han esmentat ja es deu veure que la Confederació americana, en aquest punt, difereix de totes les altres institucions similars, i exhibeix un fenomen nou i sense precedents en el món polític.

La manca d'una garantia mútua dels governs dels estats és una altra imperfecció greu en el pla federal. No es declara res semblant en els articles que el componen; i insinuar una garantia tàcita a partir de consideracions d'utilitat encara ens allunyaria més de la clàusula que hem citat que no pas el fet d'insinuar un poder tàcit de coerció a partir de consideracions similars. La manca d'una garantia, tot i que en les seves conseqüències podria posar en perill la Unió, no n'amenaça tan directament l'existència com la manca d'una capacitat constitucional d'imposar sancions davant l'incompliment de les seves lleis.

Sense una garantia, cal renunciar a l'ajuda de la Unió per a repel·lir els perills interns que de vegades poden fer perillar les constitucions estatals. La usurpació pot alçar la cresta en tots els estats i trepitjar les llibertats del poble, mentre que el Govern nacional no podria fer legalment altra cosa que observar-ne les invasions amb indignació i recança. Una facció reeixida podria bastir una tirania sobre les ruïnes de l'or-

dre i la llei, mentre que la Unió no podria, constitucionalment, oferir cap socors als amics i defensors del Govern. La situació tempestuosa de què amb prou feines ha sortit Massachusetts posa de manifest que els perills d'aquesta mena no són tan sols hipotètics. Qui pot dir com n'haurien acabat les recents convulsions si els descontents haguessin estat encapçalats per un Cèsar o un Cromwell? Qui pot predir l'efecte que hauria tingut un despotisme establert a Massachusetts sobre les llibertats de New Hampshire o Rhode Island, de Connecticut o Nova York?

L'orgull desmesurat sobre la importància dels estats ha fet nodrir a alguns esperits una objecció al principi d'una garantia per part del Govern federal, perquè inclouria una interferència oficiosa en els afers interiors dels membres. Un escrúpol d'aquesta mena ens privaria d'un dels principals avantatges que es poden esperar de la Unió, i només pot sorgir d'un malentès sobre la natura de la mateixa disposició. No podria suposar cap impediment perquè la majestat del poble introduís, de manera legal i pacífica, reformes a les constitucions estatals. Aquest dret no seria gens minat. La garantia només podria repercutir contra els canvis que s'efectuessin amb violència. Mai no es poden crear prou controls per a la prevenció d'aquest tipus de calamitats. La pau de la societat i l'estabilitat del Govern depenen per complet de l'eficàcia de les precaucions adoptades en aquesta matèria. Allà on tot el poder del Govern és en mans del poble, hi ha menys propensions a emprar els remeis violents en les agitacions parcials o ocasionals de l'Estat. La cura natural per a una mala administració en una constitució popular o representativa és un canvi d'homes. Una garantia de l'autoritat nacional apuntaria tant a les usurpacions dels governants com a les commocions i els atemptats de la dissensió i la sedició a la comunitat.

El principi de regular les contribucions dels estats al tresor comú mitjançant *quotes* és un altre error fonamental en la Confederació. Ja s'ha indicat que existeix una incompatibilitat entre aquest principi i la satisfacció adequada de les exigències nacionals. Ara em refereixo només a la igualtat entre els estats. Els qui s'han acostumat a contemplar les circumstàncies que produeixen i constitueixen la riquesa nacional han d'estar convençuts que no hi ha un barem o baròmetre comú que permeti mesurar-la amb precisió. Ni el valor de les terres ni la població, que s'han proposat en diversos moments com a base de les contribucions dels estats, poden aspirar a ésser un reflex just. Si comparem la riquesa de la Unió dels Països Baixos amb la de Rússia o Alemanya, o fins i tot de França, i al mateix temps comparem el valor total de les terres i la població total del territori adjudicats a aquesta república amb el valor total de les terres i la població total de les immenses regions de qualsevol d'aquells regnes, ens adonarem de seguida que no hi ha comparació entre la proporció d'aquests dos objectes i la de la riquesa relativa d'aquelles nacions. Si s'establís una analogia similar entre diversos estats americans s'obtindria un resultat semblant. Contrastem Virgínia amb Carolina del Nord, Pennsilvània amb Connecticut, o Maryland amb Nova Jersey i ens convencerem que les respectives capacitats d'aquests estats, pel que fa a la renda pública, tenen poc o cap paral·lel en les respectives quantitats de terres o de població. La posició es pot il·lustrar igualment amb un procés similar entre els comtats del mateix estat. Cap home que conegui l'Estat de Nova York no dubtarà que la riquesa efectiva del comtat de Kings és molt més similar a la de Montgomery del que semblaria si prengués-sim com a criteri de riquesa el valor total de les terres o la seva població total!

La riquesa de les nacions depèn d'una infinita varietat de causes. La situació, el sòl, el clima, el tipus de cultius, el tipus de govern, el geni dels ciutadans, el grau d'informació que posseeixen, l'estat del comerç, de les arts, de la indústria: aquestes circumstàncies i moltes més, massa complexes, petites o adventícies perquè les puguem especificar amb tots els detalls, ocasionen diferències a penes concebibles en l'opulència i la riquesa relatives de diferents països. La conseqüència és, sens dubte, que no hi pot haver cap mesura comuna de riquesa nacional, i, és clar, cap norma fixa amb què es pugui determinar la capacitat fiscal d'un estat. Així doncs, qualsevol intent de regular les contribucions dels membres d'una confederació mitjançant una norma d'aquest tipus no pot deixar de produir una flagrant desigualtat i una extrema opressió.

La desigualtat seria suficient a Amèrica per a acabar causant la destrucció de la Unió, si es concebés alguna manera d'imposar els requisits d'aquella. Els estats perjudicats no s'avindrien gaire temps a restar associats en virtut d'un principi que distribuís les càrregues públiques amb una mà tan injusta, i que estigués pensada per a empobrir i oprimir els ciutadans d'alguns estats, mentre que els d'altres amb prou feines serien conscients de la petita proporció del pes que se'ls assignés. Això, però, és un mal inseparable del principi de quotes i requises.

No hi ha cap mètode per a evitar aquest inconvenient fora d'autoritzar el Govern nacional a recaptar els seus propis impostos segons la seva conveniència. Els gravàmens, els impostos interns i, en general, totes les taxes sobre els béns de consum es poden comparar amb un fluid, que amb el temps equipara el seu nivell amb el dels mitjans que hi ha per pagar-los. La quantitat que ha d'aportar cada ciutadà serà fins a

cert punt decisió seva, i es pot regular atenent els seus recursos. Els rics poden ésser generosos, els pobres poden ésser frugals, i sempre es pot evitar l'opressió gràcies a una selecció assenyada d'aquells productes objectes d'impost. Si en alguns estats els impostos sobre determinats productes generen desigualtats, aquestes seran contrarestades amb tota probabilitat per desigualtats proporcionals en altres estats, causades per impostos sobre altres productes. En el decurs del temps i de les coses, s'establirà a tot arreu un equilibri, en la mesura que es pot assolir en un afer tan complex. O, si es mantenen les desigualtats, no seran de tanta envergadura, ni d'una incidència tan constant, ni d'un aspecte tan detestable, com les que per força sorgirien de les quotes en qualsevol escala que es pugui concebre.

Un avantatge decisiu dels impostos sobre els béns de consum és que contenen en la seva pròpia natura una garantia contra els excessos. Prescriuen el seu propi límit, que no es pot superar sense anul·lar el fi que es perseguia: és a dir, augment dels ingressos públics. Quan s'aplica a aquest objecte, resulta tan encertada com enginyosa la dita que «en l'aritmètica política, dos i dos no sempre són quatre». Si els impostos són massa alts, disminueix el consum, s'eludeix el pagament i els ingressos públics no són tan grans com quan estan restringits a límits adequats i moderats. Això forma una perfecta barrera contra qualsevol opressió greu als ciutadans amb impostos d'aquesta mena, i en sí mateix constitueix una limitació natural a la capacitat d'imposar-los.

Les imposicions d'aquest tipus solen incloure's en la categoria d'impostos indirectes, i han de constituir durant molt temps la principal part dels ingressos públics en aquest país. Els de tipus directe, que principalment es relacionen amb la terra i els edificis, poden admetre una norma de prorrateig o

de quota. O bé el valor de la terra o la quantitat de persones poden fer de barem. Es considera que hi ha una estreta relació entre l'estat de l'agricultura i la densitat de població d'un país. I, per norma general, amb vista a l'objectiu que es proposa, s'ha de donar preferència a la simplicitat i la certesa de les xifres. En tots els països és una tasca hercúlia obtenir una avaluació de la terra; en un país de colonització imperfecta i evolució progressiva, les dificultats augmenten gairebé fins al punt de la inviabilitat. El cost d'una avaluació precisa és, en totes les situacions, d'una considerable dificultat. En un tipus d'impostos en què, per la seva mateixa natura, no es poden trobar límits a la discrecionalitat del Govern, la implantació d'una norma fixa, no incompatible amb la seva finalitat, potser comportaria menys inconvenients que donar una llibertat absoluta a aquesta discrecionalitat.

PUBLI [Hamilton]

22

Continuació del mateix tema

A més dels defectes que ja s'han enumerat en el sistema federal existent, n'hi ha altres de no menys importants que es combinen per a fer-lo del tot inadequat per a l'administració dels assumptes de la Unió.

Totes les parts admeten que un n'és la manca d'una facultat de regular el comerç. En el primer apartat de les nostres indagacions s'ha anticipat la utilitat d'aquest poder; és per això, i per la universal convicció que hi ha sobre el tema, que no cal afegir gaire res en aquest punt. És en efecte evident, en l'examen més superficial, que no hi ha cap objecte, concernent a l'interès del comerç o les finances, que requereixi amb més força una supervisió federal. La manca d'aquesta ja ha obstaculitzat la formació de tractats beneficiosos amb potències estrangeres, i ha generat malentesos entre els estats. Cap nació que conegui la natura de la nostra associació política no seria tan insensata d'entaular tractes amb els Estats Units, concedint-los privilegis d'importància, essent conscient que els compromisos de la Unió podrien ésser incomplerts en qualsevol moment pels seus membres, i sabent per experiència que podria gaudir de tots els avantatges que desitgés dels nostres mercats sense concedir-nos cap altra compensació que la que li pogués suggerir la conveniència momentània. No cal estra-

nyar-se, doncs, que el senyor Jenkinson, en plantejar a la Cambra dels Comuns un projecte de llei per a regular les relacions comercials provisionals entre tots dos països, iniciés la seva introducció declarant que s'havia constatat que disposicions similars en anteriors projectes de llei havien beneficiat tots els objectius comercials de la Gran Bretanya, i que fóra prudent persistir en la idea fins a verificar la probabilitat que el Govern americà adquirís una major consistència.[25]

Diversos estats han provat mitjançant prohibicions, restriccions i exclusions d'influir en la conducta de l'esmentat regne en aquest aspecte, però la manca de concert, derivada tant de l'absència d'una autoritat general com d'opinions enfrontades i divergents en els estats, ha frustrat fins ara totes les experiències d'aquesta mena, i continuarà fent-ho mentre hi hagi els mateixos obstacles a una uniformitat de mesures.

Les regulacions invasores i poc amistoses d'alguns estats, en contra del veritable esperit de la Unió, han donat en diversos casos just motiu de greuge i queixa a d'altres, i cal témer que exemples d'aquesta natura, si no els limita un control nacional, es multiplicarien i estendrien fins a esdevenir fonts d'animositat i discordança no menys greus que els impediments perjudicials per a les relacions comercials entre les diverses parts de la Confederació. «El comerç de l'imperi germànic està sempre entrebancat per la multitud d'impostos amb què els diversos prínceps i estats graven les mercaderies que passen pels seus territoris, per culpa dels quals són gairebé inútils les bones vies fluvials i els rius navegables amb què Alemanya té la sort d'estar regada.»[26] Tot i que el geni del poble d'aquest país potser no permetria mai que aquesta des-

25 En aquest sentit, segons recordo, anava el discurs de presentació del darrer projecte de llei.

26 *Encyclopedia*, article «Imperi».

cripció ens fos ben bé aplicable, podríem esperar raonablement, a causa dels conflictes graduals entre les regulacions dels estats, que els ciutadans d'un estat acabarien essent considerats i tractats en els altres amb no més consideració que els estrangers i els forasters.

El poder de formar exèrcits en virtut de la interpretació més evident dels articles de la Confederació no és més que un poder per a requerir als estats quotes d'homes. En el decurs de l'última guerra es va demostrar que aquesta pràctica plantejava tot tipus d'obstacles per al desenvolupament d'un sistema de defensa vigorós i assequible. Va engendrar una competició entre els estats que va crear una mena de subhasta d'homes. A fi de proporcionar les quotes que se'ls requerien, els estats anaven oferint cada cop més diners per allistament fins que les ofertes van assolir un nivell enorme i inassumible. L'esperança que aquesta suma continués augmentant va donar incentius per a endarrerir l'allistament als qui estaven disposats a servir, i els va indisposar a comprometre's per a períodes considerables. D'aquí ve que les lleves d'homes fossin lentes i escasses en les emergències més crítiques dels nostres afers; que els allistaments es fessin ràpid a un cost sense precedents; que hi hagués contínues fluctuacions a les tropes, ruïnoses per a la disciplina i que sovint van exposar la seguretat pública a la perillosa crisi d'un exèrcit en desbandada. D'aquí, també, que sorgissin tàctiques abusives per a reclutar homes practicades diverses vegades, i que només l'entusiasme per la llibertat va fer que el poble ho suportés.

Aquest mètode de reclutar tropes no és més enemic de l'economia i el vigor que d'una distribució equitativa de la càrrega. Els estats propers al camp de batalla, influïts per l'instint de conservació, van fer esforços per aportar les seves quotes, que fins i tot superaven la seva capacitat, mentre que els que

estaven allunyats del perill van ésser majoritàriament tan refractaris com els altres eren diligents en els seus esforços. La pressió directa d'aquesta desigualtat no es va pal·liar en aquest cas, a diferència del de les contribucions econòmiques, amb l'esperança d'una liquidació final. Si més no, als estats que no van pagar la seva part de diners se'ls podia acusar dels dèficits; però no es podien carregar a ningú els dèficits en les aportacions d'homes. Tanmateix, no veurem gaires motius per a lamentar la manca d'aquesta esperança quan considerem l'escassa probabilitat que els estats més transgressors puguin compensar mai els seus fracassos econòmics. El sistema de quotes i requisicions, tant si s'aplica a homes com a diners, és des de qualsevol punt de vista un sistema estúpid en la Unió, i de desigualtat i injustícia entre els membres.

El dret al sufragi equitatiu entre els estats és una altra part impugnable de la Confederació. Tota idea de proporció i norma de justa representació es combina per a condemnar un principi que dóna a Rhode Island el mateix pes en la balança del poder que a Massachusetts, o Connecticut, o Nova York, i a Delaware la mateixa veu en les deliberacions nacionals que Pennsilvània, Virgínia o Carolina del Nord. Aquesta mesura contradiu la màxima fonamental del Govern republicà segons la qual ha de prevaldre l'opció de la majoria. La sofisteria pot replicar que les sobiranies són iguals, i que una majoria dels vots dels estats serà una majoria de l'Amèrica confederada. Però aquesta classe de jocs de mans lògics no contrarestarà mai les afirmacions directes de la justícia i el sentit comú. Pot escaure's que aquesta majoria d'estats formi una minoria del poble d'Amèrica;[27] i no es podria

27 New Hampshire, Rhode Island, Nova Jersey, Delaware, Geòrgia, Carolina del Sud i Maryland formen una majoria del nombre total d'estats, però no contenen ni una tercera part de la població.

convèncer durant gaire temps les dues terceres parts del poble d'Amèrica, amb l'argument de distincions artificials i subtileses sil·logístiques, perquè confiessin els seus interessos a la direcció i la disposició d'una tercera part. Els estats més grans no trigarien gaire a rebel·lar-se contra la idea que els més petits els dictessin les lleis. Avenir-se a aquesta privació de la importància deguda en l'escala política no seria tan sols oblidar l'amor al poder, sinó també sacrificar el desig d'igualtat. No és ni raonable esperar el primer ni just exigir el segon. Els estats més petits, en considerar fins a quin punt depenen de la Unió la seva seguretat i el seu benestar, haurien de renunciar de seguida a una pretensió que, si no s'abandona, resultaria fatal per a la seva existència.

A això es pot objectar que no set sinó nou estats, o dues terceres parts del nombre total, han d'avenir-se a les resolucions principals; i d'aquí pot inferir-se que nou estats representarien sempre una majoria de la Unió. Però això no elimina la incorrecció de la igualtat de vot entre estats de les dimensions i poblacions més desiguals; de fet, la inferència no és precisa, perquè podem enumerar nou estats que contenen menys d'una majoria del poble;[28] i és constitucionalment possible que aquests nou puguin votar plegats. A més, hi ha qüestions d'una importància considerable que es poden determinar per majoria simple; i n'hi ha d'altres, sobre les quals s'han nodrit dubtes, que, si s'interpreten a favor de la suficiència del vot de set estats, repercutirien en interessos de la màxima importància. A més a més, cal observar la probabilitat d'un augment en el nombre d'estats, i no hi ha cap disposició de cara a un increment proporcional en la distribució de vots.

28 Afegiu Nova York i Connecticut als set anteriors, i seran menys de la minoria.

Però això no és tot: el que a cop d'ull pot semblar un remei és en realitat un verí. Atorgar a una minoria un veto sobre la majoria (que és el que succeeix sempre que cal una majoria qualificada per a aprovar una decisió) equival en bona part a sotmetre el criteri del nombre més gran al del més petit. A causa de la incompareixença d'uns quants estats, el Congrés s'ha trobat sovint en la situació d'una dieta polonesa, en què n'hi ha hagut prou amb un sol veto per a aturar-ne tots els moviments. Una seixantena part de la Unió, que és aproximadament la proporció de Delaware i Rhode Island, ha pogut bloquejar diverses vegades les seves activitats. Es tracta d'un d'aquells refinaments que, a la pràctica, tenen l'efecte oposat al que se n'esperava en teoria. L'exigència d'unanimitat en els òrgans públics, o d'alguna cosa que s'hi apropi, s'ha basat en la suposició que beneficiaria la seguretat. Però la conseqüència efectiva és enfarfegar l'administració, destruir l'energia del Govern i instaurar l'arbitrarietat, el caprici o els artificis d'una junta insignificant, turbulenta o corrupta en lloc de les deliberacions i les decisions regulars d'una majoria respectable. En les crisis d'una nació en què allò decisori és la bondat o la maldat, la feblesa o la força del seu govern, és habitual que sigui necessària l'acció. Els afers públics han de tirar endavant d'una manera o una altra. Si una minoria pertinaç pot controlar l'opinió d'una majoria pel que fa a la millor manera de dirigir-la, la majoria, per tal que es pugui fer alguna cosa, ha de conformar-se a les opinions de la minoria; i, així, el criteri del nombre inferior s'imposa al del superior i marca la pauta de les accions nacionals. Se'n segueixen retards tediosos, negociacions i intrigues contínues, menyspreables renúncies al bé públic. I, amb tot, en un sistema com aquest és una sort que es puguin produir aquestes renúncies; perquè de vegades les situacions no per-

meten compromisos, i les mesures del govern s'han de suspendre perjudicialment o bé són derrotades d'una manera fatal. Sovint, a causa de la impossibilitat d'obtenir l'acceptació del nombre de votants necessaris, s'han de mantenir inactives. La situació no pot sinó fer l'efecte de feblesa, de vegades ranejant l'anarquia.

No és difícil adonar-se que un principi d'aquest tipus és més propici a la corrupció estrangera, així com a la divisió interior, que el que atorga la decisió al criteri de la majoria, encara que s'hagi suposat el contrari. L'error ha sorgit de no fixar-se com cal en els maldecaps que pot ocasionar l'obstrucció a les accions de govern en certs moments crítics. Quan la Constitució exigeix una majoria qualificada per a aprovar una llei nacional, tendim a donar-ho tot per assegurat, perquè no és probable que es faci res inadequat; però oblidem la quantitat de bé que es deixa de fer, i el mal que pot fer, quan s'impedeix que es faci allò necessari i es mantenen els afers en la mateixa posició desfavorable en què poguessin trobar-se en determinats moments.

Suposem, per exemple, que participéssim en una guerra juntament amb una nació estrangera contra una altra. Suposem que la precarietat de la nostra situació requerís la pau, i l'interès o l'ambició del nostre aliat l'inclinés a favor de continuar la guerra, havent-hi raons que poguessin justificar que arribéssim a acords pel nostre compte. En una situació similar, per a aquest aliat nostre seria sens dubte molt més senzill lligar les mans del Govern a còpia de suborns i intrigues per impedir-li fer la pau, quan per a aquest objectiu calguessin dues terceres parts de tots els vots, que no si n'hi hagués prou amb una majoria simple. En el primer cas, hauria de corrompre menys gent; en el segon, més. Amb el mateix principi, seria molt més fàcil que una potència estrangera amb la qual

estiguéssim en guerra creés confusió en el si de les nostres institucions i ens posés pals a les rodes. I, des d'un punt de vista comercial, potser estaríem sotmesos als mateixos inconvenients. Un país amb el qual tinguéssim un tractat comercial podria impedir molt més fàcilment que ens ajuntéssim amb el seu rival comercial, encara que la connexió ens resultés molt beneficiosa.

No hem de tenir per imaginaris els mals d'aquesta mena. Un dels punts febles de les repúbliques, entre els seus nombrosos avantatges, és que ofereixen una entrada massa fàcil a la corrupció estrangera. Una monarquia hereditària, tot i que sempre està disposada a sacrificar els súbdits a la seva ambició, té un interès personal tan gran en el govern i la glòria externa de la nació, que no és fàcil que una potència estrangera pugui oferir-li un equivalent a allò que sacrificaria traint l'estat. Per això el món ha presenciat pocs exemples d'aquesta mena de prostitució reial, tot i que n'hi ha hagut molts de totes les altres menes.

En les repúbliques, persones distingides del gros de la comunitat fins assolir llocs de gran preeminència i poder gràcies als sufragis dels seus conciutadans poden trobar compensacions en una traïció de la seva confiança, les quals, per a qualsevol esperit que no estigui mogut per una virtut superior, poden semblar que excedeixen l'interès que aquestes persones tenen pel bé comú i semblar que estan per damunt de les obligacions del deure. És per això que la història ens forneix tants exemples lamentables de prevalença de corrupció forana en governs republicans. Ja s'ha mostrat fins a quin punt va contribuir això a la ruïna dels estats antics. És sabut que els representants de les Províncies Unides s'han deixat comprar diverses vegades per emissaris dels regnes veïns. El comte de Chesterfield (si la memòria no em falla),

en una carta a la seva cort, confia que el seu èxit en una destacada negociació depèn d'obtenir el nomenament d'alcalde per a un d'aquests representants. I a Suècia les diferents parts es venien alternativament a França i a Anglaterra d'una manera tan descarada i notòria que va produir un malestar universal al país i va ésser una causa principal perquè el monarca més limitat d'Europa, en un sol dia, sense tumults, violència ni oposició, n'esdevingués un dels més absoluts i incontrolats.

Encara ens hem de referir a una circumstància que corona els defectes de la Confederació: la manca d'un poder judicial. Les lleis són lletra morta sense tribunals que n'exposin i defineixin el significat i l'activitat veritables. Els tractats dels Estats Units, perquè tinguin alguna força, s'han de considerar com a part de la legislació del país. La seva autèntica importància, pel que fa als individus, l'han de confirmar les sentències judicials, com totes les altres lleis. Per tal que aquestes sentències tinguin uniformitat, haurien de sotmetre's, en darrera instància, a un *tribunal suprem*. I aquest tribunal s'hauria d'instituir sota la mateixa autoritat que estableix els mateixos tractats. Totes dues circumstàncies són indispensables. Si en cada estat hi ha un tribunal d'última instància, hi pot haver tantes sentències finals diferents sobre el mateix tema com tribunals. En les opinions dels homes hi ha una diversitat infinita. Sovint observem discrepàncies no tan sols en tribunals diferents sinó en els jutges del mateix tribunal. A fi d'evitar la confusió que de ben segur seguiria a les decisions contradictòries de diversos jutjats independents, totes les nacions han vist la necessitat d'establir un tribunal situat per damunt de la resta, dotat del poder de supervisió general i autoritzat per a instituir i declarar en darrera instància una regulació uniforme de la justícia civil.

Això és encara més necessari quan el marc del govern és tan marcadament compost que les lleis del conjunt corren perill d'ésser contravingudes per les lleis de les parts. En aquest cas, si els tribunals particulars estan dotats d'un dret de jurisdicció definitiu, a més de les contradiccions que es poden esperar de les diferències d'opinió, caldrà témer molt la parcialitat de les opinions i els prejudicis locals i la interferència de regulacions locals. Com que aquesta interferència sovintejaria, hi hauria motius per a témer que es donés preferència a les disposicions de les lleis particulars per damunt de les de les lleis generals, ja que és ben normal que els homes amb càrrecs públics tinguin una especial deferència cap a l'autoritat a la qual en deuen l'existència.

Els tractats dels Estats Units sota l'actual Constitució poden patir les infraccions de tretze assemblees legislatives diferents, i del mateix nombre de tribunals de jurisdicció final que actuen supeditats a les assemblees legislatives. La fe, la reputació, la pau de tota la Unió es troben així contínuament a la mercè dels prejudicis, les passions i els interessos de tots els membres que la componen. ¿És estrany que nacions estrangeres no puguin respectar un govern així, ni confiar-hi? ¿És possible que el poble d'Amèrica consenti gaire més temps a confiar l'honor, la felicitat i la seguretat a un fonament tan precari?

En aquest repàs de la Confederació, m'he limitat a mostrar-ne els defectes principals, i he omès les imperfeccions de detall a causa de les quals s'ha frustrat en gran mesura fins i tot una part considerable del poder que se li vol conferir. A hores d'ara ha d'ésser evident per a tots els homes reflexius, lliures de prejudicis erronis o capaços de distanciar-se'n, que és un sistema tan radicalment viciat i insegur que no admet esmenes sinó un canvi total dels seus trets i les seves característiques principals.

L'organització del Congrés és del tot inadequada per a l'exercici de les facultats que cal atorgar a la Unió. Una sola assemblea pot ésser un dipositari apropiat de les autoritats febles, o més ben dit captives, que fins ara s'han delegat a la direcció federal; però fóra incoherent amb tots els principis del bon govern confiar-li les facultats addicionals que fins i tot els adversaris moderats i més raonables de la proposta de Constitució reconeixen que haurien de raure en els Estats Units. Si no s'adopta aquesta proposta, i si la necessitat de la Unió pot resistir els ambiciosos objectius d'homes capaços de nodrir tremends plans de promoció personal arran de la dissolució de la Unió, el més probable seria que topéssim amb el projecte de conferir facultats suplementàries al Congrés tal com està constituït ara com ara. I, o bé l'aparell, a causa de la feblesa intrínseca de la seva estructura, es trencarà en bocins, a pesar dels nostres mal vistos esforços per reforçar-lo, o, arran dels successius augments de la força i l'energia, segons determinés la necessitat, acabaríem acumulant en un sol cos totes les principals prerrogatives de la sobirania, i així imposaríem a la posteritat una de les formes de govern més execrables que hagi creat el caprici humà. I així crearíem en la realitat la mateixa tirania que els adversaris de la nova Constitució estan, o fan veure que estan, tan desitjosos d'evitar.

El fet que *el poble* no hagi ratificat mai el sistema federal ha contribuït en no poca mesura a debilitar-lo. Com que no es recolza en altre fonament que no sigui l'acceptació de les diverses assemblees legislatives, s'ha vist exposat a freqüents i complexos debats sobre la validesa de les seves facultats, i en alguns casos ha engendrat l'errònia doctrina del dret de revocació legislativa. Com que deu la seva ratificació a la legislació estatal, s'ha sostingut que la mateixa autoritat pot

derogar la llei en virtut de la qual es va ratificar el pacte federal. Per molt grollera que sigui l'heretgia de mantenir que una part d'un pacte té el dret de revocar aquest pacte, la doctrina ha tingut defensors respectables. Que un debat d'aquest tipus sigui possible demostra la necessitat d'aprofundir els fonaments del nostre Govern nacional, més enllà de la simple sanció d'una autoritat delegada. L'estructura de l'imperi americà hauria de recolzar-se en la ferma base del *consentiment del poble*. Els corrents de poder nacional haurien de fluir directament de la font pura i origen de tota autoritat legítima.

PUBLI [Hamilton]

23

La necessitat d'un govern com a mínim igual d'enèrgic que el que es proposa per a poder protegir la Unió

La necessitat d'una constitució com a mínim igual d'enèrgica que la que es proposa amb vista a protegir la Unió és el punt que ens disposem a analitzar.

Aquesta exploració es dividirà naturalment en tres branques: les finalitats d'un govern federal, la quantitat de poder necessària per a assolir-les i les persones sobre les quals hauria d'actuar aquest poder. Serà més adequat que ens ocupem de la seva distribució i organització en el següent apartat.

Els principals fins que ha de perseguir una unió són els següents: la defensa comuna dels membres; la preservació de la pau pública, tant pel que fa a convulsions internes com a atacs exteriors; la regulació del comerç amb altres nacions i entre els estats, i la supervisió de les nostres relacions polítiques i comercials amb altres països.

Les facultats essencials per a la defensa comuna són les següents: reclutar exèrcits, construir i equipar flotes, prescriure lleis per al govern de tots dos, dirigir-ne les operacions, donar-los suport. Aquestes atribucions no poden tenir limitacions, *perquè és impossible preveure o definir l'extensió i la varietat de les exigències nacionals, i l'extensió i varietat dels mitjans que poden ésser necessaris per a satisfer-les*. Les cir-

cumstàncies que posen en perill la seguretat de les nacions són infinites, i per aquest motiu no és assenyat imposar cap lligam constitucional a la facultat a la qual se'n confia la cura. Aquesta capacitat hauria de poder abastar totes les combinacions possibles d'aquestes circumstàncies, i hauria d'estar sota la direcció dels mateixos consells que es nomenen per a presidir la defensa comuna.

Es tracta d'una d'aquelles veritats que una ment correcta i sense prejudicis troba evidents per si mateixes, i es pot enterbolir, però no fer més òbvia amb arguments o raonaments. Es Recolza en axiomes tan simples com universals: els mitjans han d'ésser proporcionals al fi; les persones que s'espera que assoleixin qualsevol fi han de tenir els mitjans per fer-ho.

La qüestió de si ha d'existir un govern federal encarregat de la defensa comuna està en primera instància oberta a debat; però tan bon punt es decideix en sentit afirmatiu, se segueix que aquest govern ha de revestir-se de totes les facultats necessàries per a la completa execució d'allò que se li ha encomanat. I si no es demostra que les circumstàncies que poden afectar la seguretat pública són reduïbles a certs límits determinats i es pot rebatre de manera justa i raonable la posició contrària, cal admetre, com a conseqüència necessària, que no hi pot haver cap limitació a l'autoritat encarregada de la defensa i la protecció de la comunitat en cap matèria essencial per a la seva eficàcia: és a dir, en cap matèria essencial per a *la formació, la direcció o el suport de les forces nacionals*.

Encara que l'actual Confederació hagi resultat deficient, sembla que els autors n'han reconegut plenament aquest principi, si bé no han introduït disposicions correctes o adequades per a exercir-lo. El Congrés gaudeix d'una discrecio-

nalitat il·limitada per a requerir homes i diners, per a dirigir l'exèrcit i la marina, per a determinar-ne les operacions. Com que les seves requises són constitucionalment vinculants per als estats, que de fet es troben sota les obligacions més solemnes per a fornir els subministraments que se'ls requereixen, la intenció era evidentment que els Estats Units disposessin de tots els recursos que jutgessin necessaris per a «la defensa comuna i el benestar general». Es va suposar que el criteri dels seus veritables interessos i la consideració cap als dictats de la bona fe serien garanties suficients per al compliment del deure per part dels membres de la direcció federal.

Tanmateix, l'experiència ha demostrat que aquesta expectativa no tenia fonament i era il·lusòria; i suposo que n'hi ha hagut prou amb les observacions fetes sota el darrer encapçalament per a convèncer els imparcials i rigorosos que hi ha una absoluta necessitat d'un canvi total dels primers principis del sistema; que si estem decidits de debò a donar a la Unió energia i durada hem de desestimar el va projecte de legislar només sobre els estats en les seves atribucions col·lectives; hem d'estendre les lleis del Govern federal als ciutadans individuals d'Amèrica; hem de descartar el pla fal·laç de les quotes i les requises perquè és tan inviable com injust. El resultat de tot això és que la Unió ha de tenir un poder absolut per a reclutar soldats, per a construir i equipar flotes i recaptar la renda pública que requeriran la formació i el suport d'un exèrcit i una marina segons les modalitats habituals i corrents que practiquen altres governs.

Si les circumstàncies del nostre país requereixen per la seva natura un govern compost i no simple, un de confederat en comptes d'únic, el punt essencial que encara caldrà regular serà el de determinar, en la mesura que sigui possible, els objectes que s'atribuiran a cada àmbit territorial de poder;

concedint a cadascun l'autoritat més àmplia per a acomplir els objectius que se li hagin encomanat. ¿Serà constituïda la Unió com a guardiana de la seguretat comuna? ¿Les flotes i els exèrcits i la renda pública són necessaris per a aquest propòsit? El Govern de la Unió ha de tenir la capacitat d'aprovar totes les lleis i de regular tot allò que hi tingui relació. El mateix ha d'ésser el cas respecte al comerç, i a totes les altres matèries a les quals es permeti estendre's les seves facultats. L'administració de justícia entre els ciutadans del mateix estat, ¿ha de recaure en l'àmbit dels estats? Aleshores ha de posseir totes les atribucions connectades amb aquest objecte, i amb tots els altres que se li hagin conferit. No conferir en cada cas els poders proporcionalment necessaris per als fins establerts seria vulnerar les normes més òbvies de prudència i propietat i confiar insensatament els grans interessos de la nació a mans incapaces de gestionar-los amb vigor i èxit.

¿Qui pot fer disposicions tan adequades per a la defensa pública com l'òrgan al qual es confia la salvaguarda de la seguretat pública; que, com a centre d'informació, entendrà més bé que ningú el grau i la urgència dels perills que amenacen; que com a representant del conjunt, se sentirà al màxim d'interessat en la preservació de totes les parts; que, per la responsabilitat implícita en el deure que se li ha conferit, tindrà més en compte i de la manera més assenyada la necessitat d'actuacions adequades, i que, per l'extensió de la seva autoritat a tots els estats, pot establir la uniformitat i el concert en els plans i les mesures que han d'assegurar la seguretat comuna? ¿No hi ha una incoherència manifesta a atribuir al Govern federal la responsabilitat de la defensa general i deixar als governs estatals les facultats *efectives* amb què s'ha de dur a terme? ¿No és una manca de cooperació la conse-

qüència inevitable d'aquest sistema? ¿I no en seran fenòmens concomitants inevitables la debilitat, el desordre, una distribució inadequada de les càrregues i les calamitats de la guerra, un augment de la despesa innecessari i intolerable? ¿No hem tingut una experiència inequívoca dels seus efectes en el decurs de la revolució que acabem de realitzar?

Des de qualsevol punt de vista que considerem el tema, com a sincers cercadors de la veritat, ens convenceran que és insensat i perillós negar al Govern federal una autoritat il·limitada pel que fa a tots els objectes que s'han confiat a la seva direcció. De fet el poble haurà d'esmerçar l'atenció més primmirada a comprovar que es constitueixi de manera que es pugui dotar de les facultats necessàries. Si, en una anàlisi desapassionada, es determinés que qualsevol proposta que s'hagi sotmès o es pugui sotmetre a la nostra consideració no respon a aquestes característiques, caldrà rebutjar-lo. Un govern que per la seva constitució sigui inadequat per a confiar-li totes les facultats que un poble lliure hauria de delegar a qualsevol govern, seria un dipositari insegur i inadequat dels interessos nacionals. Allà on aquests darrers es puguin confiar de manera adequada, els poden acompanyar amb tota seguretat les facultats coincidents. Heus ací el resultat cert de tot raonament just sobre el tema. I els adversaris de la proposta que ha promulgat la Convenció haurien donat més impressió de sinceritat si s'haguessin limitat a mostrar que l'estructura interna del Govern que es proposa és tal que el fa indigne de la confiança del poble. No haurien d'haver llançat declamacions abrandadores i objeccions insignificants sobre l'extensió dels poders. Les facultats no són prou extenses per als objectes de l'administració federal, o, en altres paraules, per a la direcció dels nostres interessos nacionals; tampoc no es pot forjar cap argument satisfactori que demos-

tri que són excessives. Si és cert, tal com han insinuat alguns autors de l'altre bàndol, que la dificultat sorgeix de la natura de la cosa, i que l'extensió del país no ens permetrà formar un govern en què puguin recolzar amb seguretat aquests poders amplis, es demostraria que hem de reduir les nostres aspiracions i recórrer a la tàctica de confederacions separades, que es mourien dins d'àmbits més viables. Perquè no deixaria de mirar-nos a la cara l'absurditat de confiar a un govern la direcció dels interessos nacionals més essencials sense atrevir-nos a atorgar-li les facultats indispensables per a un funcionament adequat i eficient. No provem de reconciliar contradiccions i adoptem amb fermesa una alternativa raonable.

Confio, però, que no es pot demostrar la inviabilitat d'un sistema general. Molt m'equivoco si s'ha presentat fins ara res de pes en aquest sentit, i em congratulo que les observacions que s'han fet en el decurs d'aquests documents hagin servit per a situar el revers d'aquesta posició sota una llum tan clara com pot admetre una matèria que encara es troba en el germen del temps i l'experiència. En tot cas, ha d'ésser evident que la mateixa dificultat sorgida de l'extensió del país és l'argument més sòlid a favor d'un govern enèrgic; perquè qualsevol altre no pot de cap manera preservar la Unió d'un imperi tan gran. Si acceptem els principis dels qui s'oposen a l'adopció de la proposta de Constitució com a model del nostre credo polític, no deixarem de verificar les doctrines pessimistes que prediuen la inviabilitat d'un sistema nacional que domina tots els límits de l'actual Confederació.

PUBLI [Hamilton]

24

Més consideracions sobre les facultats necessàries per a una defensa comuna

A les facultats que s'ha proposat conferir al Govern federal, respecte a la creació i la direcció de les forces nacionals, només els he trobat una objecció específica, que, si ho entenc bé, consisteix en el següent: no s'ha fet cap disposició adequada contra l'existència d'exèrcits permanents en temps de pau; una objecció que ara provaré de demostrar que es recolza en fonaments dèbils i insubstancials.

S'ha presentat de la manera més vaga i general, només basada en afirmacions cridaneres sense ni semblança d'argument, i sense ni tan sols la sanció d'opinions teòriques, en contradicció amb la pràctica d'altres nacions lliures i del caràcter general d'Amèrica, segons s'expressa en la majoria de les constitucions existents. Es veurà que aquest comentari és encertat tan bon punt es recordi que l'objecció que considerem es fonamenta en una suposada necessitat de limitar l'autoritat legislativa del país en matèria de cossos militars: un principi inaudit, excepte en una o dues constitucions dels nostres estats, i refusat en tots els altres.

Algú que no conegués la nostra política i que llegís els nostres diaris en l'actual conjuntura sense haver examinat prèviament la proposta que ha presentat la Convenció, arribaria amb tota naturalitat a una de dues conclusions: o bé

que conté un manament exprés de mantenir exèrcits permanents en temps de pau, o bé que atorga a l'executiu tot el poder de reclutar tropes sense sotmetre el seu criteri, de cap manera, al control de l'assemblea legislativa.

Si després examinés directament la proposta, quedaria sorprès de descobrir que ni l'una ni l'altra conclusió són correctes: que tot el poder de convocar exèrcits el té assignat l'assemblea legislativa, no l'executiu; que aquesta assemblea legislativa ha d'ésser un cos popular, format pels representants del poble elegits periòdicament, i que en comptes de la disposició que havia imaginat a favor dels exèrcits permanents, trobava amb relació a aquest objecte una significativa excepció fins i tot a les facultats discrecionals de l'assemblea legislativa, a la clàusula que prohibeix la recaptació de diners per a mantenir un exèrcit durant un període superior als dos anys: una precaució que, en examinar-la de més a prop, es confirmarà com una seguretat gran i real contra els cossos militars que no siguin evidentment necessaris.

Desenganyada en la primera suposició, la persona que he suposat tendiria a ampliar una mica les conjectures. Es diria naturalment: és impossible que tota aquesta declamació vehement i visceral no tingui una causa assenyalable. Per força ha d'ésser que aquest poble, tan gelós de les seves llibertats, hagi introduït, en tots els anteriors models de les constitucions que ha creat, les precaucions més precises i rígides en aquest punt, l'omissió de les quals en aquest pla ha donat lloc a tots aquests temors i clamors.

Si sota aquesta impressió procedís a examinar les diverses constitucions dels estats, com arribaria a desenganyar-se en veure que només dues[29] contenien una prohibició d'exèrcits per-

29 Aquesta declaració sobre el tema es basa en les col·leccions impreses de les constitucions dels estats. Pennsilvània i Carolina del Nord són els dos que

manents en temps de pau; que les altres onze o bé guarden un profund silenci sobre aquest tema o admeten de manera explícita el dret de l'assemblea legislativa a autoritzar-ne l'existència.

Amb tot, seguiria convençut que hi ha d'haver algun fonament plausible per al clamor que ha suscitat aquesta qüestió. No seria mai capaç d'imaginar, mentre quedés cap font d'informació inexplorada, que no era més que un experiment a costa de la credulitat pública, dictat bé per la deliberada intenció d'enganyar, bé per un excés de zel massa intemperat per a ésser ingenu. Probablement se li acudiria que fóra probable trobar les precaucions que cercava en el pacte original entre els estats. Aquí esperaria trobar, per fi, una solució a l'enigma. Sens dubte es diria que la Confederació existent ha de contenir una disposició més explícita contra els cossos militars en temps de pau; i el fet d'haver-se apartat d'aquest model en un aspecte tan important ha ocasionat el descontentament que sembla influir aquests paladins polítics.

Si tot seguit s'apliqués a fer una anàlisi minuciosa i crítica dels articles de la Confederació, la seva sorpresa no tan sols augmentaria, sinó que adquiriria una barreja d'indignació davant el descobriment inesperat que aquests articles, en

---

contenen la prohibició en aquestes paraules: «Com que els exèrcits permanents en temps de pau són perillosos per a la llibertat, i no han de mantenir-se en temps de pau.» Es tracta, en veritat, més d'un *advertiment* més que no d'una *prohibició*. New Hampshire, Massachusetts, Delaware i Maryland tenen, en cadascuna de les respectives declaracions de drets, una clàusula en aquest sentit: «Els exèrcits permanents són perillosos per a la llibertat, i no s'han de convocar ni mantenir *sense el consentiment de l'assemblea legislativa*», la qual cosa és un reconeixement formal de l'autoritat de l'assemblea legislativa. Nova York no té declaració de drets, i la seva Constitució no diu ni una paraula sobre la qüestió. En les constitucions dels altres estats, fora dels anteriors, no hi ha annexada cap declaració de drets, i les constitucions resten en el mateix silenci. Tanmateix, m'han dit que un o dos estats tenen declaracions de drets que no consten en aquesta col·lecció, però que aquests també reconeixen el dret de l'autoritat legislativa en aquest aspecte.

comptes de contenir la prohibició que cercava, i encara que havien restringit amb gelosa circumspecció l'autoritat de les assemblees legislatives dels estats en aquest apartat, no imposen ni una limitació a la dels Estats Units. Si es tractés d'un home d'enginy ràpid o temperament ardent, ja no podria estar-se de qualificar aquests clamors d'artificis deshonestos d'una oposició sinistra i immoral a una proposta que com a mínim mereix una inspecció de tots els qui veritablement estimen aquest país! Com, si no —es preguntaria— podrien els responsables haver sentit la temptació de fer públiques unes crítiques tan dures respecte d'un aspecte d'aquesta proposta que sembla ser coherent amb el sentir del poble americà, com es pot veure en les seves diverses formes de govern, i al qual s'ha afegit una nova i poderosa salvaguarda desconeguda per a tots els altres? Si, al contrari, resultés un home de caràcter tranquil i desapassionat, dedicaria un sospir a la fragilitat de la natura humana i lamentaria que, en una qüestió tan decisiva per a la felicitat de milions de persones, els punts fonamentals quedessin descentrats i obscurits per estratagemes tan aliens a una determinació imparcial i correcta. Fins i tot a aquest home li costaria estar-se de percebre que una conducta d'aquesta mena té tota l'aparença d'una intenció de desorientar el poble a còpia d'abrandar-ne les passions, en comptes de convèncer-lo amb arguments adreçats al seu enteniment.

Però encara que aquesta objecció sigui difícil de tolerar, fins i tot a partir dels precedents que hi ha entre nosaltres, potser ens agradarà examinar-ne de més a prop els mèrits intrínsecs. Una inspecció rigorosa demostrarà que fóra inadequat imposar restriccions a la discrecionalitat de l'assemblea legislativa quant als cossos militars, i que encara que s'imposessin, arran de les necessitats de la societat, fóra poc probable que s'observessin.

Per bé que un ample oceà separa els Estats Units i Europa, hi ha diverses consideracions que ens adverteixen contra un excés de confiança o seguretat. Al nostre costat, i estenent-se molt enllà pel darrere, creixen assentaments subjectes al domini de la Gran Bretanya. A l'altre costat, i avançant fins a trobar els assentaments britànics, hi ha colònies i assentaments sotmesos al domini d'Espanya. Aquesta situació i la proximitat de les illes de les Índies Occidentals, que pertanyen a aquestes dues potències, generen entre totes dues un interès comú pel que fa a les seves possessions americanes i a la relació amb nosaltres. Cal considerar les tribus salvatges que hi ha a la nostra frontera occidental com els nostres enemics naturals així com els seus aliats naturals, perquè tenen molts motius per a témer-nos, i molts per a posar esperances en ells. Les millores en l'art de la navegació, amb la facilitat de les comunicacions, han convertit nacions allunyades en gairebé veïnes. La Gran Bretanya i Espanya són unes de les principals potències marítimes d'Europa. No hem de tenir per improbable un futur concert de parers entre aquestes nacions. La creixent llunyania de la consanguinitat no cessa de disminuir la força del pacte familiar entre França i Espanya. I els polítics han considerat sempre i amb molta raó que els llaços de sang són vincles polítics febles i precaris. La combinació d'aquestes circumstàncies ens recomana no ésser massa optimistes i no considerar-nos totalment fora de perill.

Abans de la Revolució, i d'ençà de la pau, ha calgut en tot moment tenir petites guarnicions en la nostra frontera occidental. Ningú no pot dubtar que continuarà essent indispensable, encara que només fos pels estralls i les depredacions dels indis. Aquestes guarnicions s'han de fornir o bé amb ocasionals destacaments de la milícia o amb cossos permanents pagats pel Govern. La primera opció és inviable, i si fos via-

ble, fóra perniciosa. Els membres de la milícia no acceptarien durant gaire temps, si és que ho arribaven a acceptar en cap moment, que els allunyessin de les seves ocupacions i les seves famílies a fi de dur a terme aquest deure del tot desagradable en temps de pau absoluta. I si se'ls pogués convèncer o obligar, la creixent despesa d'una rotació de servei freqüent i la pèrdua de treballadors i la dispersió de les activitats laborals dels individus constituirien objeccions concloents al projecte. Fóra tan molest i perjudicial per al poble com ruïnós per als ciutadans. La segona opció, cossos permanents pagats pel Govern, equival a un exèrcit permanent en temps de pau; un de petit, sí, però no menys real pel fet d'ésser petit. Heus ací una visió simple del tema que ens demostra d'entrada la inconveniència d'una interdicció constitucional d'aquests cossos, i la necessitat de deixar la qüestió a la discreció i a la prudència de l'assemblea legislativa.

En proporció a l'augment de la nostra força, és probable, i encara es podria dir que segur, que la Gran Bretanya i Espanya augmentarien els seus cossos militars prop nostre. Si no estiguéssim disposats a exposar-nos nus i indefensos als seus insults i les seves invasions, trobaríem encertat augmentar les guarnicions de frontera en funció del grau d'amenaça cap als nostres assentaments occidentals. Hi ha i hi haurà enclavaments concrets la possessió dels quals inclourà el domini de grans extensions de territori i facilitarà futures invasions de la resta. Pot afegir-se que alguns d'aquests enclavaments seran clau per al comerç amb les nacions índies. ¿Pot ningú considerar assenyat, deixar aquests enclavaments en una situació tal que en qualsevol moment els puguin ocupar una o altra de les dues formidables potències veïnes? Fer aquest paper fóra abandonar totes les màximes habituals de la prudència i la política.

Si volem ésser un poble comercial, o encara que només sigui estar segurs en el nostre vessant atlàntic, hem de procurar-nos, com més aviat millor, una marina. A fi d'acomplir aquest objectiu hi ha d'haver drassanes i arsenals, i per a defensar-los, fortificacions i, probablement, guarnicions. Quan una nació ha assolit prou força en el mar per a protegir les seves drassanes amb flotes, no cal que hi hagi guarnicions amb aquesta funció; però allà on els cossos navals es troben en la infantesa, sens dubte es veurà que cal alguna guarnició com a seguretat indispensable enfront de les incursions fetes per destruir els arsenals i les drassanes, i de vegades la flota i tot.

PUBLI [Hamilton]

25

Continuació del tema

Es pot replicar que els aspectes descrits en el número anterior haurien d'estar a càrrec dels governs estatals, sota la direcció de la Unió. Però això fóra en realitat una inversió del principi fonamental de la nostra associació política, ja que a la pràctica transferiria la responsabilitat de la defensa comuna des de la direcció federal als membres individuals: un projecte opressiu per a alguns estats, perillós per a tots i nefast per a la Confederació.

Els territoris de la Gran Bretanya, d'Espanya i de les nacions índies veïnes no tenen frontera amb estats concrets, sinó que encerclen la Unió des de Maine fins a Geòrgia. El perill, per bé que en graus diferents, és doncs comú. I els mitjans per a fer-hi front haurien d'estar, anàlogament, dirigits per institucions comunes i sufragats per un tresor comú. S'escau que alguns estats, a causa de la seva situació, estan exposats al perill més directament. Nova York és d'aquesta mena. Segons el pla de disposicions de defensa separades, Nova York hauria de suportar el pes de tota la infraestructura necessària per a la seva seguretat immediata, i per a la protecció mediata o definitiva respecte dels seus veïns. Això no fóra just per a Nova York, ni segur per als altres estats. Aquest sistema comportaria diversos inconvenients. Els estats en els

quals pogués recaure la responsabilitat de mantenir la infraestructura necessària, no tindrien ni la capacitat ni la voluntat d'assumir-ne les càrregues per un període llarg i indeterminat. La seguretat de tots estaria subjecta, doncs, a la parsimònia, la imprevisió o la incapacitat d'una part. Si els recursos d'aquesta part augmentessin i s'estenguessin, les càrregues s'incrementarien proporcionalment, els altres estats s'alarmarien en veure tota la força militar de la Unió en mans de dos o tres dels seus membres, i aquests probablement dels més poderosos. Tots optarien per buscar algun contrapès, i s'inventarien excuses amb facilitat. En aquesta situació, els cossos i les infraestructures militars, nodrits per la malfiança recíproca, tendirien a créixer més enllà de les seves dimensions naturals o adequades, i com que estarien a disposició independent dels membres, serien motors per a la reducció o la demolició de l'autoritat nacional.

Ja s'han donat motius per a suposar que els governs estatals seran molt naturalment propensos a una rivalitat amb el de la Unió fonamentada en la set de poder, i que en qualsevol disputa entre la direcció federal i un dels membres, és més probable que el poble s'alineï amb el govern estatal. Si, a més d'aquest avantatge immens, l'ambició dels membres fos estimulada per la possessió separada i independent de forces militars, trobarien una temptació massa forta i una facilitat massa absoluta per a escometre i acabar minant l'autoritat constitucional de la Unió. D'altra banda, la llibertat del poble estaria menys segura en aquesta situació que en la que deixava les forces nacionals en mans del Govern nacional. En la mesura que un exèrcit es pot considerar una arma de poder perillosa, val més que estigui en les mans de qui el poble més desconfiï que en mans de qui més li faci confiança. Perquè el cert és, tal com ha testificat l'experiència de totes les èpoques, que el poble sol

córrer més perill quan els mitjans per a vulnerar els seus drets estan en possessió d'aquells de qui menys desconfia.

Els autors de l'actual Confederació, plenament conscients dels perills que representa per a la Unió que els estats posseeixin forces militars separades, els han prohibit de manera explícita que tinguin vaixells i tropes si no és amb el consentiment del Congrés. El cert és que l'existència d'un govern federal i de cossos militars sota l'autoritat dels estats és incompatible entre si com ho són l'existència d'una hisenda federal amb recursos i un sistema de quotes i requisicions.

Hi ha altres perspectives, a més de les que ja s'han presentat, que palesen igualment la inconveniència de limitar la discrecionalitat de l'assemblea legislativa nacional. La finalitat de l'objecció esmentada és impedir que hi hagi exèrcits permanents en temps de pau, tot i que no se'ns ha informat mai de fins a on es voldria fer extensible aquesta prohibició: si només a reclutar exèrcits o també a mantenir-los en èpoques de pau. Si es limita a això segon, no tindrà cap significació precisa, ni serà efectiva amb vista al propòsit que es persegueix. Un cop es formin els exèrcits, què s'entendrà per «mantenir-los», si va en contra del criteri de la Constitució? Quant temps caldrà per a confirmar la vulneració? Una setmana, un mes, o un any? ¿O direm que poden mantenir-se mentre perduri el perill que en va motivar la formació? Això equivaldria a admetre que es poden mantenir en temps de pau, enfront d'un perill amenaçador o imminent, cosa que seria desviar-se de seguida del significat literal de la prohibició i donar moltes opcions a la interpretació. Qui determinarà la continuïtat del perill? Això s'ha de sotmetre sens dubte al Govern nacional, i la qüestió ens duria a la següent consideració: que el Govern nacional, per tal d'estar preparat de cara a un perill temut, podria en el primer cas reclutar

soldats, i després mantenir-los en servei mentre cregui que la pau o la seguretat de la comunitat corren alguna mena de risc. No costa percebre que una discrecionalitat tan gran com aquesta donaria moltes opcions d'eludir el significat de la disposició.

La suposada utilitat d'una disposició d'aquest tipus s'ha de fonamentar en una presumpta probabilitat, o com a mínim possibilitat, d'una aliança entre l'executiu i el legislatiu en algun intent d'usurpació. Si això succeís en algun moment, ¿no fóra ben senzill inventar l'amenaça de perill imminent? Sempre es podria recórrer a les hostilitats índies, instigades per Espanya o la Gran Bretanya. Fins i tot es podria provocar alguna potència estrangera perquè causés les aparences desitjades i després apaivagar-la amb concessions oportunes. Si podem suposar raonablement que s'ha produït aquesta aliança, i que la iniciativa té prou perspectives d'èxit, l'exèrcit, un cop format, fos pel motiu que fos, o amb el pretext que fos, es podria utilitzar per assolir qualsevol altre objectiu.

Si, a fi d'evitar aquesta conseqüència, es decidís estendre la prohibició de formar exèrcits en temps de pau, els Estats Units oferirien l'espectacle més extraordinari que hagi vist el món: el d'un país al qual la seva pròpia Constitució impedeix defensar-se abans que sigui de fet envaït. Com que la cerimònia d'una declaració formal de guerra ha caigut en desús darrerament, cal esperar la presència d'un enemic dins els nostres territoris com a permís legal perquè el Govern iniciï el reclutament d'homes amb vista a la protecció de l'Estat. Hem de rebre el cop abans de poder fins i tot disposar-nos a tornar-lo. Cal renunciar a tota la política amb què les nacions anticipen un perill llunyà i s'enfronten a la tempesta incipient, com a contrària a les genuïnes màximes d'un govern

lliure. Hem de deixar la nostra propietat i la nostra llibertat a la mercè d'invasors forans i convidar-los amb les nostres febleses a atrapar la presa nua i indefensa, perquè temem que uns governants, que hem elegit nosaltres i que depenen de la nostra voluntat, posin en perill aquesta llibertat amb un abús dels mitjans necessaris per a preservar-la.

M'imagino que en aquest punt ens diran que la milícia del país n'és el baluard natural, i que en tot moment estaria disponible per a la defensa nacional. Aquesta doctrina, en substància, hauria volgut arrabassar-nos la independència. Ha costat als Estats Units uns milions que es podrien haver estalviat. Els fets de la nostra pròpia experiència que ens impedeixen nodrir aquesta confiança són massa recents perquè permetem que la idea ens enganyi. Les acurades operacions de guerra d'un exèrcit regular i disciplinat només poden ser contrarestades per les d'una força militar de la mateixa mena. Tant com l'estabilitat i el vigor, les consideracions econòmiques confirmen aquest parer. En el decurs de la darrera guerra, la milícia americana ha bastit, amb el seu valor en nombroses ocasions, monuments eterns a la seva fama; però els més valents senten i saben que la llibertat del seu país no es podria haver assegurat només amb els seus esforços, per grans i valuosos que fossin. La guerra, igual que la majoria de les altres coses, és una ciència que s'ha d'adquirir i perfeccionar amb diligència, perseverança, temps i pràctica.

Tota política violenta, en contra de l'evolució natural i experimentada dels afers humans, s'anul·la a si mateixa. Pennsilvània ens ofereix en aquest moment un exemple de l'encert d'aquest comentari. La Declaració de Drets d'aquest Estat manifesta que els exèrcits permanents són perillosos per a la llibertat i no han de mantenir-se en temps de pau.

Tanmateix, Pennsilvània, en un temps de profunda calma, i arran de l'existència de desordres parcials en un o dos comtats, ha decidit formar un cos de soldats; i amb tota probabilitat el mantindrà mentre hi hagi alguna aparença de perill per a la pau pública. La conducta de Massachusetts ofereix una lliçó a aquest respecte, tot i que en un altre territori. Aquest Estat (sense esperar l'autorització del Congrés, tal com requereixen els articles de la Confederació) va haver de reclutar soldats per a esclafar una insurrecció interior, i encara té en nòmina un cos per a impedir una revifalla de l'esperit de revolta. La Constitució de Massachusetts en particular no oposava cap obstacle a la mesura; però l'exemple encara ens pot mostrar que és probable que es donin casos en el nostre Govern, així com als altres països que de vegades consideren que una força militar en temps de pau és essencial per a la seguretat de la societat, i que per tant no convé en aquest aspecte controlar la discrecionalitat legislativa. També ens ensenya, en la seva aplicació als Estats Units, que és molt improbable que es respectin els drets d'un govern feble, fins i tot per part dels seus components. I ens ensenya, a més de tota la resta, que la disparitat normativa es troba en contraposició amb la necessitat pública.

Una màxima fonamental de la comunitat lacedemònia prohibia atorgar dos cops a la mateixa persona el càrrec d'almirall. Els confederats peloponesos, després de patir una dura derrota marítima davant els atenencs, van demanar a Lisandre, que ja havia exercit amb èxit aquesta funció, que comandés les flotes combinades. Els lacedemonis, per a complaure els seus aliats i alhora continuar fent veure que s'adherien a les seves institucions antigues, van recórrer al feble subterfugi de conferir a Lisandre el veritable poder d'almirall sota el títol nominal de vicealmirall. Aquest exemple tan sols

n'és un triat entre una multitud que es podrien esmentar per confirmar la veritat ja avançada i il·lustrada amb exemples nostres: a saber, que les nacions fan poc cas de les normes i màximes que per la seva mateixa natura són contràries a les necessitats de la societat. Els polítics assenyats aniran amb compte de no imposar al Govern restriccions que no es puguin observar, perquè saben que tota infracció de les lleis fonamentals, encara que la dicti la necessitat, perjudica la sagrada reverència que haurien de nodrir els governants cap a la constitució d'un país, i és un precedent per a d'altres infraccions per a les quals no hi ha de cap manera la mateixa justificació de necessitat, o bé aquesta és menys apressant i palpable.

PUBLI [Hamilton]

26

Consideració sobre la idea de limitar l'autoritat legislativa pel que fa a la defensa comuna

Ben poc es podia preveure que en una revolució popular els esperits dels homes s'aturessin en aquell feliç terme mitjà que estableix el límit saludable entre el *poder* i el *privilegi*, i combina l'energia del Govern amb la seguretat dels drets privats. L'incompliment d'aquest punt delicat i important és l'origen principal dels problemes que patim, i si no anem amb compte d'evitar una repetició de l'error en els futurs intents de rectificar i millorar el nostre sistema, podem passar d'un projecte quimèric a un altre; podem provar canvi rere canvi, però difícilment farem mai cap canvi positiu important.

La idea de limitar l'autoritat legislativa en la preparació de la defensa nacional és una d'aquelles subtileses que sorgeixen d'un zel per la llibertat més ardent que il·luminat. Hem vist, però, que fins ara no ha predominat de manera extensa, ni tan sols en aquest país, on va aparèixer per primera vegada: Pennsilvània i Carolina del Nord són els dos únics estats que l'han promogut en algun grau, i tots els altres s'han negat a donar-li ni la més petita aprovació, perquè consideraven amb encert que cal confiar en alguna cosa, que la necessitat de confiar és implícita en el mateix acte de delegar poder, i que val més arriscar-se a abusos d'aquesta confiança

que no a obstruir el Govern i posar en perill la seguretat pública amb restriccions poc polítiques a l'autoritat legislativa. Els oponents a la proposta de Constitució combaten, en aquest aspecte, la decisió general d'Amèrica, i en comptes d'aprendre de l'experiència a corregir qualsevol excés que haguem pogut cometre fins ara, semblen disposats a menarnos fins a d'altres encara més perillosos i extravagants. Com si hagués semblat que el to del Govern fos massa alt, o massa rígid, les doctrines que difonen estan concebudes per a induirnos a posar fre o a diluir aquesta idea amb recursos que, altres vegades, han estat reprovats o reprimits. Es pot afirmar sense càrrecs d'invectiva que, si els principis que s'inculca en diversos punts s'acceptessin fins a esdevenir el credo popular, impossibilitarien del tot que el poble d'aquest país tingués cap forma de govern. Però no cal témer un perill d'aquesta mena. Els ciutadans d'Amèrica tenen massa discerniment perquè els facin caure en l'anarquia. I molt m'equivoco si l'experiència no ha gravat en l'esperit públic la profunda i solemne convicció que és essencial per al benestar i la prosperitat de la comunitat que el Govern tingui més vigor.

Potser no és mala idea comentar breument en aquest lloc l'origen i el progrés de la idea de suprimir els exèrcits en temps de pau. Tot i que per als esperits reflexius pot originar-se en la contemplació del caràcter i la tendència d'aquestes institucions, reforçades pels esdeveniments produïts en altres temps i països, com a sentiment nacional s'ha de remuntar als hàbits de pensament que hem rebut de la nació d'on procedeixen en general els habitants d'aquests estats.

A Anglaterra, fins molt després de la conquesta normanda, l'autoritat del monarca va ésser gairebé il·limitada. Aquesta prerrogativa, amb el temps, va anar essent erosionada en favor de la llibertat, primer per part dels barons i des-

prés del poble, fins que la major part de les potestats més extraordinàries van acabar per desaparèixer. Però va caldre esperar la revolució de 1688, que va situar el príncep d'Orange al tron de la Gran Bretanya, perquè triomfés del tot la llibertat anglesa. Com a complement a la potestat indefinida de fer la guerra com a prerrogativa reconeguda de la corona, Carles II mantenia en peu durant períodes de pau, en virtut de la seva pròpia autoritat, un cos de cinc mil soldats regulars. I Jaume II va augmentar aquest nombre a trenta mil, pagats de la *civil list*.[30] Durant la revolució, per a abolir l'exercici d'una autoritat tan perillosa, es va estipular com a article de la Declaració de Drets redactada aleshores que «reclutar o mantenir un exèrcit permanent dins el regne en temps de pau, *si no fos amb el consentiment del Parlament*, fóra contrari a la llei».

En aquest regne, quan el batec de la llibertat era més intens, no es va considerar necessària cap mesura de seguretat contra el perill d'exèrcits permanents, a banda de la prohibició que els reclutés i mantingués la mera autoritat del sobirà. Els patriotes que van efectuar aquella revolució memorable eren massa moderats i estaven massa ben informats per a plantejar-se cap limitació a la discrecionalitat legislativa. Eren conscients de la necessitat indispensable d'un cert nombre de soldats per a les guàrdies i guarnicions, que no es podia posar límits precisos a les exigències nacionals, que el Govern, en algun dels seus àmbits, calia que disposés de les facultats necessàries per fer front a qualsevol possible contingència, i que en transferir l'exercici d'aquesta facultat al judici de l'assemblea legislativa, havien arribat al punt de precaució definitiu conciliable amb la seguretat de la comunitat.

30 *N. del T.*: Pressupost destinat a finançar les despeses de la casa reial britànica.

Es pot dir que el poble d'Amèrica va obtenir de la mateixa font la impressió heretada que els exèrcits permanents en temps de pau representaven un perill per a la llibertat. Les circumstàncies d'una revolució van accelerar la sensibilitat pública en tots els aspectes relacionats amb la seguretat dels drets del poble, i en alguns casos van incrementar la intensitat del nostre zel més enllà del grau coherent amb la temperatura adequada del cos polític. Els intents de dos estats de restringir l'autoritat de l'assemblea legislativa pel que fa a les institucions militars són uns d'aquests casos. Els principis que ens havien ensenyat a malfiar del poder d'un monarca hereditari es van estendre, a causa d'un excés imprudent, als representants del poble en les seves assemblees populars. Fins i tot en alguns estats en què no es va adoptar aquest error, trobem innecessàries declaracions que no s'ha de mantenir exèrcits permanents en temps de pau *sense el consentiment de l'assemblea legislativa*. Les qualifico d'innecessàries perquè el motiu que havia introduït una disposició similar en la Declaració de Drets anglesa no és aplicable a la constitució de cap estat. Cap interpretació no pot fer creure que el poder de formar exèrcits segons aquestes constitucions rau enlloc que no siguin les mateixes assemblees legislatives; i era superflu, si no absurd, declarar que no es podia prendre una iniciativa sense el consentiment d'un òrgan que era l'únic que posseïa el poder de prendre-la. Per conseqüent, en algunes d'aquestes constitucions, i entre altres, en la de l'Estat de Nova York, justament cèlebre a Europa i Amèrica per ésser una de les millors formes de govern establertes en aquest país, hi ha un silenci absolut sobre la qüestió.

És notable que fins i tot en els dos estats que semblen haver-se plantejat una interdicció de les institucions militars en temps de pau, el mode d'expressió que s'empra sigui més

admonitori que prohibitiu. No es diu que «no es mantindran» exèrcits permanents, sinó que «val més que no se'n mantinguin», en temps de pau. Aquesta ambigüitat dels termes sembla haver estat el resultat d'un conflicte entre la malfiança i la convicció; entre el desig d'excloure aquestes institucions tant sí com no i la certesa que una exclusió absoluta fóra insensata i insegura.

¿Es pot dubtar que l'assemblea legislativa interpretaria aquesta disposició, sempre que es considerés que els afers públics requerien apartar-se'n, com una simple admonició, i que la supeditaria a les necessitats o suposades necessitats de l'Estat? Que ho determini el fet de Pennsilvània ja esmentat. ¿De què serveix, doncs —podria preguntar-se—, aquesta disposició, si deixa d'ésser operativa tan bon punt hi ha una inclinació a desestimar-la?

Examinem si es pot comparar l'eficàcia de la disposició a la qual ens hem referit i la que consta en la nova Constitució amb vista a limitar a un període de dos anys la recaptació de fons per sufragar les despeses militars. La primera disposició, pel seu objectiu desmesurat, està concebuda per a no tenir cap efecte; la segona, en apartar-se d'extrems imprudents, i com que és del tot compatible amb una adequada disposició per a les exigències de la nació, tindrà una repercussió beneficiosa i intensa.

L'assemblea legislativa dels Estats Units estarà obligada per aquesta disposició, com a mínim un cop cada dos anys, a deliberar sobre la conveniència de mantenir una força militar, a assolir una nova resolució sobre aquest punt, i a declarar el seu parer sobre la qüestió amb un vot formal davant els electors. No és lliure de conferir a la branca executiva fons permanents per a mantenir un exèrcit, fins i tot en cas que els membres fossin prou incauts per a voler-li conferir

una confiança tan inadequada. Com que cal preveure que l'esperit partidista corromprà en diversos graus tots els òrgans polítics, sens dubte hi haurà en l'assemblea legislativa nacional persones disposades a qüestionar les mesures i a criticar les opinions de la majoria. El suport a una força militar sempre serà procliu a les arengues. Cada cop que es plantegi la qüestió, el partit de l'oposició cridarà i atraurà l'interès públic cap a aquest tema; i si la majoria està de debò disposada a ultrapassar els límits deguts, la comunitat rebrà un avís sobre el perill i tindrà l'oportunitat de prendre mesures per a prevenir-se'n. Amb independència dels grups de l'assemblea legislativa nacional mateixa, cada cop que es produeixi el període de debat, les assemblees legislatives dels estats, que seran en tot moment guardians no tan sols vigilants sinó desconfiats i gelosos dels drets dels ciutadans enfront de les retallades del Govern federal, estaran sempre atentes a la conducta dels dirigents nacionals, i prestes, si succeeix res inadequat, a fer sonar l'alarma al poble, i a ésser no tan sols la *veu*, sinó, si convé, el *braç* del seu descontentament.

Els plans per a minar les llibertats d'una gran comunitat volen temps per a madurar abans d'ésser executats. Un exèrcit prou gran per a amenaçar greument aquestes llibertats només es podria formar a còpia d'augments progressius, cosa que suposaria no tan sols una aliança temporal del legislatiu i l'executiu, sinó una constant conspiració durant un quant temps. ¿Seria probable que arribés a produir-se aquesta aliança? ¿Seria probable que s'hi perseverés i es transmetés al llarg de tots els canvis successius que es produeixen de forma natural en totes dues cambres arran de les eleccions biennals? ¿Es pot suposar que tothom, així que ocupés l'escó al Senat nacional o a la Cambra de Representants, trairia els

electors i el país? Es pot suposar que no es trobaria ningú amb prou seny per a detectar una conspiració tan atroç, o amb prou audàcia o honestedat per a informar els electors del perill? Si es poden fer amb justícia aquestes presumpcions, s'hauria de posar fi immediatament a tota autoritat delegada. El poble hauria d'optar per recuperar tots els poders de què s'ha desprès i dividir-se en tants estats com territoris hi ha per a poder ocupar-se personalment dels seus assumptes.

Encara que aquestes suposicions fossin raonables, seria impossible ocultar l'estratègia gaire temps. La posaria en evidència la simple circumstància d'augmentar tant els efectius de l'exèrcit en temps de pau absoluta. Quin motiu clar es podria donar en un país per a justificar aquests increments tan enormes de la força militar? És impossible que es pogués enganyar gaire temps la gent, i el descobriment aniria seguit al cap de poc de la destrucció del projecte i els seus autors.

S'ha dit que la disposició que limita a un període de dos anys la recaptació de fons per a mantenir un exèrcit seria inútil, ja que l'executiu, un cop dotat d'una força prou gran per a sotmetre el poble, trobaria recursos suficients en aquesta mateixa força per a poder prescindir dels mitjans atorgats per les lleis de l'assemblea legislativa. Però tornem a la mateixa pregunta: ¿amb quin pretext podria dotar-se d'una força d'aquesta envergadura en temps de pau? Si suposem que s'ha creat arran d'alguna insurrecció interior o d'alguna guerra a l'estranger, es tracta d'un cas aliè al principi de l'objecció al dret de mantenir soldats en temps de pau. Poques persones seran tan il·luses per a sostenir seriosament que no cal reclutar forces militars per esclafar una rebel·lió o plantar cara a una invasió; i si la defensa de la comunitat en aquestes circumstàncies requerís un exèrcit prou nombrós per a posar-ne

en perill la llibertat, aquesta és una d'aquelles calamitats que no tenen ni prevenció ni remei. Cap forma de govern possible no pot prendre-hi precaucions; podria ésser degut fins i tot a una simple lliga ofensiva i defensiva, si mai fos necessari que els confederats o els aliats formessin un exèrcit per a la defensa comuna.

Però és infinitament menys probable que patim aquest mal si estem units que no si estem desunits; encara més, es pot afirmar categòricament que és del tot improbable que el mal ens afecti en la primera situació. No resulta fàcil concebre una situació en què tota la Unió s'enfronti a perills tan formidables que requereixin una força prou considerable per a exposar les nostres llibertats al més petit risc, i encara menys si tenim en compte l'ajuda que podríem obtenir de la milícia, amb la qual caldria comptar sempre com a auxiliar valuosa i potent. Però en desunió (tal com s'ha demostrat plenament en un altre lloc) el contrari d'aquesta suposició esdevindria no tan sols probable, sinó gairebé inevitable.

PUBLI [Hamilton]

27

Continuació del mateix tema

S'ha insistit de diverses maneres que una constitució com la que proposa la Convenció no pot funcionar sense l'ajuda d'una força militar que en faci executar les lleis. Això, però, igual que la majoria de les altres coses que s'han dit en aquest sentit, es recolza en una simple afirmació general que no disposa de cap explicació precisa o intel·ligible dels motius en què es basa. En la mesura que he pogut desxifrar el significat latent dels opositors, sembla originar-se en la suposició que el poble no se sentirà inclinat a l'exercici de l'autoritat federal en cap matèria d'índole interna. Tot deixant de banda qualsevol observació que es podria fer sobre la inexactitud o opacitat de la distinció entre l'intern i l'extern, passem a explorar quins motius hi ha per a suposar aquesta manca d'inclinació en el poble. Si no és que suposem al mateix temps que el Govern general administrarà les seves facultats pitjor que els governs estatals les seves, no sembla que hi hagi motius per a témer una mala voluntat, desafecció o oposició en el poble. Crec que es pot formular com a norma general que la confiança i l'obediència d'aquest a un govern seran normalment proporcionals a l'encert o el desencert de la seva administració. Cal reconèixer que hi ha excepcions a aquesta regla; però aquestes excepcions depenen tan completament de causes accidentals que no es pot considerar

que tinguin cap relació amb els mèrits o demèrits d'una constitució. Aquests només es poden jutjar mitjançant principis i màximes generals.

En aquest seguit de documents s'han indicat diversos motius que duen a concloure la probabilitat que el Govern general estigui més ben administrat que els governs particulars: els principals són que l'extensió de les esferes d'elecció oferirà més opcions, o marge d'elecció, al poble; que les assemblees legislatives dels estats, que estan formades per homes elegits i que han de nomenar els membres del Senat nacional, donen motius per a esperar que aquesta branca es formarà en general amb especial cura i bon judici; que aquestes circumstàncies fan pensar que els consells nacionals estaran formats per persones amb major formació i coneixements. I que, com que el territori d'on s'escolliran els homes que dirigiran els consells serà més extens, es tendirà menys a la divisió en faccions i s'estarà més lliure dels mals humors ocasionals, o dels prejudicis i les propensions temporals, que en societats més petites contaminen sovint les deliberacions públiques, engendren la injustícia i l'opressió d'una part de la comunitat i donen lloc a conxorxes que, si bé satisfan una inclinació o un desig momentanis, culminen en aflicció, insatisfacció i disgust generals. Trobarem més motius considerables en suport d'aquesta probabilitat quan examinem amb ulls més crítics l'estructura interna de l'edifici que se'ns convida a bastir. Aquí n'hi ha prou de comentar que, fins que no es puguin assignar raons convincents que justifiquin l'opinió que el Govern federal probablement serà administrat de tal manera que el poble el detesti o el menyspreï, no hi pot haver cap fonament raonable per a la suposició que les lleis de la Unió hi trobaran cap altra obstrucció, o necessitaran altres mètodes per a aplicar-ne l'execució, que les lleis dels membres particulars.

L'esperança d'impunitat incita molt a la sedició; el temor del càstig en dissuadeix amb una intensitat proporcional. ¿No és probable que el Govern de la Unió, si està dotat d'un grau de poder adequat, podrà convocar en ajuda seva els recursos col·lectius de tota la Confederació, reprimint el primer sentiment i inspirant el segon amb més facilitat que un sol estat, que només disposa dels seus propis recursos? Una facció turbulenta en un estat pot creure's ben bé capaç d'enfrontar-se als partidaris del govern d'aquest estat; però difícilment estarà tan obnubilada per a imaginar-se que pot fer front als esforços combinats de la Unió. Si aquesta reflexió és correcta, hi ha menys perill que grups irregulars d'individus es resisteixin a l'autoritat de la Confederació que a la d'un sol membre.

En aquest punt arriscaré una observació que no és menys correcta perquè a alguns els pugui semblar nova: a saber, que com més es barregin les accions de l'autoritat nacional en l'exercici corrent del Govern, com més s'acostumin els ciutadans a trobar-lo en els episodis quotidians de la seva vida política, com més familiar els resulti a la vista i als sentiments, com més s'endinsi en els objectes que toquen les cordes més sensibles i posin en moviment els ressorts més actius del cor humà, més gran serà la probabilitat que conciliï el respecte i l'afecció de la comunitat. L'home és en gran mesura un ésser d'hàbits. Quelcom que rarament n'impressiona els sentits només tindrà, en general, una influència efímera al seu esperit. No es pot esperar que un govern que sempre estigui a distància i fora de la vista atregui l'atenció del poble. Se'n segueix que, si s'amplia el seu àmbit d'acció al que ara s'anomenen qüestions d'ordre intern, l'autoritat de la Unió i els afectes dels ciutadans cap a ella es reforçaran, no s'afebliran; i que caldrà recórrer menys a la força, en la mesura que

la seva acció sigui cada cop més propera i assoleixi més espais. Com més circuli pels canals i corrents per on flueixen naturalment les passions de la humanitat, menys requerirà l'ajuda dels violents i perillosos expedients de la coacció.

En qualsevol cas ha de quedar una cosa clara: que a un govern com el que es proposa li resultaria molt més fàcil evitar la necessitat d'emprar la força que no pas a la mena de lliga que propugna la majoria dels seus oponents, que només tindria autoritat sobre els estats en qüestions polítiques o col·lectives. S'ha demostrat que en una confederació com aquesta no hi pot haver altra sanció per a l'incompliment de les lleis que la força; que de la mateixa forma del govern se'n derivarien naturalment freqüents transgresions per part dels seus membres, i que cada cop que aquestes es produeixen només es poden corregir, si és possible, amb la guerra i la violència.

El pla que ha presentat la Convenció, com que estén l'autoritat de la direcció federal als ciutadans individuals dels diversos estats, permetrà al Govern emprar els tribunals ordinaris de cadascun dels estats en l'execució de les seves lleis. És fàcil percebre que això tendirà a destruir, entre els ciutadans comuns, tota distinció sobre els orígens de les lleis, i donarà al Govern federal el mateix avantatge per a assegurar-se una deguda obediència a la seva autoritat que el que posseeix el govern de cada estat, a més de la influència sobre l'opinió pública derivada de la seva facultat de convocar en suport i assistència seus els recursos de tota la Unió. En aquest punt cal subratllar que les lleis de la Confederació relatives als àmbits especificats i *legítims* de la seva competència, esdevindran la *llei suprema* del país, a l'observança de la qual estaran obligats per la santedat d'un jurament tots els funcionaris dels poders legislatiu, executiu i judicial de cada estat. Així, les assemblees legislatives, els tribunals i els

caps de l'executiu dels respectius membres s'incorporaran a les activitats del Govern nacional *fins on se n'estengui l'autoritat justa i constitucional*; i col·laboraran en l'aplicació de les seves lleis.[31] Qualsevol home que segueixi amb les seves pròpies reflexions les conseqüències d'aquesta situació percebrà que hi ha bons motius per a comptar amb una execució regular i pacífica de les lleis de la Unió, si les facultats s'administren amb una dosi normal de prudència. Si suposem arbitràriament el contrari, podem deduir qualsevol conclusió; perquè és sens dubte possible, amb un exercici forassenyat de les atribucions del millor govern que hi hagi hagut mai o que es pugui instituir en el futur, provocar el poble i precipitar-lo als excessos més extrems. Però tot i que els adversaris de la Constitució proposada suposessin que els governants nacionals serien insensibles als motius del bé públic, o a les obligacions del deure, jo encara els preguntaria de quina manera aquest comportament pot arribar a promoure els interessos de l'ambició o els propòsits abusius.

PUBLI [Hamilton]

31 La sofisteria que s'ha utilitzat per demostrar que això tendirà a destruir els governs estatals s'abordarà del tot en el lloc adequat.

28

Continuació del mateix tema

No es pot negar que hi pot haver casos en què el Govern nacional hagi de recórrer a la força. La nostra pròpia experiència ha confirmat les lliçons que ens han inculcat altres nacions: que de vegades es produeixen emergències d'aquesta mena en totes les societats, sigui quina sigui la seva constitució; que les sedicions i les insurreccions són, per desgràcia, malalties tan inseparables del cos polític com els tumors i les erupcions ho són del cos humà; que la idea de governar en tot moment per la simple força del dret (que se'ns ha dit que és l'únic principi admissible del Govern republicà) només és possible en els somnis dels metges de la política que en la seva sagacitat menyspreen els ensenyaments de l'experiència.

Si aquestes emergències es produeixen en algun moment sota el Govern nacional, no hi haurà altre remei que la força. El mitjà que s'empri ha d'ésser proporcionat al grau del problema. Si es tractés d'una lleu revolta en una petita part d'un estat, la milícia de la part restant fóra adequada per a suprimir-la; i la suposició natural és que estaria preparada i disposada per a complir amb el deure. Una insurrecció, sigui quina sigui la causa directa, acaba posant en perill qualsevol govern. La consideració per la pau pública, si no pels drets de la Unió, comprometria els ciutadans que no haguessin

contret la infecció a oposar-se als insurgents, i si es comprovés que a la pràctica el Govern general beneficiava la prosperitat i la felicitat del poble, fóra irracional creure que no s'inclinarien per donar-li suport.

Si, en canvi, la insurrecció s'estengués per tot un estat, o una part principal, potser resultaria inevitable l'ús d'un altre tipus de força. Sembla que a Massachusetts es va considerar necessari reclutar soldats per suprimir els desordres a l'interior de l'Estat; que Pennsilvània, arran del simple temor de revoltes entre una part dels seus ciutadans, ha optat per recórrer a la mateixa mesura. Si l'Estat de Nova York hagués volgut restablir la seva jurisdicció perduda sobre els habitants de Vermont, ¿hauria pogut aspirar a aconseguir-ho només amb l'activitat de la milícia? ¿No hauria hagut de reclutar i mantenir una força més regular per a l'acompliment del seu pla? Si cal, doncs, reconèixer que la necessitat de recórrer a una força diferent de la milícia, en casos d'aquesta natura extraordinària, és aplicable als governs estatals mateixos, ¿com es pot plantejar en tant que objecció a la seva existència la possibilitat que el Govern nacional es pogués veure en una necessitat similar, en situacions extremes semblants? ¿No és sorprenent que homes que es declaren afectes a la Unió en abstracte plantegin com a objecció a la Constitució proposada allò que s'aplica deu vegades més al pla que propugnen, i que, en la mesura que té algun fonament en la veritat, és una conseqüència inevitable de la societat civil organitzada a una escala més gran? ¿No ens estimaríem més aquesta possibilitat abans que les incessants agitacions i revolucions freqüents que són els assots continus de les repúbliques petites?

Prosseguim l'anàlisi des d'una altra perspectiva. Suposem que, en comptes d'un sistema general, es formessin dues, o tres o fins i tot quatre confederacions: ¿no s'oposaria la

mateixa dificultat a les activitats de qualsevol d'aquestes confederacions? ¿No estarien totes exposades a les mateixes desgràcies, i en produir-se aquestes, no haurien de recórrer, per a afermar la seva autoritat, als mateixos expedients que ara són criticats en un govern per a tots els estats? ¿Estaria en aquest supòsit més disposada i més preparada la milícia per a donar suport a l'autoritat federal que en el cas d'una Unió general? Tots els homes sincers i intel·ligents han de reconèixer, després de reflexionar-hi, que el principi de l'objecció és igualment aplicable a qualsevol dels dos casos; i que tant si tenim un govern per a tots els estats, o diferents governs per a diferents grups d'estats, o tants governs inconnexos com estats, de vegades podria caldre emprar una força de composició diferent de la milícia per a protegir la pau de la comunitat i mantenir la justa autoritat de les lleis contra les infraccions violentes que equivalen a insurreccions i rebel·lions.

A banda de tots els altres raonaments sobre el tema, als qui volen una garantia més peremptòria contra les institucions militars en temps de pau només cal respondre'ls que tot el poder del govern que es proposa ha d'estar en mans dels representants del poble. Aquesta és la garantia essencial i, al capdavall, l'única eficaç dels drets i els privilegis del poble que es pot assolir en societat civil.[32]

Si els representants del poble traeixen els electors, no queda altre recurs que l'exercici del dret original de defensa pròpia primordial a totes les formes positives de govern, que es pot exercir contra les usurpacions dels dirigents nacionals amb unes perspectives d'èxit infinitament superiors que contra les dels governants d'un estat individual. En un sol estat,

32 L'eficàcia plena en serà analitzada posteriorment.

si les persones a les quals s'ha confiat el poder suprem esdevenen usurpadores, els diferents grups, subdivisions o districtes que el componguin, com que no hi haurà cap govern distint en cadascun, no poden prendre mesures de defensa regulars. Els ciutadans han de córrer tumultuosament a les armes, sense concert, sense sistema, sense recursos, excepte el coratge i la desesperació. Els usurpadors, revestits de les formes de l'autoritat, poden esclafar l'oposició incipient sempre que vulguin. Com més petita sigui l'extensió del territori, més difícil serà que el poble organitzi un pla regular o sistemàtic d'oposició, i més fàcil esclafar-ne les primeres reaccions. Es pot obtenir més de pressa informació sobre els preparatius i moviments, i la força militar en mans dels usurpadors es pot dirigir més ràpidament contra la part on ha començat l'oposició. En aquesta situació hi ha d'haver una coincidència de circumstàncies peculiar per a assegurar l'èxit de la resistència popular.

Els obstacles a la usurpació i les facilitats a la resistència augmenten quan també augmenta l'extensió de l'estat, sempre que els ciutadans entenguin quins són els seus drets i estiguin disposats a defensar-los. La força natural del poble en una comunitat gran, en proporció a la força artificial del govern, és superior a la d'una de petita, i per descomptat més eficaç a l'hora d'oposar-se als intents del govern d'instaurar una tirania. Però es pot dir sense exagerar que, en una confederació, el poble és plenament amo del seu propi destí. Com que el poder és gairebé sempre el rival del poder, el Govern general estarà disposat en tot moment a limitar les usurpacions dels governs estatals, i aquests tindran la mateixa actitud respecte al Govern general. El poble, en posar-se en un dels dos platets de la balança, farà infal·liblement que aquest Govern general predomini. Si algun dels dos n'envaeix els

drets, el poble pot emprar l'altre com a instrument de correcció. Serà molt savi si promou la Unió per retenir un avantatge que no es pot preuar mai en excés!

Es pot acceptar com a axioma del nostre sistema polític que els governs estatals proporcionaran, en totes les contingències possibles, una seguretat absoluta contra les invasions de la llibertat pública per part de l'autoritat nacional. Els plans d'usurpació no es poden emmascarar sota falsedats fins al punt d'enganyar la intel·ligència de cercles d'homes selectes i del poble en general. Les assemblees legislatives tindran millors mitjans d'informació. Poden descobrir el perill de lluny; i com que posseeixen tots els òrgans del poder civil i la confiança del poble, poden adoptar de seguida un pla d'oposició regular que els permeti de combinar tots els recursos de la comunitat. Poden comunicar-se directament entre si en els diversos estats i unir les forces comunes per a protegir la llibertat comuna.

La gran extensió del país és una altra garantia de seguretat. Ja n'hem experimentat la utilitat contra els atacs d'una potència forana. I tindria ben bé el mateix efecte contra les iniciatives de governants ambiciosos en els consells nacionals. Tot i que l'exèrcit federal fos capaç d'esclafar la resistència d'un estat, els estats més allunyats podrien guanyar terreny amb forces renovades. Caldria renunciar als avantatges obtinguts en un lloc per a sotmetre la rebel·lió en altres; i així que disminuís la pressió sobre la part sotmesa, aquesta reprendria els esforços i revifaria la resistència.

Hem de recordar que, en qualsevol cas, han d'ésser els recursos del país els que regulin l'extensió de la força militar. Fins d'aquí a molt temps no serà possible mantenir un gran exèrcit; i com a mitjà per a efectuar aquest augment, la població i la força natural de la comunitat s'incrementaran pro-

porcionalment. ¿Quan arribarà l'hora en què el Govern federal pugui reclutar i mantenir un exèrcit capaç d'erigir un despotisme sobre el gran cos del poble d'un imperi immens, que pugui, mitjançant els governs estatals, prendre mesures per a la seva pròpia defensa, amb la celeritat, la regularitat i el sistema de les nacions independents? El temor es pot considerar com una malaltia per a la qual no es trobarà remei en els recursos de l'argumentació i el raonament.

PUBLI [Hamilton]

29

Sobre la milícia

El poder de regular la milícia i comandar-ne els serveis en temps d'insurrecció i invasió és implícit en els deures de supervisar la defensa comuna i de controlar la pau interna de la Confederació.

No cal tenir cap preparació en la ciència de la guerra per a entendre que la uniformitat en l'organització i la disciplina de la milícia produirien els efectes més beneficiosos, sempre que se la requerís per a la defensa pública. Li permetria executar els deures del campament i del camp de batalla amb informació i concert mutus (un avantatge d'especial importància en les activitats d'un exèrcit), i la prepararia molt més de pressa per a adquirir el grau de perícia en activitats militars necessari per poder ser d'utilitat. Aquesta uniformitat desitjable només es pot assolir si es confia la regulació de la milícia a la direcció de l'autoritat nacional. És del tot adequat, doncs, que el pla de la Convenció proposi dotar la Unió «perquè s'ocupi d'organitzar, armar i disciplinar la milícia, i de governar-ne la part que es pugui emprar al servei dels Estats Units, *reservant als estats respectivament el nomenament dels funcionaris i l'autoritat de preparar la milícia segons la disciplina prescrita pel Congrés*».

De les diverses posicions que s'han adoptat contra la proposta de la Convenció no n'hi ha cap de tan imprevista, o de tan insostenible, com la que critica aquesta disposició concreta. Si una milícia ben regulada és la defensa més natural d'un país lliure, hauria d'ésser sens dubte sota la direcció i a la disposició de l'òrgan constituït com a guardià de la seguretat nacional. Si els exèrcits permanents són perillosos per a la llibertat, un poder eficaç sobre la milícia en el mateix òrgan hauria d'eliminar, tant com fos possible, els incentius i el pretext per a l'establiment d'institucions tan poc beneficioses. Si el Govern federal pot dirigir la milícia en aquelles emergències que requereixen que el braç militar doni suport a l'executiu, li serà més fàcil prescindir de l'ús d'una altra mena de força. Si no pot aprofitar la primera, haurà de recórrer a la segona. Aconseguir que no calgui exèrcit serà un mètode més segur d'impedir-ne l'existència que no mil prohibicions sobre el paper.

S'ha comentat que, per tal de forjar el refús a la capacitat de convocar la milícia perquè executi les lleis de la Unió, no hi ha a la Constitució que es proposa cap disposició que permeti fer ús de la *posse comitatus*[33] al cap del govern en l'execució del seu deure, de la qual cosa s'ha inferit que es pretenia que només disposés de la força militar com a auxiliar. Hi ha una incoherència sorprenent en les objeccions que han sorgit, i de vegades fins i tot del mateix lloc, que no duu a inspirar una opinió favorable sobre la sinceritat o la transparència dels seus autors. Les mateixes persones que ens diuen sense vacil·lar que les facultats del Govern federal seran despòtiques i il·limitades ens informen tot seguit que aquest

33 *N. de l'Ed.*: Per «*posse comitatus*» es fa referència a la capacitat de fer servir la milícia o l'exèrcit per fer complir la llei.

no té prou autoritat ni tan sols per a convocar el *posse comitatus*. Això darrer, afortunadament, és cert en la mateixa mesura que la primera afirmació és exagerada. Fóra tan absurd dubtar que el dret d'aprovar totes les lleis *necessàries* i *adequades* per a executar les facultats que té assignades hagués d'incloure el de requerir que els ciutadans ajudin els funcionaris a qui s'hagi pogut confiar l'execució d'aquelles lleis, com ho seria creure que el dret de promulgar lleis necessàries i adequades per a la creació i la recaptació d'impostos hauria d'implicar el de modificar les normes de transmissió i alienació de béns immobles, o d'abolir els judicis davant un jutjat en casos relacionats. Com que és evident, doncs, que la suposició d'una manca de poder per a requerir l'ajuda del *posse comitatus* és infundada, se seguirà que la conclusió que se n'ha extret, en la seva aplicació a l'autoritat del Govern federal sobre la milícia, és tan poc veraç com il·lògica. Quin motiu hi podria haver per a concloure que es vol que la força sigui l'únic instrument d'autoritat, només perquè s'estipula un poder per a emprar-la quan calgui? Què pensarem dels motius que podrien induir els homes de seny a raonar d'aquesta manera extraordinària? Com impedirem un conflicte entre la caritat i la convicció?

Arran d'un estrany refinament de l'esperit de malfiança republicà, fins i tot se'ns ha ensenyat a témer perills de la mateixa milícia en mans del Govern federal. S'ha observat que es poden formar cossos selectes, compostos de joves abrandats als quals es pot posar al servei d'un poder arbitrari. És impossible preveure quin pla pot voler aplicar el Govern nacional per a la regulació de la milícia. Però, ben lluny de considerar la qüestió des de la mateixa òptica que els qui s'oposen a un cos selecte per la seva perillositat, si la Constitució és ratificada i jo he d'expressar els meus sentiments a un membre de l'as-

semblea legislativa federal quant a la creació d'una milícia, li faria, en substància, el següent discurs:

«El projecte de disciplinar tota la milícia dels Estats Units és tan fútil com seria perjudicial si pogués dur-se a terme. Assolir un coneixement passable en moviments militars vol temps i pràctica. Per a obtenir-lo no n'hi ha prou amb un dia, ni amb una setmana ni tan sols amb un mes. Obligar el molt abundant grup dels petits terratinents i de les altres classes de ciutadans a agafar les armes a fi de fer exercicis i evolucions militars, tan sovint com pogués ésser necessari per a adquirir el grau de perfecció que els atorgués el qualificatiu de milícia ben preparada, constituiria un veritable greuge per al poble i un problema i una pèrdua pública greu. Causaria una reducció anual de la força productiva del camp per un valor que, calculant-ho amb les actuals xifres de població, fregaria el milió de lliures. Intentar res que fes disminuir la massa de treballadors o de la indústria en un grau tan considerable fóra un error: i l'experiència, si es dugués a terme, no podria prosperar, perquè la gent no ho toleraria gaire temps. A poc més es pot aspirar raonablement pel que fa al poble en general que tenir-lo adequadament armat i equipat; i per a assegurar que això s'acompleixi, caldrà reunir-lo un o dos cops l'any.

»Però tot i que s'ha d'abandonar el pla de disciplinar la nació sencera, perquè és maliciós i inviable, és de la màxima importància que s'adopti, com més aviat millor, un bon pla amb vista a l'adequada creació de la milícia. El Govern hauria de proposar-se especialment la formació d'un cos selecte de dimensions moderades, segons principis que el facin òptim per al servei en cas de necessitat. Circumscrivint així el pla, seria possible tenir una milícia esplèndida i ben instruïda preparada per a entrar al camp de batalla sempre que ho reque-

rís la defensa de l'Estat. Això no tan sols disminuirà la necessitat d'organismes militars, sinó que si les circumstàncies obliguessin en algun moment el Govern a formar un exèrcit de qualsevol magnitud, aquest exèrcit no podrà mai constituir una amenaça per a les llibertats del poble mentre hi hagués un nombrós grup de ciutadans, poc o gens inferior en disciplina i en l'ús de les armes, disposat a defensar els seus drets i els dels seus conciutadans. Entenc que aquest és l'únic substitut que es pot concebre per a un exèrcit permanent, i la millor seguretat possible contra ell, si n'hi ha cap.»

D'aquesta manera tan diferent de la dels adversaris de la Constitució proposada raonaria jo sobre el mateix tema, deduint arguments de seguretat a partir de les mateixes fonts que ells diuen que són plenes de perills i perdició. Però ni ells ni jo no podem preveure com raonarà l'assemblea legislativa nacional en aquest punt.

Hi ha alguna cosa tan exagerada i extravagant, en la idea que la milícia pot representar un perill per a la llibertat, que no se sap ben bé si considerar-la amb serietat o de broma, si tenir-la per una simple prova d'habilitat, com les paradoxes dels retòrics, com un artifici fals per a infondre prejudicis a qualsevol preu, o com un plançó seriós del fanatisme polític. ¿On, en nom del sentit comú, han d'acabar les nostres pors si no podem confiar en els nostres fills, germans, veïns i conciutadans? Quina ombra de perill poden projectar homes que es relacionen cada dia amb la resta dels seus compatriotes i que hi comparteixen sentiments, emocions, hàbits i interessos? Quin temor raonable pot causar el fet que la Unió tingui el poder de prescriure regulacions a la milícia i dirigir-ne els serveis quan calgui, mentre que els estats particulars han de tenir *la distribució única o exclusiva dels seus funcionaris*? Si fos possible nodrir seriosament una desconfiança res-

pecte a la milícia pel fet que l'organitzés el Govern federal, hauria de quedar immediatament eliminada per la circumstància que siguin els estats els que nomenin els funcionaris. No hi pot haver cap dubte que aquesta circumstància els assegurarà sempre una influència predominant sobre la milícia.

En llegir moltes de les publicacions contràries a la Constitució, es pot arribar a imaginar que s'està llegint alguna contalla o aventura mal escrita que, en comptes d'imatges naturals i agradables, només mostra a l'esperit formes espantoses i distorsionades: «Gorgones, hidres i quimeres nefastes», que descoloreix i desfigura tot allò que representa, i transforma en un monstre tot allò que toca.

Se'n pot trobar un exemple en els suggeriments exagerats i inversemblants que s'han produït amb relació al poder de convocar els serveis de la milícia. Que si la de New Hampshire ha de marxar a Geòrgia, de Geòrgia a New Hampshire, de Nova York a Kentucky i de Kentucky a Lake Champlain. Que si els deutes amb els francesos i els holandesos s'han de pagar amb milicians i no amb lluïsos d'or i ducats. Un dia es diu que hi haurà un gran exèrcit per a abatre les llibertats del poble; un altre que s'ha d'arrossegar la milícia de Virgínia fins a cinc o sis-centes milles de casa seva per a calmar la rebel·lia republicana de Massachusetts, i que s'ha de transportar la de Massachusetts a la mateixa distància per a sotmetre l'altivesa refractària dels virginians aristòcrates. ¿Realment pensen les persones que així parlen que les seves arts o eloqüència poden fer passar per veritat incontrovertible qualsevol opinió o absurditat al poble d'Amèrica?

Si hi hagués un exèrcit que es pogués utilitzar com a motor del despotisme, quina necessitat hi hauria de la milícia? Si no hi hagués exèrcit, cap on s'adreçaria la milícia, molesta en

exigir-se-li que emprengués una expedició llarga i penosa a fi i efecte d'imposar les cadenes de l'esclavitud a part dels seus compatriotes, cap on si no cap a la seu dels tirans que havien concebut un projecte tan ximple i malvat, per a posar fi a la usurpació de poder que aquests tirans havien establert i així convertir-los en exemple de la justa venjança d'un poble ultratjat i indignat? ¿És així com els usurpadors sotmeten una nació nombrosa i culta? ¿Comencen suscitant l'odi cap aquelles mateixes institucions que pensen usurpar? ¿Inicien normalment la seva trajectòria amb accions de força gratuïtes i repulsives, concebudes sense cap finalitat que no sigui atreure's un odi i una execració generals? ¿Són les suposicions d'aquesta mena admonicions serenes de patriotes amb criteri a un poble que també en té? ¿O són els deliris incendiaris de piròmans disgustats o entusiastes descentrats? Encara que suposéssim que els dirigents nacionals actuen per l'ambició més incontrolable, és impossible creure que empressin uns mitjans tan ridículs per a assolir els seus objectius.

En temps d'insurrecció o invasió, fóra natural i adequat que la milícia d'un estat veí penetrés en un altre, per fer front a un enemic comú o protegir la república de la violència de la facció o la sedició. El primer cas va donar-se sovint en el decurs de l'última guerra, i aquesta assistència mútua és, en efecte, una de les principals finalitats de la nostra associació política. Si la capacitat de proporcionar-la es posa a disposició de la Unió, no hi haurà cap perill que per negligència i indiferència es desatenguin les amenaces d'un veí fins que la proximitat faci que les instigacions de l'instint de conservació se superposin als impulsos massa febles del deure i la solidaritat.

PUBLI [Hamilton]

30

Sobre els impostos

Ja s'ha observat que el Govern federal ha de posseir la facultat de procurar el suport de les forces nacionals, facultat en la qual s'ha volgut incloure la despesa de reclutar soldats, de construir i equipar flotes i totes les altres relacionades d'alguna manera amb les disposicions i les operacions militars. Però aquests no són els únics aspectes relatius a la despesa pública en què cal que la Unió ampliï facultats. Ha d'incloure una disposició per al suport d'un pressupost nacional, per al pagament dels deutes nacionals contrets o que es puguin contreure i, en general, per a totes les qüestions que requeriran desemborsos del tresor nacional. La conclusió és que en l'estructura del Govern hi ha d'haver entreteixit un poder general tributari, amb una forma o una altra.

Es considera que els diners són, juntament amb la propietat, el principi vital del cos polític, allò que en sustenta la vida i el moviment i li permet realitzar les funcions més essencials. Un poder absolut, doncs, per a obtenir una renda pública regular i adequada, en la mesura que ho permetin els recursos de la comunitat, es pot qualificar d'ingredient indispensable de qualsevol constitució. Una deficiència en aquest aspecte ha de tenir una d'aquestes dues conseqüències negatives: o bé el poble ha de ser sotmès a un saqueig continu,

com a substitut d'una manera més adequada de satisfer les necessitats públiques, o el govern ha de sumir-se en una atròfia fatal i, al cap de poc temps, desaparèixer.

A l'Imperi otomà o turc el sobirà, tot i que en les altres qüestions és amo absolut de les vides i fortunes dels súbdits, no té cap dret a imposar un nou impost. La conseqüència és que permet als baixans o governadors de províncies saquejar el poble a discreció i, al seu torn, els arrenca les quantitats que necessita per a satisfer les seves pròpies exigències i les de l'Estat. A Amèrica, per una causa semblant, el Govern de la Unió s'ha anat reduint gradualment a un estat de decadència, proper a l'anihilament. ¿Qui pot dubtar que la felicitat del poble en tots dos països sortiria beneficiada si hi hagués en mans adequades les atribucions competents per a proporcionar la renda pública que requerissin les necessitats comunes?

L'actual Confederació, tot i que és feble, pretenia conferir als Estats Units un poder il·limitat de satisfer les necessitats pecuniàries de la Unió. Però com que s'ha partit d'un principi erroni, s'ha fet d'una manera que ha frustrat del tot la intenció. El Congrés, mitjançant els articles que componen aquest pacte (com ja s'ha explicat), està autoritzat a determinar i requerir qualsevol suma de diners necessària segons el seu parer per al servei dels Estats Units; i els seus requeriments, si es conformen a la norma de prorrateig, són en qualsevol sentit constitucional obligatoris per als estats. Aquests no tenen cap dret de qüestionar la pertinència de la demanda, ni tenen cap marge de decisió a banda de traçar les maneres i els mitjans de proporcionar les quantitats reclamades. Però tot i que aquest és en rigor i veritablement el cas, tot i que l'assumpció d'aquest dret infringiria els articles de la Unió, tot i que potser mai o gairebé mai no s'hagi afirmat obertament, a la pràctica s'ha exercit constantment i conti-

nuaria essent-ho, mentre la renda pública de la Confederació continuï depenent de l'acció intermèdia dels seus membres. Les conseqüències d'aquest sistema són del domini de qualsevol home mínimament familiaritzat amb els nostres afers públics, i s'han tractat prou en diverses parts d'aquestes investigacions. És això, que ens dóna prou motius per a mortificar-nos, i per als nostres enemics representa un triomf.

Quin remei hi pot haver per a aquesta situació si no un canvi del sistema que l'ha causada, un canvi del sistema fal·laç i enganyós de les quotes i les requisicions? Quin substitut es pot imaginar per a aquest *ignis fatuus* a les finances, si no permetre al Govern nacional que recapti la seva pròpia renda pública a través dels mètodes impositius corrents que permeten totes les constitucions als governs? Els homes enginyosos poden declamar amb versemblança sobre qualsevol tema, però cap enginy humà no pot assenyalar cap altre recurs per a alliberar-nos de les inconveniències i els destorbs que se segueixen naturalment de les provisions insuficients del tresor públic.

Els adversaris més intel·ligents de la nova Constitució admeten la força d'aquest raonament; però matisen la validesa establint una distinció entre el que anomenen impostos *interns* i *externs*. Els primers els reservarien per als governs estatals; els segons, que identifiquen amb els impostos comercials, i més ben dit amb els gravàmens sobre els articles importats, es declaren disposats a concedir-los a la direcció federal. Aquesta distinció, però, vulneraria la màxima fonamental del seny i la política seriosa que dicta que tota facultat ha d'ésser proporcionada al seu objecte; i encara deixaria el Govern general en una mena de tutela dels governs estatals contrària a qualsevol idea de vigor o eficiència. ¿Qui pot pretendre que els impostos comercials són, o serien, per si

mateixos equivalents a les necessitats de la Unió actuals i futures? Tenint en compte el deute existent, tant exterior com interior, seguint qualsevol pla de liquidació que pogués aprovar un home moderadament conscient de la importància de la justícia pública i del crèdit públic, a més de les institucions que totes les parts reconeixeran que són necessàries, no podríem pas enganyar-nos pensant que aquest recurs tot sol, ni en el millor dels casos, arribés ni a ésser suficient per a les necessitats actuals. Les necessitats futures no es poden calcular ni limitar, i segons el principi al·ludit més d'un cop, tampoc no hauria d'estar limitada la capacitat de fer-hi front a mesura que sorgeixen. Considero una posició avalada per la història de la humanitat que, *en la marxa normal de les coses, les necessitats d'una nació, en cada fase de la seva existència, seran com a mínim iguals que els seus recursos.*

Dir que el dèficit es pot cobrir mitjançant requisicions als estats equival, d'una banda, a reconèixer que aquest sistema no és digne de confiança i, de l'altra, a confiar-hi per a tot allò que vagi més enllà d'un cert límit. Els qui n'han observat amb atenció els problemes i els defectes que l'experiència ha posat de manifest o han estat descrits en el conjunt d'aquests documents han de sentir una aversió invencible a confiar en aquest sistema. La tendència inevitable, sempre que entri en joc aquest sistema, ha d'ésser la d'afeblir la Unió i sembrar les llavors de la discòrdia i la rivalitat entre la direcció federal i els seus membres, així com entre els mateixos membres. ¿Pot esperar-se que amb aquest sistema es pugui cobrir el dèficit millor de com es feia fins ara respecte a les necessitats totals de la Unió? Cal recordar que, si bé se'ls requerirà menys, els estats tindran proporcionalment menys mitjans per a atendre les necessitats. Si les opinions dels qui propugnen la distinció que he esmentat es consideressin veri-

tats, caldria concloure que hi ha algun punt conegut en l'economia dels afers nacionals en què fóra segur aturar-se i dir: fins aquí es promourà el bé públic si es satisfan les necessitats del Govern, i tot allò que vagi més enllà d'aquí no mereix la nostra atenció ni preocupació. ¿Com és possible que un govern mig fornit i sempre necessitat pugui complir amb les seves funcions, pugui ocupar-se de la seguretat, promoure la prosperitat o sustentar la reputació de la comunitat? ¿Com podrà mai posseir energia o estabilitat, dignitat o crèdit, donar confiança al país o respecte a l'estranger? ¿Com pot ésser la seva administració res més que una successió d'expedients per sortir del pas, inútils, vergonyosos? ¿Com serà capaç d'evitar sacrificar contínuament els seus compromisos davant de la necessitat immediata? ¿Com pot emprendre o executar cap pla de perspectives obertes o àmplies adreçat al bé públic?

Fixem-nos en quins serien els efectes d'aquesta situació en la primera guerra en què participéssim. Suposarem, per exemple, que la renda pública reportada per les taxes sobre la importació són suficients per als propòsits del deute públic i en un context de pau. En aquestes circumstàncies esclata una guerra. Quina fóra la conducta probable del Govern davant d'aquesta emergència? Coneixedor per l'experiència que no pot confiar en l'èxit de les requisicions, incapaç per la seva pròpia autoritat d'obtenir recursos nous i apressat per consideracions sobre el perill per al país, ¿no es veuria empès a derivar els fons ja aconseguits cap a objectius adequats per a la defensa de l'Estat? És difícil veure com podria evitar-se un pas d'aquest tipus; i si es donés, és evident que causaria la destrucció del crèdit públic just quan començava a ésser essencial per a la seguretat pública. Imaginar que en una crisi similar es podria prescindir del crèdit fóra el súm-

mum de l'arbitrarietat. En el modern sistema de guerra, les nacions més riques estan obligades a recórrer a grans préstecs. Un país tan poc opulent com el nostre ha de sentir aquesta necessitat en un grau molt més alt. Però qui prestaria res a un govern que fes precedir les peticions de préstec amb una norma que demostrés que no es pot confiar en la fermesa de les seves mesures per a pagar? Els préstecs que pogués aconseguir tindrien una extensió tan limitada com oneroses en serien les condicions. Es farien sobre els mateixos principis que els usurers solen imposar als deutors arruïnats i fraudulents, amb mesquineria i amb uns interessos enormes.

Potser algú imaginarà que, arran de l'escassetat dels recursos del país, en el cas suposat la pròpia necessitat farà que els fons establerts es desviessin encara que el Govern nacional tingués una facultat tributària il·limitada. Però n'hi haurà prou amb dues consideracions per a esvair qualsevol temor en aquest sentit: una, que estem segurs que els recursos de la comunitat, en la seva totalitat, s'esmerçaran en el bé de la Unió; l'altra, que qualsevol dèficit que hi pugui haver es pot satisfer sense cap problema amb préstecs.

La possibilitat de crear nous fons amb nous objectes d'imposició per la seva pròpia autoritat permetria al Govern nacional manllevar tot allò que requerissin les necessitats. Els estrangers, així com els ciutadans d'Amèrica, podrien confiar raonablement en els seus compromisos; però confiar en un govern que al seu torn hagués de dependre de tretze governs més pel que fa als mitjans de compliment dels seus compromisos, requeriria un grau de credulitat que no es troba gaire sovint en les operacions pecuniàries de la humanitat, i que és força irreconciliable amb la vista agusada de l'avarícia.

Aquest tipus de reflexió potser té poc pes en homes que esperen veure realitzades a Amèrica les escenes paradisíaques de l'era poètica o fabulosa; però per als qui creuen que el més probable és que experimentem part de les vicissituds i calamitats que ja han tocat a les altres nacions, ha d'ésser mereixedora d'una atenció seriosa. Aquests homes han de contemplar la situació actual del seu país amb una sol·licitud afligida, i reprovar els mals que l'ambició o la revenja podrien infligir-li amb tota facilitat.

PUBLI [Hamilton]

31

Continuació del mateix tema

En tota mena de disquisicions hi ha certes veritats primordials, o primers principis, en què s'han de basar tots els raonaments subsegüents. Aquests principis contenen una evidència interna que, prèvia a tota reflexió o combinació, força l'assentiment de l'esperit. Allà on no es produeix aquest efecte, és perquè es dóna o bé algun desordre en els òrgans de percepció o bé la influència d'algun fort interès, o de la passió o del prejudici. D'aquest caràcter són les màximes, en geometria, que el conjunt és més gran que les parts, que coses iguals a la mateixa són iguals entre si, que dues línies rectes no poden tancar un espai i que tots els angles rectes són iguals. Del mateix caràcter són aquestes altres màximes, en ètica i política: que no hi pot haver un efecte sense causa; que el mitjà ha d'ésser proporcionat al fi; que tot poder ha d'ésser commensurat amb el seu objecte; que no hi ha d'haver límits a un poder destinat a assolir un objectiu que és incapaç de limitació. I hi ha altres veritats en aquestes dues darreres ciències que, si bé no poden aspirar a incloure's en la classe d'axiomes, en són amb tot inferències tan directes, i són tan evidents, i tan agradables per als dictats naturals i senzills del sentit comú, que obtenen l'assentiment d'un esperit ferm i equànime amb un grau de força i convicció gairebé igualment irresistibles.

Els objectes d'investigació geomètrica estan tan allunyats de les activitats que desperten i posen en marxa les passions indisciplinades del cor humà, que la humanitat adopta sense problemes no tan sols els teoremes més simples de la ciència, sinó també les paradoxes abstruses que, encara que semblin susceptibles de demostració, divergeixen de les concepcions naturals que la ment, sense l'ajuda de la filosofia, tendiria a concebre sobre el tema. Els geòmetres estan d'acord sobre la *divisibilitat infinita* de la matèria, o, en altres paraules, la divisibilitat *infinita* d'una cosa *finita*, que s'estén fins a l'àtom més petit, tot i que no resulta menys incomprensible per al sentit comú que qualsevol d'aquells misteris de la religió contra els quals han disparat amb tanta insistència les bateries dels infidels.

Però en les ciències de la moral i la política es troben homes menys dòcils. Fins a cert punt és correcte i útil que sigui així. La cautela i la investigació són un escut necessari contra l'error i la imposició. Però aquest caràcter indòcil pot ésser excessiu, i pot degenerar en obstinació, tossuderia i insinceritat. Tot i que no es pot pretendre que els principis del coneixement moral i polític tinguin, en general, el mateix grau de certesa que els de les matemàtiques, tenen en aquest aspecte molt més pes que no estaríem disposats a concedir-los si haguéssim de jutjar per la conducta dels homes en situacions concretes. La foscor rau molt més sovint en les passions i els prejudicis del raonador que no en la qüestió. S'escau massa sovint que els homes no juguen net amb el seu propi raonament, i, cedint a algun biaix perjudicial, s'enreden en paraules i es confonen en subtileses.

¿Com, si no, podria ésser (si admetem que els qui posen pegues són sincers en la seva oposició) que posicions tan clares com les que posen de manifest la necessitat d'una facultat

tributària general al Govern de la Unió hagin trobat adversaris entre homes de seny? Tot i que aquestes posicions s'han exposat per complet en un altre lloc, potser no serà inadequat fer-ne una recapitulació aquí com a introducció a un examen del que s'hi pot haver presentat com a objecció. Són en substància les següents:

Un govern ha de contenir tots els poders necessaris per al compliment total de les finalitats que té assignats, i per a l'execució completa de les seves comeses, lliure de qualsevol control que no sigui la consideració pel bé públic i pel sentiment del poble.

Com que els deures de supervisar la defensa nacional i d'assegurar la pau pública contra violències foranes o interiors comporten la disposició de poder fer front a urgències i perills als quals no es pot assignar límits, la capacitat de poder fer-hi front no ha d'admetre altres limitacions que les exigències de la nació i els recursos de la comunitat.

Com que els ingressos públics són el motor essencial amb què s'han de procurar els mitjans per respondre a les exigències nacionals, el poder d'aconseguir-los en la seva totalitat ha d'estar necessàriament inclòs en el de satisfer aquestes exigències.

Com que la teoria i la pràctica es combinen per a demostrar que el poder d'obtenir ingressos públics és inútil quan s'exerceix sobre els estats en les seves atribucions col·lectives, el Govern federal ha de posseir per força una facultat tributària il·limitada segons les modalitats ordinàries.

Si l'experiència no posés de manifest el contrari, fóra natural concloure que és del tot adequat basar l'encert d'una facultat tributària general del Govern nacional en l'evidència d'aquestes proposicions, sense acompanyar-les d'arguments o il·lustracions addicionals. Però de fet trobem que els adver-

saris de la Constitució que es proposa, ben lluny de convenir en la seva justícia o veritat, sembla que posen els majors esforços i zel per argumentar contra aquesta part de la proposta. Pot ésser, doncs, satisfactori analitzar els arguments amb què la combaten.

Els qui s'han escarrassat més amb aquesta perspectiva semblen voler dir en substància això: «No és cert que, pel fet que les exigències de la Unió poden no ésser susceptibles de limitació, la facultat de gravar amb impostos hagi d'ésser il·limitada. Els ingressos públics són tan necessaris per als objectius de les administracions locals com per als de la Unió; i els primers són com a mínim igual d'importants que els segons pel que fa a la felicitat del poble. És per conseqüent tan necessari que els governs estatals tinguin els mitjans de satisfer les seves exigències com que el Govern nacional posseeixi la mateixa facultat respecte a les exigències de la Unió. Però una facultat tributària il·limitada en el segon podria, i probablement ho faria al cap d'un cert temps, privar els primers dels mitjans de satisfer les seves pròpies necessitats, i els deixaria totalment a la mercè de l'assemblea legislativa nacional. Com que les lleis de la Unió han de convertir-se en el dret suprem del país, com que l'assemblea legislativa nacional ha de tenir la facultat d'aprovar totes les lleis que puguin ésser *necessàries* per a dur a terme les atribucions que s'ha proposat atorgar-li, el Govern nacional podria abolir en qualsevol moment els impostos dels estats amb el pretext que interferien en el seu. Podria adduir la necessitat de fer-ho per tal de donar eficàcia a la renda pública nacional. I així tots els recursos dels impostos podrien anar esdevenint gradualment un monopoli federal amb total exclusió i destrucció dels governs estatals.»

Aquesta manera de raonar a vegades sembla que giri entorn de la suposició d'usurpació per part del Govern nacio-

nal; altres vegades sembla que només es plantegi com una conseqüència de l'activitat constitucional dels poders que se li volen assignar. Només des de la segona perspectiva es pot admetre que tingui algun argument de justícia. Així que ens embranquem en conjectures sobre les usurpacions del Govern federal, ens endinsem en un abisme insondable i ens allunyem un bon tros de l'abast de qualsevol raonament. La imaginació pot anar a la seva fins a quedar desconcertada enmig dels laberints d'un castell encantat, i no sap cap on girar per tal de fugir de les aparicions que ella mateixa ha suscitat. Siguin quins siguin els límits o les modificacions de les facultats de la Unió, és fàcil imaginar una infinita sèrie de possibles perills; i en permetre un excés de malfiança i apocament, ens podem situar en un estat d'escepticisme i irresolució absoluts. Repeteixo aquí el que he observat en substància en un altre lloc, que totes les observacions basades en el perill d'usurpació haurien de referir-se a la composició i l'estructura del Govern, no a la natura o extensió de les seves facultats. Els governs estatals estan dotats, per les seves constitucions originals, d'una sobirania completa. ¿En què consisteix la nostra seguretat contra les usurpacions provinents d'aquesta banda? Sens dubte en el caràcter de la seva formació, i en una deguda dependència dels qui l'han d'administrar al poble. Si, després d'efectuar-hi una inspecció imparcial, es determina que la proposada construcció del Govern federal permet una adequada extensió de la mateixa mena de seguretat, caldrà descartar tots els temors atribuïbles a la usurpació.

No hem d'oblidar que una disposició dels governs estatals a envair els drets de la Unió és tan probable com una disposició de la Unió a envair els drets dels governs estatals. Les opcions de tots dos bàndols d'imposar-se en aquest conflicte dependrien dels mitjans que les parts enfrontades

poguessin emprar de cara a assegurar la victòria. Com que en les repúbliques la força està sempre del costat del poble, i com que hi ha motius de pes per a creure que els governs estatals posseiran en general la màxima influència sobre aquest, la conclusió natural és que aquestes disputes acabaran molt probablement amb un gran desavantatge de la Unió, i que és més plausible que els membres envaeixin la direcció federal, que no la direcció federal els membres. Però és evident que totes les conjectures d'aquesta mena no poden ésser sinó extremament vagues i fal·libles, i que el més segur és de bon tros bandejar-les del tot i limitar per complet la nostra atenció a la natura i extensió de les facultats segons estan perfilades a la Constitució. Tot allò que vagi més enllà cal deixar-ho a la prudència i la fermesa del poble, que hem d'esperar que, com que sostindrà la balança a la mà, sempre anirà amb compte de preservar l'equilibri constitucional entre els governs general i estatals. Amb aquesta base, que és evidentment l'adequada, no serà difícil prescindir de les objeccions que s'han fet a un poder impositiu il·limitat per als Estats Units.

PUBLI [Hamilton]

32

Continuació del mateix tema

Si bé sóc del parer que si la Unió tingués la capacitat de controlar la recaptació dels ingressos dels estats això no comportaria les perilloses conseqüències que els mateixos estats temen, perquè estic convençut que el criteri del poble, el risc extrem de suscitar el ressentiment dels governs estatals i la convicció sobre la utilitat i necessitat de les administracions locals per a les funcions locals constituirien una barrera absoluta contra l'ús opressiu d'aquest poder, amb tot, estic disposat a reconèixer aquí, en tota la seva plenitud, la justícia del raonament que requereix que els estats individuals posseeixin una autoritat independent i sense límits per a recaptar els seus propis ingressos amb vista a satisfer les seves necessitats. I un cop feta aquesta concessió, afirmo que els estats (amb l'única excepció dels impostos sobre les importacions i les exportacions) retindrien, segons el pla de la Convenció, aquesta atribució en el sentit més absolut i il·limitat, i que un intent per part del Govern nacional per a reduir-ne l'exercici constituiria una violenta assumpció de poder que no estaria avalada per cap article o clàusula de la seva Constitució.

La total consolidació dels estats dins d'una sobirania nacional completa implicaria una subordinació total de les parts, i les facultats que poguessin conservar dependrien per

complet de la voluntat general. Però com que el pla de la Convenció apunta només cap a una Unió o consolidació parcial, els governs estatals retindrien clarament tots els drets de sobirania que posseïen abans, i que no s'haguessin delegat, per aquesta llei, exclusivament als Estats Units. Aquesta delegació exclusiva, o més ben dit aquesta alienació, de sobirania estatal només es produiria en tres casos: quan la Constitució concedís explícitament una atribució exclusiva a la Unió; quan concedís en un cas l'atribució a la Unió, i en un altre prohibís que els estats exercissin la mateixa atribució, i quan concedís una atribució a la Unió que fos totalment i absolutament contradictòria i incompatible amb una atribució similar als estats. Empro aquests termes a fi de distingir aquest darrer cas d'un altre que podria fer l'efecte que s'hi assembla, però que de fet en diferiria essencialment: em refereixo a la situació en què l'exercici d'una facultat concorrent pogués produir interferències ocasionals en la política de qualsevol branca de l'administració, però no impliqués cap contradicció directa o incompatibilitat quant a l'atribució constitucional. Aquests tres casos de facultat exclusiva al Govern federal es poden exemplificar així: la penúltima clàusula de la vuitena secció del primer article preveu expressament que el Congrés ha d'exercir «legislació exclusiva» sobre el districte que es designi com a seu del Govern. Això respon al primer cas. La primera clàusula de la mateixa secció atorga al Congrés la potestat de «crear i recaptar impostos, aranzels, gravàmens i impostos interns»; i la segona clàusula de la desena secció del mateix article declara que «cap estat, sense el consentiment del Congrés, ha de gravar impostos o aranzels sobre les importacions o les exportacions, excepte amb vista a executar les lleis d'inspecció». D'aquí se seguiria una facultat exclusiva de la Unió per a gravar les importa-

cions i les exportacions amb impostos, amb l'excepció concreta esmentada; però aquesta facultat està limitada amb una altra clàusula, que declara que no s'han de gravar amb cap impost o aranzel els articles exportats de cap estat; matís pel qual només s'aplica als aranzels sobre les importacions. Això respon al segon cas. El tercer es troba en la clàusula que declara que el Congrés té poder «per a establir una norma uniforme en matèria de nacionalització a tots els Estats Units». Això ha d'ésser necessàriament exclusiu; perquè si tots els estats tinguessin la facultat de prescriure una *norma diferent*, no hi podria haver una *norma uniforme*.

Un cas que potser es podria creure que s'assembla a aquest darrer, però que de fet n'és molt diferent, afecta la qüestió que considerem ara mateix. Em refereixo a la facultat de gravar amb impostos tots els articles a banda de les exportacions i les importacions. Sostinc que es tracta manifestament d'una facultat concorrent i anàloga als Estats Units i als estats individuals. És indiscutible que a la clàusula concessiva no hi ha cap expressió que declari aquesta facultat *exclusiva* de la Unió. Tampoc n'hi ha cap que prohibeixi que els estats l'exerceixin. Ben lluny d'ésser el cas, com ho demostra el fet que es pugui deduir un argument clar i concloent en el sentit contrari a partir de la limitació imposada als estats amb relació als aranzels sobre les importacions i les exportacions. La pròpia existència d'aquesta limitació implica que, en cas que no s'hagués establert, serien els estats els que tindrien atribuïda la facultat que se'ls nega, i implica també admetre que, pel que fa a tots els altres impostos, l'autoritat dels estats no disminueix gens. Des de qualsevol altra perspectiva aquell precepte seria innecessari i perillós: innecessari, perquè si l'atribució a la Unió de la facultat de determinar els impostos comportés l'exclusió dels estats, o encara que només fos la

seva subordinació en aquest punt, no hi podria haver cap necessitat d'aquesta restricció; perillós, perquè la seva inclusió mena directament a la conclusió que hem extret, i que si el raonament dels nostres adversaris fos correcte, no seria la volguda pels seus autors: a saber, que els estats, en tots els casos en què la restricció no s'apliqués, tindrien una facultat tributària concurrent amb la Unió. La restricció en qüestió equival a allò que els advocats anomenen una *negació eloqüent*: és a dir, una negació d'una cosa i una afirmació d'una altra, una negació de la facultat dels estats per a gravar impostos sobre les importacions i les exportacions i una afirmació de la seva facultat per a gravar tots els altres articles. Fóra simple sofisteria sostenir que pretenia excloure'ls absolutament de la imposició tributària sobre les primeres i donar-los plena llibertat per a crear-ne altres imposicions subjectes al control de l'assemblea legislativa nacional. La clàusula limitadora o de prohibició només diu que les importacions i exportacions no s'han de gravar, *sense el consentiment del Congrés*, amb aquests impostos; i si ho hem d'entendre en el sentit exposat en darrer lloc, la Constitució hauria introduït una disposició formal amb vista a una conclusió ben absurda: a saber, que els estats, *amb el consentiment* de l'assemblea legislativa nacional, podrien gravar les importacions i les exportacions, i que podrien gravar qualsevol altre article, *llevat que estigués controlat* pel mateix òrgan. Si aquesta era la intenció, per què no es va fixar, des d'un principi, allò que s'entén que es deriva naturalment de la clàusula original, és a dir, l'atribució a la Unió d'una facultat tributària general? És evident que aquella no podia haver estat la intenció, i que no resisteix una anàlisi d'aquest tipus.

Pel que fa a una suposició d'incompatibilitat entre la facultat fiscal dels estats i de la Unió, no es pot sostenir en el sentit

que fóra necessari excloure els estats. De fet, és possible que resultés inconvenient que un estat i la Unió imposessin cadascun un gravamen sobre un mateix article; però això no implicaria que constitucionalment fos impossible fer-ho. El volum del gravamen, la conveniència o inconveniència d'un increment en qualsevol de les dues parts, seria qüestió de prudència per part de tots dos; però no hi hauria implícita cap contradicció directa de facultats. Les polítiques dels sistemes de finançament nacional i estatal podrien no coincidir exactament de tant en tant, i potser requeririen una tolerància recíproca. Però no és una simple possibilitat d'inconveniència en l'exercici de les facultats, el que pot indirectament destruir un dret de sobirania preexistent, sinó una incompatibilitat constitucional immediata.

La necessitat d'una facultat concurrent en certs casos és deguda a la divisió del poder sobirà; i la norma que totes les facultats que no s'han transferit explícitament a la Unió romanen amb ple vigor en els estats és no tan sols una conseqüència teòrica d'aquesta divisió, sinó que és clarament admesa en l'articulat total de la Constitució que es proposa. Hi trobem que, a pesar de les concessions positives de facultats generals, s'ha anat amb la cura més primmirada, en els casos en què es considerava inadequat que les facultats en qüestió corresponguessin als estats, d'incloure clàusules negatives que en prohibissin l'exercici per part d'aquests. Tota la desena secció del primer article consisteix en aquestes disposicions. Aquesta circumstància és una clara mostra del seny de la Convenció, i proporciona una norma d'interpretació en el mateix cos de la llei que justifica la posició que he defensat i refuta qualsevol hipòtesi en sentit contrari.

PUBLI [Hamilton]

33

Continuació del mateix tema

La resta de l'argument contra les disposicions de la Constitució respecte als impostos es troba a les clàusules següents. L'última clàusula de la secció vuitena de l'article primer autoritza l'assemblea legislativa nacional a «redactar totes les lleis que siguin *necessàries* i *adequades* per a portar a la pràctica *les facultats* que aquesta Constitució ha atorgat al Govern dels Estats Units, o a qualsevol departament o funcionari seu»; i la clàusula segona de l'article sisè declara que «la Constitució i les lleis dels Estats Units fetes amb aquest objectiu i els tractats fets per la seva autoritat són la *llei suprema* de la nació, a desgrat de qualsevol altre element de la constitució o les lleis de qualsevol estat».

Aquestes dues clàusules han originat moltes invectives violentes i declaracions irades contra la proposta de Constitució. S'han mostrat al poble, amb tots els colors estridents de la tergiversació, com a motors perniciosos que causarien la destrucció dels governs locals i n'exterminarien les llibertats; com el monstre espantós que devoraria tothom sense fer distincions de sexe ni edat, classe, sagrat o profà; i tanmateix, encara que sembli estrany després de tot aquest clamor, als qui no les hagin considerades des de la mateixa perspectiva,

se'ls pot dir amb tota confiança que l'activitat constitucional del Govern que es vol crear seria exactament la mateixa tant si s'esborressin del tot aquestes clàusules com si es repetissin en cada article. No fan més que declarar una veritat que s'hauria palesat de manera necessària i inevitable, si bé indirecta, amb l'acció mateixa de constituir un govern federal i assignar-li certes facultats especificades. És una proposició tan clara que la mateixa moderació troba difícil fer cas de les calúmnies que s'han etzibat tan abundantment contra aquesta part de la proposta sense experimentar emocions que en fan trontollar l'equanimitat.

Què és una potestat si no la capacitat o facultat de fer una cosa? Què és la capacitat de fer una cosa si no el poder d'emprar els mitjans necessaris per a executar-la? Què és una potestat *legislativa* si no una facultat d'elaborar *lleis*? Què són els mitjans per a executar una potestat *legislativa* si no *lleis*? Què és la facultat de crear i recaptar impostos si no una *facultat legislativa*, o una facultat d'elaborar *lleis* per a crear i recaptar impostos? Què són els mitjans adequats per a executar aquesta facultat si no lleis *necessàries* i *adequades*?

Aquesta senzilla sèrie d'indagacions ens facilita una prova de la veritable natura de la clàusula criticada. Ens mena a aquesta veritat palmària: que la facultat de crear i recaptar impostos ha d'ésser una facultat d'aprovar totes les lleis necessàries i adequades per a l'execució d'aquesta facultat; ¿i què fa la dissortada o calumniada disposició en qüestió si no declarar la mateixa veritat, a saber, que l'assemblea legislativa nacional a la qual s'havia concedit prèviament la facultat de crear i recaptar impostos podria, en l'execució d'aquesta facultat, aprovar totes les lleis necessàries i adequades per a dur-la a terme? He aplicat aquestes observacions d'aquesta

manera particular a la facultat tributària perquè és just el tema que estem considerant i perquè és la potestat més important de les que s'ha proposat de conferir a la Unió. Però el mateix procés conduirà al mateix resultat pel que fa a totes les altres facultats declarades a la Constitució. I és expressament per a executar aquestes facultats que la clàusula general, segons s'ha anomenat amb afectació, autoritza l'assemblea legislativa nacional a aprovar totes les lleis necessàries i adequades. Si hi ha res impugnable, cal buscar-ho en les facultats específiques sobre les quals es predica aquesta declaració general. La declaració en si, tot i que se li pugui retreure tautologia o redundància, és, com a mínim, del tot inofensiva.

Però la desconfiança pot preguntar: per què s'hi va incloure, doncs? La resposta és que només pot haver estat amb vista a una major cautela, i per a protegir contra tots els arguments rebuscats i retorçats dels qui més endavant poguessin sentir-se disposats a restringir i defugir les legítimes potestats de la Unió. La Convenció devia preveure el que aquests documents s'han proposat mostrar com a objectiu principal: que el perill que més amenaça el nostre benestar polític és que els governs estatals acabin minant els fonaments de la Unió, i per conseqüent ha considerat necessari, en un punt tan crucial, no deixar res a la interpretació. Fos quin fos l'incentiu, la saviesa de la precaució s'evidencia en el clamor que s'ha alçat contra ella, ja que aquest mateix clamor revela una disposició a qüestionar la gran i essencial veritat que aquesta disposició vol declarar tan manifestament.

Però encara es pot preguntar: ¿qui ha de jutjar la necessitat i l'adequació de les lleis que han d'aprovar-se per a executar les facultats de la Unió? Responc en primer lloc que aquesta qüestió sorgeix tant de la simple atribució d'aquestes potestats com de la clàusula declaratòria; i responc en

segon lloc que el Govern nacional, com qualsevol altre, ha de valorar, abans que res, l'exercici adequat de les seves facultats, i en darrer lloc ho faran els seus membres. Si el Govern federal ultrapassés els límits que pertoquen a la seva autoritat i fes un ús tirànic dels seus poders, el poble, que l'ha engendrat, ha d'apel·lar a la norma que ha creat i prendre mesures per a corregir el dany infligit a la Constitució segons pugui suggerir la necessitat i justificar la prudència. L'adequació d'una llei, des d'una perspectiva constitucional, ha d'estar sempre determinada per la natura de les facultats en què es fonamenta. Suposem que, tot forçant una interpretació de les seves facultats (cosa que, de fet, és difícil d'imaginar), l'assemblea legislativa federal provés de modificar la llei de sucessions en qualsevol estat, ¿no fóra evident que en intentar-ho hauria depassat la seva jurisdicció i penetrat l'estatal? Suposem, de nou, que, amb el pretext d'una interferència en els seus ingressos fiscals, es proposés abrogar un impost sobre la terra establert per l'autoritat d'un estat, ¿no fóra també evident que era una invasió de la jurisdicció concorrent sobre aquest tipus d'impost, que la Constitució estableix sens dubte que rau en els governs estatals? Si mai hi hagués cap dubte en aquest apartat, caldria atribuir-lo del tot als maquinadors que, en el zel imprudent de la seva animositat cap al pla de la Convenció, s'han esforçat a envoltar-lo en un núvol concebut per a obscurir les veritats més clares i senzilles.

Però diuen que les lleis de la Unió han d'ésser el *dret suprem* del país. Què se'n pot inferir, o què valdrien si no fossin supremes? És evident que no valdrien res. Una *llei*, segons el mateix significat del terme, implica supremacia. És una norma que aquells sobre els quals es prescriu estan obligats a observar. Això succeeix en qualsevol associació política. Si els individus formen una societat, les lleis d'aquesta

societat han d'ésser el regulador suprem de la seva conducta. Si diverses societats polítiques formen una societat política més gran, les lleis que aquesta pot promulgar, de conformitat amb les facultats que li ha conferit la seva constitució, han d'ésser per força supremes sobre les societats i els individus que les componen. Altrament serien un simple tractat, que dependria de la bona fe de les parts, i no un govern, que no és sinó un altre nom del *poder i la supremacia polítics*. Però d'aquesta doctrina no se segueix que aquelles lleis de la societat més gran que no es deriven de les seves facultats constitucionals, i que per tant envaeixen les potestats que romanen de les societats menors, esdevindran el dret suprem del país. No seran més que lleis usurpadores, i mereixeran que se les tracti com a tals. Per això percebem que la clàusula que declara la supremacia de les lleis de la Unió, com la que acabem de considerar, no fa més que declarar una veritat que prové de manera directa i necessària de la institució d'un govern federal. Suposo que a ningú no se li ha escapat que restringeix explícitament aquesta supremacia a lleis fetes de conformitat amb la Constitució, cosa que esmento només com a exemple de la cautela de la Convenció, ja que aquesta limitació hauria d'haver-se entès encara que no s'hagués expressat.

Tot i que una llei, doncs, per a crear un impost en benefici dels Estats Units seria suprema en el seu caràcter i estaria exempta d'oposicions o controls legals, una llei per a abrogar o impedir la recaptació d'un impost creat per la potestat d'un estat (excepte en el cas de les importacions i les exportacions) no seria dret suprem del país, sinó una usurpació de poder no concedit per la Constitució. En la mesura que una acumulació inadequada d'impostos sobre el mateix objecte podria tendir a tornar difícil o precària aquesta recaptació,

es tractaria d'un inconvenient recíproc que no sorgiria d'una superioritat o d'un defecte de poder en cap banda, sinó d'un imprudent exercici de poder per part d'un o altre, d'una manera igualment perjudicial per a tots dos. Cal esperar i suposar, però, que l'interès mutu dictaria un acord en aquest punt que evitaria qualsevol inconvenient greu. De tot plegat es desprèn que els estats individuals conservarien, amb la Constitució que es proposa, una potestat independent i incontrolable per a obtenir ingressos públics fins a qualsevol punt que poguessin necessitar, mitjançant qualsevol tipus d'impost, excepte els aranzels sobre les importacions i les exportacions. En el document següent es demostrarà que aquesta concurrència de facultats pel que fa als impostos era l'únic substitut admissible d'una subordinació absoluta, respecte a aquesta branca de poder, de la potestat estatal a la de la Unió.

PUBLI [Hamilton]

34

Continuació del mateix tema

Considero que en la darrera entrega es va demostrar amb claredat que els estats particulars, amb la proposta de Constitució, tindrien una autoritat anàloga a la de la Unió en matèria d'ingressos fiscals, fora dels aranzels sobre les importacions. Com que això deixa obert als estats el que de bon tros és la major part dels recursos de la comunitat, no hi pot haver cap raó per a afirmar que no posseirien tants mitjans com poguessin desitjar per a satisfer les seves necessitats, amb independència de qualsevol control extern. Encara es veurà més clar que el camp és prou ampli quan passem a considerar la part insignificant de les despeses públiques que pertocarà fornir als governs estatals.

Sostenir amb principis abstractes que aquesta autoritat coordinada és impossible representaria oposar la teoria i les suposicions als fets i la realitat. Encara que puguin ésser del tot adequats els raonaments per a demostrar que una cosa no hauria d'existir, cal rebutjar-los per complet quan s'empren per a demostrar que una cosa no existeix contràriament a l'evidència del fet mateix. És sabut que a la república romana l'autoritat legislativa en última instància durant molt temps va estar en mans de dos òrgans polítics diferents, no com a branques de la mateixa assemblea legislativa, sinó com a assem-

blees legislatives distintes i independents, en cadascuna de les quals predominava un interès oposat: en una, el patrici; en l'altra, el plebeu. Es podrien haver adduït molts arguments per a demostrar la inconveniència de dues autoritats en aparença tan contradictòries, totes dues dotades de la potestat d'anul·lar o revocar les lleis de l'altra. Però, l'home que hagués provat a Roma de rebatre'n l'existència, se l'hauria tingut per foll. Tothom deu adonar-se que al·ludeixo a la *comitia centuriata* i la *comitia tributa*. La primera, en què el poble votava per centúries, restava arranjada de tal manera que conferia superioritat a l'interès patrici; en la segona, en què prevalien els vots per persona, l'interès plebeu tenia un predomini absolut. I tanmateix aquestes dues assemblees legislatives van coexistir durant molt temps, i la república romana va assolir el pinacle de la grandesa humana.

En el cas concret que analitzem, no es produeix la contradicció que sembla haver-hi en l'exemple esmentat; cap de les dues bandes no té potestat per a anul·lar les lleis de l'altra. I a la pràctica no hi ha gaires motius per a témer cap problema, perquè d'aquí a poc temps les necessitats dels estats es reduiran naturalment a un àmbit molt estret; i en l'endemig, els Estats Units trobaran amb tota probabilitat assenyat abstenir-se per complet d'intervenir sobre aquells objectes respecte dels quals els estats tinguessin inclinació a actuar.

Amb vista a formar-nos un judici més precís dels veritables mèrits d'aquesta qüestió, convé referir-nos a la proporció entre els àmbits que requeriran ser a càrrec de l'erari federal i els que requeriran ser a càrrec dels eraris estatals. Ens adonarem que els primers són del tot il·limitats i que els segons estan circumscrits dins de límits molt modestos. En prosseguir aquesta indagació, hem de tenir en compte que no podem cenyir-nos a l'actual període, sinó que hem de mirar

cap al futur remot. Les constitucions no s'han de modelar segons un càlcul de les exigències del moment, sinó segons una combinació d'aquestes amb les probables exigències dels segles venidors, d'acord amb l'evolució natural i constatada dels afers humans. Res, doncs, no pot ésser més fal·laç que deduir l'abast de qualsevol poder que es consideri adequat atribuir al Govern nacional a partir d'una estimació de les seves necessitats immediates. Hi ha d'haver una capacitat per poder afrontar contingències futures a mesura que es produeixin; i com que la naturalesa d'aquestes no té límits, també és impossible limitar amb seguretat aquesta capacitat. Potser és cert que es podria fer un càlcul amb prou precisió per a respondre la qüestió de quin volum d'ingressos cal per a complir els compromisos existents de la Unió i mantenir les institucions que, a mitjà termini, serien suficients en temps de pau. Però ¿fóra assenyat, o més aviat extremadament arrauxat, aturar-nos en aquest punt i deixar el govern que tingui a càrrec la defensa nacional en una condició d'absoluta incapacitat de garantir la protecció de la comunitat enfront de futures sacsejades de la pau pública a causa de guerres estrangeres o convulsions interiors? Si necessàriament hem d'anar més enllà d'aquest punt, ¿on podem aturar-nos, abans d'arribar a un poder indefinit de fer front a totes les emergències que es puguin produir? Tot i que és fàcil afirmar en termes generals la possibilitat de formar-se un judici raonable respecte d'una disposició adequada contra perills probables, podem reptar amb confiança els qui ho afirmen a presentar dades, perquè és segur que seran tan vagues i imprecises com qualsevol altra xifra que es pogués consignar per a determinar la probable durada del món. No s'ha de fer cas de les observacions limitades a les simples perspectives d'atacs interns, tot i que ni tan sols aquestes admeten un càlcul satis-

factori; però si pretenem ésser un poble comercial, hem d'assegurar-nos que un dia serem capaços de defensar aquest comerç. El manteniment d'una marina i de les despeses de guerres navals implicaria contingències que desbaraten tots els intents de l'aritmètica política.

Suposant que provéssim l'experiència nova i absurda en política de deixar el Govern lligat de mans enfront de la guerra ofensiva a causa de raons d'estat, el que és segur és que no li podríem impedir que protegís la comunitat davant l'ambició o l'enemistat d'altres nacions. Fa un quant temps que hi ha un núvol suspès sobre el món europeu. Si desfermés una tempesta, qui pot assegurar-nos que en la seva evolució no descarregaria una part de fúria sobre nosaltres? Cap home raonable no pot afanyar-se a respondre que n'estem totalment fora de l'abast. I si els materials combustibles que ara semblen ajuntar-se es dissipessin sense arribar a la maduresa, o si s'encengués una flama sense estendre's fins a nosaltres, ¿quina seguretat podem tenir que la nostra tranquil·litat romandria gaire temps al marge d'alguna altra causa o d'esdeveniments d'altres parts del món? Recordem que la pau o la guerra no sempre dependran de nosaltres, que, per molt moderats i mancats d'ambició que puguem ésser, no podem donar per feta la moderació dels altres, ni comptar a eliminar-ne l'ambició. ¿Qui podria haver imaginat en concloure la darrera guerra que França i la Gran Bretanya, esgotades i arruïnades com estaven, s'haurien llançat mirades hostils al cap de tan poc temps? Si hem de jutjar per la història de la humanitat, ens veurem obligats a concloure que les passions exaltades i destructives de la guerra imperen en el pit humà amb un domini molt més poderós que els sentiments tranquils i benèfics de la pau, i que modelar els nostres sistemes polítics a partir de conjectures sobre una tranquil·litat dura-

dora equivaldria a basar-se en els ressorts més febles de la natura humana.

Quines són les principals fonts de despeses de tots els governs? Què ha causat l'enorme acumulació de deutes que oprimeix diverses nacions europees? La resposta és clara: guerres i rebel·lions, i el suport a les institucions necessàries per a protegir el cos polític d'aquestes dues malalties extremament mortals de la societat. Les despeses causades per aquestes institucions que afecten la simple política interior d'un estat, el manteniment de les branques legislativa, executiva i judicial, amb els seus diversos apèndixs, i l'estímul de l'agricultura i la indústria (que inclouran gairebé tots els elements de les despeses estatals) són insignificants en comparació amb les que es relacionen amb la defensa nacional.

Al regne de la Gran Bretanya, on cal mantenir tot l'aparat ostentós de la monarquia, no s'assigna a aquest tipus de despesa més d'una quinzena part dels ingressos anuals; les altres catorze parts són absorbides en el pagament de l'interès dels deutes contrets en el decurs de les guerres en què ha participat aquest país, i en el manteniment de flotes i exèrcits. Si, d'una banda, s'observés que les despeses ocasionades per les ambicioses empreses i les aventures vanaglorioses d'una monarquia no són un model adequat per a jutjar les que hi pot haver en una república, caldria notar, d'altra banda, que hi hauria una desproporció igual de gran entre la profusió i l'extravagància d'un regne ric en la seva administració interior i la frugalitat i l'economia que en aquest aspecte corresponen a la humil senzillesa del Govern republicà. Si sospesem una deducció adequada d'una banda i la que se suposa que s'hauria de fer de l'altra, la proporció encara pot considerar-se prou equilibrada.

Però donem un cop d'ull al gran deute que hem contret en una sola guerra, i limitem-nos a calcular segons una part

habitual dels fets que torben la pau de les nacions: de seguida ens adonarem, sense necessitat de cap demostració complexa, que per força hi ha d'haver sempre una desproporció immensa entre els àmbits de despesa federal i estatal. És cert que diversos estats, per separat, estan aclaparats per uns deutes considerables, que són una excrescència de la darrera guerra. Però això no es pot repetir, si s'adopta el sistema proposat; i quan s'eixuguin aquests deutes, l'única necessitat de fons públics considerables que seguiran experimentant els governs estatals serà la del simple suport a les respectives administracions civils, a les quals, si hi comptem totes les contingències, la quantitat total en cada Estat no hauria de superar les dues-centes mil lliures.

Si no es pot negar la justícia del principi segons el qual, en elaborar una constitució per a una nació, i concretament en aquelles disposicions concebudes per a ésser permanents, hauríem de pensar en fonts de despesa no momentànies sinó permanents, ens inclinarem per una disposició a favor dels governs estatals per una suma anual d'unes dues-centes mil lliures, mentre que a les exigències de la Unió no s'hi podria posar limitacions, ni tan sols imaginàries. Segons aquesta visió de l'assumpte, ¿amb quina lògica es pot mantenir que els governs locals han de controlar, a perpetuïtat, una font *exclusiva* d'ingressos públics per qualsevol suma que depassi el límit de les dues-centes mil lliures? Estendre'n encara més el poder, a exclusió de l'autoritat de la Unió, equivaldria a prendre els recursos comunitaris de les mans que els necessiten amb vista a satisfer el benestar públic i posar-los en unes altres mans que no els donarien un ús just o adequat.

Suposem, doncs, que la Convenció hagués optat per observar el principi d'un repartiment de les fonts d'ingressos públics entre la Unió i els membres proporcionalment a les

seves necessitats relatives: Quin fons concret s'hauria pogut determinar per a ús dels estats que no hagués estat o bé excessiu o bé escàs (escàs per a les necessitats actuals, excessiu per a les futures)? Quant a la línia de separació entre els impostos externs i interns, això conferiria als estats, segons un còmput aproximat, el control de dues terceres parts dels recursos de la comunitat per a fer front a entre la desena i la vintena part de les seves despeses; i a la Unió, una tercera part dels recursos de la comunitat per a fer front a entre nou desenes i dinou vintenes parts de les seves despeses. Si abandonem aquests límits i ens acontentem d'assignar als estats una potestat tributària exclusiva sobre edificis i les terres, encara hi hauria una gran desproporció entre els mitjans i el fi; la possessió d'una tercera part dels recursos de la comunitat per a atendre, com a molt, una desena part de les seves necessitats. Si s'hagués pogut escollir i assignar un fons que igualés i no superés aquest, hauria estat inadequat per a eixugar els deutes actuals dels estats concrets, i aquests haurien passat a dependre de la Unió per poder afrontar les despeses en aquest sentit.

L'anterior sèrie d'observacions justificarà la posició, instituïda en un altre lloc, que una *concurrència de facultats* en l'àmbit dels impostos era l'única alternativa admissible a una absoluta subordinació de l'autoritat dels estats a la de la Unió, respecte a aquesta branca del poder. Qualsevol distribució de les fonts d'ingressos fiscals que es pogués haver adoptat hauria representat el sacrifici del gran interès de la Unió al poder dels estats individuals. A la Convenció li ha semblat preferible la concurrència de facultats a la subordinació; i és evident que com a mínim té el mèrit de reconciliar un poder tributari constitucional indefinit del Govern federal i un poder adequat i independent dels estats per a fer

front a les seves necessitats. Aquest important tema dels impostos encara s'ha de considerar des d'unes quantes perspectives més.

PUBLI [Hamilton]

35

Continuació del mateix tema

Abans de procedir a examinar qualsevol altra objecció a una facultat tributària indefinida de la Unió, faré un comentari d'índole general: que si l'àmbit d'autoritat del Govern nacional en matèria d'ingressos es restringís a objectes determinats, una proporció indeguda de les càrregues públiques recauria naturalment sobre aquests objectes. Se'n seguirien dos mals: l'opressió de rams concrets de la indústria i una distribució desigual dels impostos, tant entre els diversos estats com entre els ciutadans del mateix estat.

Suposem que, tal com s'ha reclamat, la facultat tributària federal es limités als aranzels sobre les importacions: és evident que el Govern, com que no tindria control sobre altres recursos, se sentiria sovint temptat d'estendre aquests aranzels fins a un excés perjudicial. Hi ha persones que imaginen que no pot succeir mai, perquè com més alts són, més es diu que tendiran a evitar un consum extravagant, produiran un balanç comercial favorable i promocionaran la indústria. Però tots els extrems són perniciosos de diverses maneres. Els aranzels exorbitants sobre articles importats engendren una tònica general de contraban, que sempre resulta perjudicial per al comerciant honrat, i a la llarga per als mateixos ingressos públics; tendeixen a supeditar en un grau impropi

les altres classes de la comunitat a les classes industrials, a les quals donen massa aviat un monopoli dels mercats; a vegades fan sortir la indústria dels canals que li són més propis cap a altres per on flueix amb menys facilitat, i finalment oprimeixen el comerciant, que sovint els ha de pagar ell mateix sense cap compensació per part del consumidor. Quan la demanda és igual a la quantitat de béns en el mercat, el consumidor sol pagar l'aranzel; però quan resulta que els mercats estan sobresaturats, una gran proporció recau sobre el comerciant, i a vegades no tan sols el deixa sense benefici, sinó que en mina el capital. Em fa l'efecte que més sovint del que es pensa l'aranzel es reparteix entre el venedor i el comprador. No sempre és possible augmentar el preu d'un article en proporció exacta a qualsevol impost addicional amb què es gravi. El comerciant més que ningú, en un país d'escàs capital comercial, té sovint necessitat de mantenir els preus baixos per tal de vendre més de pressa.

La màxima segons la qual el consumidor és qui paga resulta certa molt més sovint que la proposició contrària, segons la qual és molt més just que els aranzels sobre les importacions passin a una reserva comuna que no que redundin en benefici exclusiu dels estats importadors. Però no és certa fins al punt que sigui just que aquests aranzels formin l'únic fons nacional. Quan els paga el comerciant funcionen com un impost addicional sobre l'estat importador, els ciutadans del qual en paguen la seva proporció en qualitat de consumidors. Des d'aquest punt de vista produeixen una desigualtat entre els estats, desigualtat que s'incrementaria amb l'augment dels aranzels. Limitar l'obtenció d'ingressos nacionals a aquesta mena d'impostos comportaria un altre tipus de desigualtat entre els estats industrials i els no industrials. Els estats més capaços de satisfer les pròpies necessitats amb

indústries pròpies no consumiran, per raó de la seva població i riquesa, una proporció tan gran d'articles importats com els estats que no es troben en una situació tan favorable. Per tant, així no contribuirien al tresor públic en proporció a la seva capacitat. Per aconseguir-ho cal recórrer a impostos sobre consum, que tenen com a objectes adequats determinats tipus de productes. Nova York està més interessat en aquestes consideracions del que suposen aquells dels seus ciutadans que volen limitar la facultat de la Unió en impostos exteriors. Nova York és un estat importador, i arran d'una major desproporció entre la seva població i el seu territori és menys probable, respecte a altres estats, que esdevingui en cap grau considerable un estat industrial. I, és clar, sortiria doblement perjudicat si es restringís l'àmbit d'acció de la Unió a impostos comercials.

En la mesura que aquestes reflexions tendeixen a mostrar el perill que els aranzels s'estenguin fins a un extrem perjudicial, pot observar-se, conforme a un comentari fet en una altra part d'aquests documents, que l'interès de la renda pública en si fóra una salvaguarda suficient contra aquesta situació. Admeto de bon grat que aquest seria el cas mentre fos possible accedir a altres recursos; però si els accessos estiguessin tancats, l'*esperança*, estimulada per la necessitat, podria donar lloc a experiments, reforçats per precaucions rigoroses i penalitzacions addicionals, que, durant un període, podrien tenir l'efecte pretès, fins que hi hagués prou temps per a concebre maneres d'eludir aquestes noves precaucions. Un primer èxit tendiria a inspirar falses opinions, la correcció de les quals potser requeriria una llarga experiència posterior. La necessitat, sobretot en política, sovint engendra falses esperances, falsos raonaments i un sistema de mesures corresponentment erroni. Però encara que aquest

suposat excés no fos conseqüència de la limitació de la potestat tributària federal, es mantindrien les desigualtats esmentades, tot i que no en el mateix grau, arran d'altres causes que s'han detectat. Tornem ara a l'examen de les objeccions.

Una en què cal fixar-se especialment, si hem de jutjar per la freqüència en què es repeteix, és que la Cambra de Representants no és prou nombrosa ni per a incloure totes les diferents menes de ciutadans a fi de combinar els interessos i els sentiments de totes les parts de la comunitat, ni per a produir una veritable solidaritat entre l'òrgan representatiu i els seus electors. Aquest argument es presenta en una forma molt enganyosa i seductora, i està ben concebut per fonamentar-se en els prejudicis d'aquells a qui va adreçat. Però quan l'analitzem amb atenció, veurem que només està compost de paraules amb aparença de justes. L'objectiu que sembla perseguir és inviable, per començar, i en el sentit en què es defensa, innecessari. Reservo per a un altre lloc l'anàlisi de la suficiència de l'òrgan representatiu pel que fa al nombre de membres que el componen, i aquí m'acontentaré d'examinar l'ús concret que s'ha fet d'una suposició contrària sobre el tema immediat de les nostres indagacions.

La idea d'una representació efectiva de totes les classes del poble per part de gent de cada classe és completament utòpica. Llevat que es disposés explícitament en la Constitució que cada professió hauria de tenir un o més representants, això mai no ocorreria a la pràctica. Els treballadors i els fabricants sempre optaran, amb poques excepcions, per donar els seus vots a comerciants abans que a persones de les seves pròpies professions o rams. Aquests ciutadans amb criteri són ben conscients que les arts mecàniques i manufactureres forneixen els materials de l'empresa mercantil i la indústria. Molts, de fet, estan directament connectats a les

activitats del comerç. Saben que el comerciant és el seu patró i amic natural, i són conscients que, per molta confiança justificada que sentin en el seu propi bon judici, el comerciant pot promoure amb més eficàcia els seus interessos que no ells mateixos. Saben que la seva forma de vida no els ha pogut reportar aquelles rendes adquirides sense les quals els millors dons naturals són en general inútils en una assemblea deliberativa, i que la influència i el pes i els guanys dels comerciants els fan més aptes per enfrontar-se a qualsevol esperit contrari als interessos industrials i comercials que es pogués infiltrar als consells públics. Aquestes consideracions i moltes altres que es podrien esmentar demostren, tal com ho confirma l'experiència, que els artesans i els industrials estaran en general disposats a oferir els seus vots als comerciants i a aquells que aquests els recomanin. Hem de considerar, doncs, els comerciants com a representants naturals de totes aquestes classes de la comunitat.

Quant a les professions liberals, no calen gaires comentaris: en veritat no formen cap interès precís en la societat, i segons la posició i el talent que tinguin seran indiscriminadament objectes de la confiança i l'elecció entre si i d'altres parts de la comunitat.

Només queden els terratinents; i des d'un punt de vista polític, i sobretot quant als impostos, crec que estan perfectament units des de l'hisendat més ric fins a l'arrendatari més pobre. No es pot imposar cap taxa sobre la terra que no afecti ni el propietari de milions d'hectàrees ni el d'una de sola. Tot terratinent tindrà, doncs, un interès comú a mantenir els impostos sobre la terra tan baixos com sigui possible, i sempre es pot comptar que l'interès comú serà el vincle de seguretat més ferm. Però encara que poguéssim imaginar una distinció d'interessos entre el terratinent opulent i el pagès mitjà,

¿quin motiu hi ha per a concloure que el primer tindria més opcions que el segon d'ésser comissionat a l'assemblea legislativa nacional? Si prenem els fets com a guia i observem el nostre propi Senat i la nostra pròpia assemblea, ens adonarem que en tots dos predominen els terratinents mitjans; no menys en el Senat, que està compost d'un menor nombre de membres que l'assemblea, que en té més. Quan els requisits dels electors són els mateixos, tant si han d'elegir molts com pocs representants, els seus vots recauen en aquells en qui més confien, tant si són homes de grans fortunes com de propietat mitjana o sense cap mena de propietat.

Diuen que és necessari que els ciutadans de tota classe tinguin representants de les seves files en l'òrgan representatiu a fi que els seus sentiments i els seus interessos es puguin entendre i atendre més bé. Però hem vist que això no succeirà mai amb cap arranjament que doni total llibertat als vots de la gent. Quan aquest és el cas, l'òrgan representatiu, amb massa poques excepcions per a tenir cap influència en l'esperit del Govern, es compondrà de terratinents, comerciants i homes de les professions liberals. Però ¿existeix realment el perill que aquestes tres menes d'homes no entenguin o atenguin els interessos i els sentiments de les diferents classes de ciutadans? ¿No sabrà o sentirà el terratinent què beneficia i què perjudica l'interès dels béns immobles? O, arran del seu propi interès en aquesta mena de propietat, ¿no tendirà prou a oposar-se a qualsevol intent de perjudicar-la o gravar-la? El comerciant ¿no entendrà o voldrà impulsar els interessos de les arts mecàniques i manufactureres amb les quals el seu comerç està tan estretament aliat? L'home de professió liberal, que es trobarà en posició neutral pel que fa a les rivalitats entre els diversos rams de la indústria, ¿no serà un àrbitre impar-

cial entre ells, disposat a promoure'n qualsevol si li sembla que beneficia els interessos generals de la societat?

Si tenim en compte els canvis d'opinió o de predisposició que poden prevaldre en determinades parts de la societat, i als quals una bona administració mai no deixarà de fer cas, ¿és possible que l'home que per la seva situació pot fàcilment dur a terme una extensa tasca de cerca i obtenció d'informació pugui ser un jutge menys competent de la seva natura, extensió i fonament que no pas un que no hagi observat més enllà dels cercles dels veïns i coneguts? ¿No és natural que un home que aspira al favor del poble i que depèn dels sufragis dels conciutadans per a conservar els seus honors públics, s'esforci a informar-se de les seves predisposicions i inclinacions i estigui disposat a concedir-los un adequat grau d'influència sobre la seva pròpia conducta? Aquesta dependència, i la necessitat d'estar obligat, ell i la seva posteritat, per les lleis que aprova, són els veritables i forts vincles de solidaritat entre el representant i l'elector.

No hi ha cap part de l'administració del Govern més necessitada d'una informació extensa i un coneixement complet dels principis d'economia política que la qüestió dels impostos. L'home que entén més bé aquests principis tendirà menys a recórrer a pràctiques opressives o a sacrificar cap classe de ciutadans concreta a l'obtenció d'ingressos públics. Es podria demostrar que el sistema fiscal més productiu serà sempre el menys onerós. No hi pot haver cap dubte que, per a assegurar un exercici encertat de la facultat tributària, cal que la persona que n'és responsable conegui el geni, els hàbits i les maneres de pensar generals del poble en conjunt, així com els recursos del país. I és això, tot el que es pot designar raonablement amb un coneixement dels interessos i els sentiments del poble. En qualsevol altre sentit la proposició o bé

no significa res o bé és absurda. I en aquest cas, que tots els ciutadans reflexius jutgin per si mateixos on és més probable trobar el requisit necessari.

PUBLI [Hamilton]

36

Continuació del mateix tema

Hem vist que el resultat de les observacions a què s'ha dedicat principalment el número anterior és que, segons l'efecte natural dels diversos interessos i opinions de les diferents classes de la comunitat, la representació del poble, amb independència de si és més o menys nombrosa, consistirà gairebé del tot en terratinents, comerciants i membres de les professions liberals, que representaran en veritat tots aquests interessos i opinions. Si s'hi objecta que hem vist altres tipus d'homes en les assemblees legislatives locals, responc que s'admet l'existència d'excepcions a la regla, però no en prou quantitat per a influir el caràcter o aspecte general del Govern. En tots els àmbits de la vida hi ha esperits forts que se sobreposen als desavantatges de les situacions i són dignes del tribut que fan al seu mèrit no tan sols les classes específiques a les quals pertanyen sinó la societat en general. La porta ha d'ésser igualment oberta a tothom, i confio, en honor de la natura humana, que veurem exemples d'aquestes plantes vigoroses creixent en el sòl de les legislacions federal i estatals; però exemples ocasionals d'aquest tipus no fan menys concloent aquesta argumentació, basada en l'evolució general de les coses.

El tema es podria considerar des de diversos punts de vista que menarien igualment al mateix resultat; i en con-

cret podria preguntar-se: ¿quina afinitat o relació d'interès pot concebre's entre el fuster i el ferrer, i el fabricant de fil o el teixidor de mitges, més gran que la que hi ha entre el comerciant i qualsevol d'ells? És notori que sovint hi ha entre diferents branques de les arts mecàniques o manufactureres rivalitats tan fortes com les que hi ha entre els treballadors i els empresaris; de manera que, llevat que l'òrgan representatiu fos molt més nombrós del que fóra coherent amb tota idea de normalitat i bon judici en les seves deliberacions, és impossible que el que sembla ésser l'esperit de l'objecció que hem analitzat s'arribés a concretar a la pràctica. Però m'abstinc de dedicar més temps a una qüestió que fins ara ha dut una vestimenta massa folgada per a permetre ni que fos una inspecció precisa de la seva forma o tendència real.

Hi ha una altra objecció de caràcter una mica més consistent que reclama la nostra atenció. S'ha afirmat que l'assemblea legislativa nacional mai no podria exercir amb profit una potestat tributària interna, tant per la manca d'un coneixement suficient de les circumstàncies locals com per la interferència entre les lleis fiscals de la Unió i les dels estats particulars. La suposició d'una manca de coneixement adequat sembla desproveïda de tot fonament. Si en una assemblea legislativa estatal es debat una qüestió relacionada amb un comtat que requereix un coneixement dels detalls de la zona, com s'obté? Sens dubte a partir de la informació dels membres del comtat. ¿No es pot obtenir un coneixement similar en l'assemblea legislativa nacional a través dels representants de cada estat? ¿I no es pot suposar que els homes que s'hi enviaran posseiran en general el grau necessari d'intel·ligència per a ésser capaços de transmetre aquesta informació? Estar al corrent de les circumstàncies locals, pel que fa als

impostos, ¿és posseir un minuciós coneixement topogràfic de totes les muntanyes, rius, rierols, carreteres i senderes de cada estat; o bé un coneixement general de la seva situació i els seus recursos, així com de l'estat de l'agricultura, el comerç, la indústria, de la natura dels seus productes i consums, i dels diferents graus i menes de riqueses, propietat i indústria?

Les nacions en general, fins i tot amb governs del tipus més popular, solen assignar l'administració de les seves finances a un sol home o a equips compostos de pocs individus, que compendien i preparen, en un primer moment, els plans tributaris, els quals després obtenen rang de llei en aprovar-los l'autoritat del sobirà o l'assemblea legislativa.

A tot arreu es considera que els estadistes inquisitius i cultes estan més qualificats per a fer una selecció assenyada dels objectes adequats per obtenir ingressos fiscals, cosa que és una clara indicació, si el bon judici de la humanitat ha de tenir algun pes en la qüestió, de la mena de coneixement sobre les circumstàncies locals necessari per a les finalitats tributàries.

Els impostos que es vol incloure sota la denominació general d'impostos interns es poden subdividir en els de tipus *directe* i *indirecte*. Encara que l'objecció es formula contra tots dos, sembla que el raonament que l'acompanya es limita a la primera branca. I de fet, quant a la segona, per la qual s'han d'entendre els aranzels i els impostos sobre béns de consum, no hi ha manera de concebre quina pot ésser la natura de les temudes dificultats. El coneixement que se'n té ha d'ésser sens dubte d'una mena que o bé sigui suggerida per la natura de l'article mateix o la pugui proporcionar fàcilment qualsevol home ben informat, sobretot de la classe comercial. Les circumstàncies que poden distingir la situació en un estat i en un altre han d'ésser poques, senzilles i fàcils

d'entendre. Sobretot caldria anar amb compte d'evitar els articles que s'hagin sotmès prèviament a gravamen per part d'un estat concret; i no hi podria haver cap dificultat a determinar el sistema d'ingressos de cadascun. Aquest podria consultar-se sempre en els respectius codis jurídics, i en podrien informar els representatns dels diversos estats.

L'objecció, quan s'aplica als béns immobles o a cases i terres, sembla tenir, a cop d'ull, més fonament, però ni tan sols des d'aquesta perspectiva resisteix una inspecció detallada. Els impostos sobre la terra se solen gravar d'una de dues maneres: bé amb taxacions efectives, permanents o periòdiques, o amb valoracions ocasionals, a discreció, o segons el més bon judici, de certs funcionaris als quals s'ha encomanat fer-les. En tots dos casos, l'*execució* de l'activitat, que en si requereix el coneixement dels detalls de la zona, ha d'anar a càrrec de persones raonables en qualitat de comissionats o assessors, elegides pel poble o nomenades pel Govern amb vista a aquesta funció. El dret no pot fer més que nomenar les persones o prescriure el mètode d'elecció o nomenament, determinar-ne el nombre i els requisits i traçar les línies generals dels seus deures i facultats. ¿I què hi ha en tot això que no puguin realitzar tant l'assemblea legislativa nacional com l'assemblea legislativa estatal? L'atenció de totes dues només pot atènyer principis generals; els detalls locals, com ja s'ha dit, pertoquen als encarregats d'executar el pla.

Però la qüestió es pot observar des d'un punt de vista senzill que ha de resultar plenament satisfactori. L'assemblea legislativa nacional pot fer ús del *sistema de cada estat dins d'aquest estat*. El Govern federal pot adoptar i aplicar a totes les seves parts el mètode de gravar i recaptar aquesta mena d'impostos en cada estat.

Recordem que la proporció d'aquests impostos no s'ha de deixar a la discrecionalitat de l'assemblea legislativa nacional, sinó que l'ha de determinar la majoria de cada estat, segons es descriu en la secció segona del primer article. Un cens o enumeració real del poble ha de decretar la norma, una circumstància que té l'efecte de tancar la porta a la parcialitat i l'opressió. Fa l'efecte que s'han pres mesures contra l'abús d'aquesta facultat tributària, i de manera primmirada. A més de la precaució esmentada fa un moment, hi ha una disposició que diu que «tots els aranzels, gravàmens i impostos al consum han d'ésser *uniformes* en tots els Estats Units».

Diversos oradors i escriptors partidaris de la Constitució han observat amb encert que si l'exercici de la facultat de la Unió de crear impostos interns es jutgés inadequat després d'una reflexió madura, o l'experiència n'indiqués la seva inconveniència, el Govern federal podria abstenir-se d'aplicar-la i recórrer en canvi a les requisicions. A tall de resposta a això, n'hi ha que han preguntat triomfalment: per què no es prescindeix ja en un primer moment d'aquesta potestat ambigua i es confia en la segona opció? S'hi poden donar dues respostes fermes. La primera, que l'exercici efectiu de la potestat pot mostrar-se convenient i necessari, perquè és impossible demostrar en teoria, o de cap altra manera que no sigui la pràctica, que no es pot exercir de manera beneficiosa. De fet, el més probable sembla el contrari. La segona resposta és que l'existència d'aquesta facultat en la Constitució tindrà una forta influència a l'hora de donar eficàcia a les requisicions. El fet que els estats sàpiguen que la Unió pot proveir-se sense la seva intervenció serà un poderós motiu perquè s'esforcin.

Quant a la interferència de les lleis fiscals de la Unió i les dels seus membres, ja hem vist que no hi pot haver cap xoc o incompatibilitat d'autoritat. Les lleis no poden, doncs, en un

sentit legal, interferir entre elles; i no és de bon tros impossible evitar una interferència fins i tot en la política dels seus diferents sistemes. Un recurs efectiu per a aquest propòsit serà que tothom renunciï als objectes que una de les dues bandes pugui haver reclamat en primer lloc. Com que cap de les dues pot controlar l'altra, totes dues tindran un interès evident i assenyat en aquesta tolerància recíproca. I allà on hi ha un interès comú directe, podem tenir la seguretat que funcionarà. Quan s'hagin eliminat els deutes particulars dels estats i se n'hagin limitat les despeses dins el seu àmbit natural, desapareixerà la possibilitat d'interferència. Un petit impost sobre la terra satisfarà les necessitats dels estats i en serà el recurs més simple i adequat.

S'han despertat molts fantasmes, arran d'aquesta facultat de crear d'impostos interns, adreçats a suscitar les pors de la gent: s'han anunciat, amb tota la destresa enginyosa dels jocs de mans polítics, una duplicació dels equips de funcionaris d'hisenda, una duplicació de les càrregues a causa d'impostos dobles i les espantoses formes dels odiosos i opressius impostos comunitaris de capitació.

Quant al primer punt, hi ha dos casos en què és impossible una duplicació dels equips de funcionaris: un, quan el dret de crear l'impost s'hagi atorgat exclusivament a la Unió, cosa que s'aplica als aranzels sobre les importacions; l'altre, quan l'objecte no s'hagi inclòs en cap regulació ni disposició estatal, cosa que pot ésser aplicable a diversos objectes. En altres casos, el més probable és que els Estats Units s'abstinguin totalment dels objectes afectats per propòsits locals o bé utilitzin els funcionaris i les regulacions de cada estat per a recaptar la taxa addicional. Això serà del tot beneficiós per als ingressos públics, perquè estalviarà despeses en la recaptació i evitarà qualsevol possibilitat de poder enutjar els governs esta-

tals i el poble. En qualsevol cas, es tracta d'un recurs viable per a evitar aquest inconvenient; i no es pot demanar res més que mostrar que els mals previstos no sorgeixen necessàriament de la proposta.

Quant als arguments derivats d'una suposada influència de la Unió, n'hi ha prou de respondre que no s'ha de donar per feta; però la suposició admet una resposta més precisa. Si un esperit similar envaís les assemblees de la Unió, la via més segura cap al compliment del seu objectiu consistiria a utilitzar els funcionaris estatals tant com fos possible i guanyar-ne l'afecció cap a la Unió augmentant-ne els emoluments. Això serviria per a conduir el corrent de la influència estatal als canals del Govern nacional, en comptes de fer que la influència federal fluís en un sentit contrari i advers. Però totes les suposicions d'aquesta mena són injustes, i caldria eliminar-les de les reflexions sobre la gran qüestió que es presenta al poble. No poden tenir altra finalitat que sumir la veritat en una boira.

Quant al suggeriment de la duplicació d'impostos, la resposta és clara. Les necessitats de la Unió s'han de satisfer d'una manera o una altra; si es satisfan amb les facultats del Govern federal, no caldrà que ho facin amb les dels governs estatals. La quantitat d'impostos que ha de pagar la comunitat ha d'ésser la mateixa en tots dos casos; amb aquest avantatge, en cas que sigui la Unió la que proporcioni els fons, el recurs cabdal dels gravàmens comercials, que és la font d'ingressos públics més convenient, pot produir millors resultats si es regula des de l'àmbit federal que no pas des de l'estatal, i per descomptat farà menys necessari recórrer a mètodes menys adequats; i amb l'avantatge afegit que, en la mesura que hi pugui haver alguna dificultat real en l'exercici de la capacitat tributària interna, augmentarà la disposició a anar amb cura en l'elecció i l'arranjament dels mitjans, i tendirà

naturalment a consolidar com a principi fix en la pràctica de l'Administració nacional la determinació de posar, fins on sigui possible, els luxes dels rics al servei del tresor públic a fi de disminuir la necessitat d'aquells impostos que podrien crear malestar a les classes més pobres i nombroses de la societat. És una bona notícia que l'interès del Govern en la preservació del seu propi poder coincideixi amb l'adequada distribució de les càrregues públiques i tendeixi a protegir de l'opressió la part menys adinerada de la comunitat!

Quant als impostos comunitaris de capitació, confesso que els desaprovo; i tot i que des dels primers moments han prevalgut en aquells estats que s'han mostrat els més perseverants a defensar els seus drets,[34] lamentaria veure que entren en vigor en el Govern nacional. Però, del fet que existeixi una potestat per a crear-los, ¿se segueix que s'hagin de crear necessàriament? Tots els estats de la Unió tenen la potestat d'imposar taxes d'aquest tipus, i tanmateix n'hi ha molts que les desconeixen a la pràctica. ¿S'ha d'estigmatitzar els governs estatals com a tiranies perquè posseeixen aquesta facultat? I si no ho són, ¿amb quin fonament pot justificar semblant facultat una acusació tan greu contra el Govern nacional, o fins i tot esgrimir-se com a obstacle perquè sigui adoptat? Tot i ésser tan poc partidari d'aquesta modalitat d'impost, estic plenament convençut que el Govern federal hauria de posseir la facultat de recórrer-hi. Les nacions tenen certes emergències en què recursos que en situacions ordinàries caldria bandejar esdevenen essencials per al bé públic. I el Govern, davant de la possibilitat d'aquestes emergències, hauria de tenir sempre l'opció d'emprar-los. L'escassetat real, en aquest país, d'objectes que es puguin considerar fonts fiscals productives

34 Els estats de Nova Anglaterra.

és un motiu peculiar per a no reduir la discrecionalitat de les assemblees nacionals en aquest aspecte. Hi pot haver certes conjuntures crítiques i tempestuoses en els estats en què l'impost comunitari de capitació esdevingui un recurs inestimable. I com que no conec res que eximeixi aquesta part del món de les calamitats comunes que han patit altres parts, reconec que em revolten tots els projectes concebuts per a privar el Govern d'una sola arma que es pogués menester en qualsevol possible contingència per a la defensa i la seguretat generals.

He conclòs l'examen d'aquelles facultats que es proposa atribuir al Govern federal que més tenen a veure amb la seva energia i eficiència per a servir els objectius principals i primaris de la Unió. N'hi ha altres que, tot i que aquí s'han omès, es tractaran en el següent apartat de les nostres indagacions, amb vista a oferir una visió més completa del tema. Confio que amb el progrés que ja hem fet n'hi haurà prou per a convèncer la part sincera i assenyada de la comunitat que algunes de les objeccions que s'han esgrimit més vigorosament contra la Constitució, i que tenien un aspecte ben imponent a cop d'ull, no tan sols estan desproveïdes de substància sinó que, si haguessin intervingut en la formació de la proposta, l'haurien tornat inservible per als grans objectius de la felicitat pública i la prosperitat nacional. També confio que una investigació addicional i més crítica del sistema encara el farà més desitjable per a tots els partidaris sincers i desinteressats del bon govern, i no deixarà als homes d'aquesta mena cap dubte sobre la idoneïtat i la conveniència d'adoptar-lo. Serà un motiu de congratulació per a nosaltres, i de gran honor per a la natura humana, si som prou savis i virtuosos per a oferir un exemple tan gloriós a la humanitat!

PUBLI [Hamilton]

37

Sobre les dificultats que la Convenció deu haver experimentat en la formació d'una proposta adequada

En repassar els defectes de la Confederació existent i demostrar que no els pot corregir un govern de menys energia que el que es presenta al públic, s'han analitzat naturalment diversos dels principis més importants de la nostra proposta. Però com que l'objectiu últim d'aquests documents és determinar de manera clara i completa els mèrits de la Constitució i la conveniència d'adoptar-la, el nostre pla encara requereix una inspecció més crítica i aprofundida de l'obra de la Convenció, que l'examinem per totes bandes, la comparem en totes les seves parts i en preveiem els efectes probables. Per tal que aquesta tasca que resta es pugui dur a terme de cara a un resultat just i clar, cal que ens permetem aquí algunes reflexions que la franquesa suggereix prèviament.

És una llàstima, inevitable en els afers humans, que les mesures públiques s'investiguin poques vegades amb l'esperit de moderació que és essencial per a poder valorar equànimement la seva veritable tendència a promoure o obstruir el bé públic, i que sigui més probable que aquest esperit més aviat disminueixi que no es reforci en les ocasions que en requereixen un exercici inusual. A aquells qui hagin fet aquesta reflexió arran de l'experiència no els sorprendrà que el projecte

de la Convenció, que proposa tants canvis importants, susceptibles d'ésser observats des de tantes perspectives i entrecreuaments i que toquen els ressorts de tantes passions i interessos, trobin o suscitin actituds adverses, en tots dos bàndols, a un debat obert i una avaluació precisa dels seus mèrits. En el cas d'alguns, les seves publicacions han fet del tot palès que han escodrinyat la Constitució proposada no tan sols predisposats a censurar-la, sinó determinats a condemnar-la; de la mateixa manera que el llenguatge emprat per altres revela una predeterminació o un biaix, que fa que l'opinió també en sigui de poca importància en aquesta qüestió. En situar, però, la importància de les opinions d'aquests diferents personatges al mateix nivell, no vull donar a entendre que no hi pugui haver una diferència fonamental en la puresa de les seves intencions. És de justícia comentar a favor del segon grup que, com que tothom admet que la nostra situació és especialment crítica i requereix de manera peremptòria que es faci alguna cosa per a alleujar-nos, la direcció que s'ha pres pot haver adquirit aquest biaix arran del pes d'aquestes consideracions, així com de reflexions de caràcter malèvol. Els prejudicis dels adversarïs, en canvi, no poden haver obeït cap motiu venial. Les intencions dels primers poden ésser rectes o bé, al contrari, censurables. Les opinions dels segons no poden ésser rectes, i han d'ésser per força censurables. Però el cert és que aquests documents no s'adrecen a persones incloses en cap d'aquestes dues categories. Només sol·liciten l'atenció dels qui a la preocupació sincera per la felicitat d'aquest país, afegeixen un temperament favorable a una avaluació justa dels mitjans de promoure-la.

Les persones d'aquest caràcter procediran a un examen de la proposta que ha presentat la Convenció no tan sols sense ànim de trobar-hi o exagerar-ne errors, sinó que a més

s'adonaran que convé pensar que no es podia esperar una proposta impecable. Tampoc no es limitaran a ésser indulgents amb els errors que puguin atribuir-se a la fal·libilitat pròpia de la Convenció, com a grup d'homes, sinó que tindran en compte que ells mateixos no són més que homes i no poden pretendre ésser infal·libles a l'hora de judicar les opinions fal·libles d'altres.

Amb la mateixa disposició percebran que, a més d'aquests incentius per a la franquesa, cal valorar les dificultats inherents a la mateixa natura de la tasca assignada a la Convenció.

De seguida ens crida l'atenció la novetat de la tasca. En el decurs d'aquests documents s'ha demostrat que la Confederació existent està basada en principis fal·laços, i que per conseqüent n'hem de canviar el mateix fonament, i juntament amb aquest la superestructura del damunt. S'ha demostrat que les altres confederacions que es podrien consultar com a precedents han estat viciades pels mateixos principis erronis, i que per tant no ens poden fornir cap llum a banda de fars que adverteixen de la trajectòria que cal evitar, sense assenyalar la que hem de seguir. El màxim que la Convenció podia fer en aquesta situació era evitar els errors indicats per l'experiència anterior d'altres països, i també del nostre, i facilitar una manera adequada de rectificar els seus propis errors, segons vagin sorgint en l'experiència futura.

Entre les dificultats que ha trobat la Convenció, una de molt important deu haver estat la de combinar l'estabilitat i l'energia necessàries en el Govern amb el respecte inviolable que es deu a la llibertat i la forma republicana. Sense complir substancialment aquesta part de la tasca, hauria respost de manera ben imperfecta l'objectiu de la seva creació i l'expectació del públic; però que era difícil assolir-ho no ho

negarà ningú que no vulgui mostrar-se com un ignorant en la matèria. L'energia en el Govern és essencial per a la seguretat enfront del perill extern i interior i per a l'execució prompta i saludable de les lleis que s'inclouen en la mateixa definició de bon govern. L'estabilitat en el Govern és essencial per al caràcter nacional i per als avantatges que l'acompanyen, així com per al repòs i la confiança en l'esperit de la gent, que són unes de les principals benediccions de la societat civil. Una legislació irregular i variable és tant un mal en si com odiosa per al poble, i es pot afirmar amb convicció que el poble d'aquest país, conscient de la natura del Govern, i interessat com ho està majoritàriament en els seus efectes, no estarà satisfet fins que s'apliqui algun remei a les vicissituds i les incerteses que caracteritzen les administracions estatals. Tanmateix, en comparar aquests valuosos ingredients amb els vitals principis de la llibertat, hem de percebre a la clara la dificultat de mesclar-les en proporcions adequades. L'esperit de la llibertat republicana sembla requerir, d'una banda, no tan sols que tot el poder provingui del poble, sinó que aquells a qui es confia depenguin del poble mitjançant l'establiment de períodes breus de mandat; i que fins i tot durant aquest breu període la confiança no es posi en poques mans, sinó en força. L'estabilitat, en canvi, vol que el poder es posi en les mateixes mans durant força temps. De la celebració freqüent d'eleccions se seguirà un canvi d'homes freqüent; i d'un canvi d'homes freqüent, un canvi de mesures freqüent; quan l'energia del govern requereix no tan sols una certa durada del poder, sinó que l'executi una sola mà.

Un examen més minuciós permetrà veure si la Convenció ha tingut èxit en aquesta part de la seva obra. L'ullada ràpida que hi hem donat aquí indica amb claredat que ha estat una part ben difícil.

No menys difícil deu haver estat la tasca d'assenyalar l'adequada línia de separació entre l'autoritat dels governs general i estatals. Tothom deu estar al cas d'aquest problema en la mesura que estigui avesat a contemplar i discriminar objectes extensos i de natura complexa. Tots els esforços dels filòsofs metafísics més perspicaços encara no han aconseguit identificar i definir amb una precisió satisfactòria les facultats de la ment humana. Sentit, percepció, judici, desig, voluntat, memòria, imaginació es consideren separats per uns matisos tan delicats i unes gradacions tan diminutes que els límits n'han escapat a les investigacions més minucioses, i continuen essent una abundant font de disquisicions i controvèrsies enginyoses. Els límits entre els grans regnes de la natura i, encara més, entre les diverses famílies i ordres menors en què aquestes se subdivideixen, ofereixen una altra il·lustració de la mateixa veritat destacada. Els naturalistes més sagaços i laboriosos encara no han pogut traçar amb certesa la línia que separa l'àmbit de la vida vegetal de l'àmbit veí de la matèria inorgànica, o què indica la fi de la primera i el començament del regne animal. Encara hi ha més obscuritat pel que fa als trets distintius segons els quals s'han ordenat i classificat els objectes de cadascun d'aquests grans àmbits de la natura.

Quan passem de les obres de la natura, en què totes les descripcions són d'una exactitud perfecta i només semblen deixar d'ésser-ho a causa de la imperfecció de l'ull que les examina, a les institucions dels homes, en què l'obscuritat prové tant de l'objecte mateix com de l'òrgan que el contempla, hem de percebre la necessitat de moderar encara més les nostres expectatives i esperances sobre els esforços de la sagacitat humana. L'experiència ens ha ensenyat que cap destresa de la ciència del govern no ha estat capaç encara d'especifi-

car i definir, amb una certesa suficient, les seves tres grans branques: la legislativa, l'executiva i la judicial; ni tan sols els privilegis i les facultats dels diversos camps del legislatiu. Cada dia sorgeixen en la pràctica qüestions que demostren l'obscuritat que regna en aquests temes, i que desconcerta els màxims experts en ciència política.

L'experiència del temps, amb els esforços continus i combinats dels legisladors i els juristes més cultes, ha estat igualment incapaç de delinear els diversos objectes i límits dels diferents codis de lleis i tribunals de justícia. L'àmbit precís del Common Law i la legislació, el dret marítim, el dret eclesiàstic, el dret empresarial i altres drets i costums locals encara s'ha d'establir amb claredat i definitivament a la Gran Bretanya, i l'exactitud en aquests temes s'ha perseguit amb més constància que en cap altra part del món. La jurisdicció dels seus diversos tribunals, generals i locals, de valors, d'almirallat, etc., és igualment una font de debats freqüents i complexos, que indiquen prou els límits indeterminats que els circumscriuen respectivament. Totes les lleis noves, encara que es redactin amb la major habilitat tècnica i s'aprovin després de la deliberació més absoluta i madura, es consideren més o menys obscures i equívoques, fins que se'n dilucida i confirma el significat en una sèrie de debats i decisions judicials concretes. A més de l'obscuritat provinent de la complexitat dels objectes i la imperfecció de les facultats humanes, el mitjà a través del qual es transmeten les idees dels homes afegeix un destorb addicional. La funció de les paraules és expressar idees. La claredat, doncs, requereix no tan sols que les idees es formin amb nitidesa, sinó que s'expressin nítidament amb paraules que siguin adequades. Però cap llenguatge no és prou abundant per a proporcionar paraules o expressions per a cada idea complexa, o prou correcte per a

no incloure'n moltes que denoten equívocament idees diferents. Així doncs, pot passar que per molt precises que siguin les diferències entre els objectes, la imprecisió dels termes amb què s'expressen aquestes diferències pot fer tornar imprecisa la pròpia definició. I aquesta imprecisió inevitable serà major o menor segons la complexitat i la novetat dels objectes definits. Quan el mateix Totpoderós condescendeix a adreçar-se a la humanitat en el llenguatge d'aquesta, el significat que transmet, encara que deu ésser lluminós, es torna fosc i dubtós a causa del mitjà nebulós a través del qual es comunica.

Heus ací, doncs, tres fonts de definicions vagues i incorrectes: imprecisió en l'objecte, imperfecció de la ment humana, inadequació del vehicle de les idees. Qualsevol de les tres ha de produir un cert grau d'obscuritat. La Convenció, en traçar el límit entre l'àmbit de les atribucions federal i estatals deu haver experimentat l'efecte de totes.

A les dificultats ja esmentades es pot afegir les pretensions enfrontades dels estats més grans i més petits. No podem equivocar-nos si suposem que els primers aspirarien a tenir una participació en el Govern proporcionada a la seva riquesa i importància superiors, i que els segons no insistirien amb menys perseverança en defensar la igualtat de què gaudeixen actualment. Molt bé podem suposar que cap dels dos bàndols no cediria del tot, i per consegüent que només podria posar-se fi a la lluita mitjançant una solució de compromís. També és extremament probable que, després que s'hagués establert la proporció de representació, aquesta solució de compromís produís una nova lluita entre aquestes mateixes parts per a donar a l'organització del Govern i a la distribució de les seves atribucions un gir que incrementés la importància de les branques, en la formació de les quals haguessin obtin-

gut respectivament el major grau d'influència. En la Constitució hi ha trets que garanteixen totes aquestes suposicions; i en la mesura que tots estan ben fonamentats, demostren que la Convenció deu haver hagut de sacrificar la idoneïtat teòrica a la pressió de consideracions externes.

Tampoc no podrien haver estat només els estats grans i petits els que s'alineessin els uns contra els altres en diversos punts. Altres combinacions, derivades d'una diferència de posició i política locals, deuen haver creat dificultats addicionals. Com que cada estat es pot dividir en diverses zones; i els seus ciutadans, en diverses classes, que donen lloc a una rivalitat d'interessos i a enveges locals, les diverses parts dels Estats Units es distingeixen entre si per un ventall de circumstàncies, que produeixen un efecte similar a escala superior. I a pesar que aquesta varietat d'interessos, per motius que ja s'han explicat suficientment en un document anterior, poden tenir una influència saludable en l'administració del Govern quan es forma, tothom ha d'ésser conscient de la influència contrària que es deu haver experimentat en la tasca de formar-la.

¿Fóra estrany que, sota la pressió de totes aquestes dificultats, la Convenció s'hagués vist forçada a desviar-se en alguns aspectes de l'estructura artificial i la simetria regular que, en una perspectiva abstracta del tema, un teòric enginyós podria sentir-se inclinat a conferir a una constitució concebuda en la seva torre d'ivori o en la seva imaginació? El que és de debò estrany és que s'hagin superat tantes dificultats, i superat amb una unanimitat gairebé tan insòlita com inesperada deu haver estat. És impossible que cap home sincer reflexioni sobre aquesta circumstància sense meravellar-se'n. És impossible que l'home creient no hi percebi un dit de la mà Totpoderosa que s'ha estès tan sovint i tan notablement en ajuda nostra en les fases crítiques de la revolució.

Hem tingut ocasió en un document anterior de fixar-nos en els intents repetits que s'han fet sense èxit en les Províncies Unides dels Països Baixos per a reformar els mals nefastos i notoris de la seva constitució. La història de gairebé tots els grans concilis i consultes efectuats entre la humanitat per a reconciliar-ne les opinions discordants, mitigar-ne les enveges mútues i ajustar-ne els respectius interessos és una història de faccions, disputes i decepcions, i es pot classificar entre els retrats més foscos i degradants que mostren les febleses i les depravacions del caràcter humà. Si uns quants casos aïllats en presenten un aspecte més lluminós, només són excepcions que ens adverteixen de la veritat general, i amb la seva brillantor enfosqueixen la penombra de la perspectiva adversa amb què es comparen. En resoldre les causes d'on sorgeixen aquestes excepcions i aplicar-les als casos particulars que estudiem, hem d'arribar necessàriament a dues conclusions importants. La primera és que la Convenció deu haver-se beneficiat, en un grau molt especial, d'una exempció de la letal influència de les animositats partidistes: la malaltia que més afecta els òrgans deliberatius i que més en pot contaminar les activitats. La segona conclusió és que totes les delegacions que formaven la Convenció han quedat complagudes en un grau satisfactori amb la proposta definitiva, o han estat induïdes a acceptar-la per una profunda convicció de la necessitat de sacrificar les opinions privades i els interessos parcials al bé públic, i perquè no creien que ni retards ni noves experiències poguessin disminuir aquesta necessitat.

PUBLI [Madison]

38

Continuació del mateix tema, i demostració de la incoherència de les objeccions al nou projecte

No és poca cosa que en tots els casos que ens han pervingut de la història antiga en què es va instituir un govern amb deliberació i consentiment, la tasca de crear-lo no s'encomanés a una assemblea d'homes, sinó que la realitzés un ciutadà individual de saviesa preeminent i reconeguda integritat.

Sabem que Minos fou el fundador primitiu del Govern de Creta, tal com Zaleuc en va ésser de la Lòcrida. Teseu primer, i després Dracó i Soló, van instituir el Govern d'Atenes. Licurg va ésser el legislador d'Esparta. Ròmul va fundar el govern original de Roma, i van completar l'obra dos dels seus successors electius, Numa i Tul·lius Hostili. En abolir-se la reialesa, Brutus va substituir l'administració consular amb un projecte per a aquesta reforma que, segons deia, havia preparat Servi Tul·lus, i per al qual va obtenir en el seu discurs l'assentiment i la ratificació del senat i del poble. Aquest comentari també s'aplica als governs confederats. La lliga aquea va ser fundada primer per Aqueu, i després per Arat.

No es pot determinar en tots els casos quin grau d'intervenció van tenir aquests famosos legisladors en els seus respectius àmbits i fins a quin punt van disposar de l'autoritat

legítima del poble. Els procediments d'alguns, però, van ésser del tot regulars. Sembla que el poble d'Atenes va atorgar a Dracó poders indefinits per a reformar-ne el govern i les lleis. Soló, segons Plutarc, es va veure en certa manera obligat pel vot dels seus conciutadans a assumir el poder absolut i únic de modelar de nou la Constitució. Els procediments en temps de Licurg van ésser menys regulars; però en la mesura que es van poder imposar els partidaris d'una reforma per la via regular, tots van posar els ulls en els esforços individuals d'aquell cèlebre patriota i savi, en comptes de tractar d'impulsar una revolució amb la intervenció d'un òrgan deliberatiu de ciutadans.

Com és possible que un poble tan gelós de la seva llibertat com el grec prescindís de tota norma de precaució fins al punt de posar el seu destí en mans d'un sol ciutadà? Com és possible que l'atenenc, un poble que no tolerava que un exèrcit estigués al comandament de menys de deu generals, i que no exigia més prova sobre un perill a les seves llibertats que l'il·lustre mèrit d'un conciutadà, considerés que un ciutadà famós era un dipositari més adequat de les fortunes presents i de la posteritat que no un òrgan selecte de ciutadans, de les deliberacions dels quals es podria haver esperat més saviesa i més seguretat? Aquestes preguntes no es poden respondre sense suposar que els temors a la discòrdia i la desunió entre un nombre de consellers superaven les pors a la traïció o la ineptitud d'un sol individu. La història ens informa, anàlogament, de les dificultats que van haver d'afrontar aquests cèlebres reformadors, així com de les pràctiques que van haver d'aplicar per dur a terme les seves reformes. Soló, que sembla que va seguir una política més contemporitzadora, va confessar que no havia donat als seus compatriotes el govern més idoni per a la seva felicitat, sinó el més tolerable

als seus prejudicis. I Licurg, més fidel a la seva comesa, va haver de combinar una dosi de violència amb el recurs a la superstició, i d'assegurar el seu èxit final mitjançant una renúncia revolucionària, primer al seu país i després a la seva pròpia vida. Si aquestes lliçons ens ensenyen, d'una banda, a admirar les millores introduïdes per Amèrica en la manera de preparar i aplicar plans de govern conformes a les regles, també tenen l'efecte, d'altra banda, d'advertir-nos sobre els riscos i les dificultats que acompanyen aquests experiments, i de la gran imprudència de multiplicar-los innecessàriament.

¿No és raonable conjecturar que els errors que pugui contenir la proposta de la Convenció provenen més del defecte d'experiències anteriors en aquest tema complicat i difícil que no d'una manca de precisió o cura en la seva investigació; i, per conseqüent, que no es podran determinar fins que es posi en pràctica? Aquesta conjectura adquireix probabilitat no tan sols arran de moltes consideracions d'índole general, sinó del cas particular dels articles de la Confederació. Es pot observar que entre les nombroses objeccions i esmenes que van presentar els diversos estats quan aquests articles s'hi van sotmetre a ratificació, no n'hi ha ni una que al·ludeixi a l'error de base que s'ha revelat en l'aplicació real. I excepte les observacions que Nova Jersey va haver de fer més per la seva situació geogràfica que no per una previsió especial, es pot posar en dubte que hi hagués una sola proposta de prou importància per a justificar una revisió del sistema. Hi ha motius suficients, però, per a suposar que, tot i ésser insubstancials, aquestes objeccions podrien haver obtingut un suport molt perillós en alguns estats si el fervor de l'opinió i els suposats interessos d'aquests estats no haguessin estat ofegats pel més poderós instint de supervivència. Recordem que un estat es va negar durant anys a participar,

tot i que l'enemic va estar-se tot aquest període a les nostres portes, o més ben dit a les mateixes entranyes del nostre país. I si a l'últim s'hi va avenir només va ésser per la por que l'acusessin de prolongar les calamitats públiques i posar en perill l'èxit de la conquesta. Qualsevol lector sincer farà les reflexions oportunes sobre aquests fets destacats.

Un malalt que observa com cada dia empitjora, i que l'ús d'un remei eficaç no es pot endarrerir sense posar-lo en un perill extrem, després de repassar fredament la seva situació i el caràcter de diversos metges, tria i convoca els que jutja més capaços de proporcionar-li un alleujament i li mereixen més confiança. Els metges el visiten, el cas del pacient s'examina amb atenció, es fa una consulta i tots convenen per unanimitat que els símptomes són crítics, però que el cas, amb una cura adequada i oportuna, és tan lluny d'estar perdut que en realitat pot propiciar una millora de la complexió del pacient. També són unànimes a prescriure el remei que ha de produir aquest feliç efecte. Però tan bon punt s'anuncia la prescripció s'hi interposen diverses persones que, sense negar la realitat o perill del mal, asseguren al pacient que el remei serà un verí per a la seva constitució i li prohibeixen, sota pena d'una mort segura, de prendre'l. ¿No fóra raonable que el pacient demanés, abans d'aventurar-se a seguir aquest consell, que els qui l'hi havien donat com a mínim estiguessin d'acord en un remei que substituís l'altre? I si veiés que diferien tant entre si com dels primers assessors, ¿no fóra un acte de prudència provar l'experiment que li havien recomanat unànimement aquests, en comptes de fer cas d'aquells que ni podien negar la necessitat d'un remei veloç ni acordar-ne un?

Aquest pacient ara mateix és Amèrica, i es troba en la mateixa situació. És conscient de la malaltia. Ha rebut un

consell qualificat i unànime d'homes que ella mateixa ha triat lliurement. I altres l'adverteixen que no el segueixi sota pena de les conseqüències més fatals. ¿Neguen els experts la realitat del perill? No. ¿Neguen la necessitat d'un remei veloç i potent? No. ¿Coincideixen, n'hi ha com a mínim dos que hi coincideixin, en les objeccions al remei proposat, o en el substitut idoni? Deixem-los parlar a ells mateixos. Aquest ens diu que cal rebutjar la Constitució proposada perquè no és una confederació dels estats, sinó un govern sobre individus. Un altre admet que ha d'ésser un govern sobre individus fins a cert punt, però no fins al punt que es proposa. Un tercer no és contrari al govern sobre individus, ni al punt fins on es proposa, sinó a la manca d'una declaració de drets. Un quart està d'acord amb l'absoluta necessitat d'una declaració de drets, però sosté que no hauria de tenir aplicació directa i que no hauria d'instituir drets personals dels individus, sinó drets reservats als estats pel que fa a les seves atribucions polítiques. Un cinquè opina que una declaració de drets de qualsevol tipus seria supèrflua i equivocada, i que no tindria cap objecció al pla si no fos per la funesta facultat de regular els moments i els llocs de les eleccions. Un disconforme pertanyent a un estat gran es fa creus de la irraonable igualtat en la representació al Senat. Un disconforme pertanyent a un estat petit també es fa creus de la perillosa desigualtat a la Cambra de Representants. D'un sector ens arriba l'alarma de la sorprenent despesa ocasionada per la quantitat de persones que han d'administrar el nou Govern. D'un altre sector, i de vegades del mateix sector, en un altre moment, el clamor diu que el Congrés no serà més que una ombra de representació, i que el Govern fóra molt menys criticable si es doblessin el nombre de representants i la despesa. Un patriota pertanyent a un estat que no importa ni exporta per-

cep obstacles insuperables en la potestat de crear impostos directes. El patriota disconforme pertanyent a un estat de grans exportacions i importacions està igualment amoïnat pel fet que tota la càrrega dels impostos pugui recaure en el consum. Aquest polític detecta en la Constitució una tendència directa i irresistible a la monarquia, que també està segur que acabarà en aristocràcia. Un altre no sap dir quina d'aquestes formes acabarà adoptant, però veu amb claredat que ha d'ésser una o altra, i no en falta un quart que afirma amb la mateixa confiança que la Constitució és tan lluny d'inclinar-se en cap d'aquests perills, que el pes en aquest costat no serà suficient per a mantenir-la recta ni ferma contra les seves propensions contràries. Una altra mena d'adversaris de la Constitució diu que les branques legislativa, executiva i judicial estan barrejades de tal manera que contradiu totes les idees d'un govern apropiat i totes les precaucions necessàries a favor de la llibertat. Si bé aquesta objecció circula en expressions vagues i generals, no són gaires els que hi donen la seva sanció. Que cadascun doni una explicació concreta, i amb prou feines n'hi haurà dos que coincideixin exactament. Als ulls d'un, la confluència del Senat i el president en la destacada funció de nomenar els càrrecs, en comptes de conferir aquesta facultat executiva només a l'executiu, és el gran defecte de l'organització. Per un altre, l'exclusió de la Cambra de Representants, que només amb la quantitat de membres ja seria una garantia adequada contra la corrupció i la parcialitat en l'exercici d'aquesta facultat, és igualment detestable. Segons un altre, el fet que el president pugui participar en una potestat que per força ha d'ésser un motor perillós en mans d'un cap de l'executiu és una vulneració imperdonable de les màximes de la malfiança republicana. N'hi ha que creuen que cap part és més inadmissible que la capacitat del

Senat de destituir càrrecs públics del seu mandat a través d'un procediment d'acusació,[35] quan el Senat és part tant del poder legislatiu com de l'executiu, i quan els judicis són una evident potestat del poder judicial. «Convenim del tot», repliquen d'altres, «en l'objecció a aquesta part de la proposta, però no podem acceptar que, pel fet de posar el motiu d'acusació en coneixement de l'autoritat judicial, es pugui esmenar l'error. La nostra principal discrepància amb l'organització és deguda a les grans potestats que ja s'han assignat a aquest poder.» Fins i tot entre els zelosos defensors d'un consell d'estat es percep una diferència del tot irreconciliable pel que fa a la manera en què s'hauria de constituir. Un cavaller reclama un consell de pocs membres nomenats per la branca més nombrosa de l'assemblea legislativa. Un altre vol que en siguin més, i té per condició fonamental que el nomenament sigui fet pel mateix president.

Com que això no pot ofendre els qui han escrit contra la proposta de la Constitució federal, suposem que, de la mateixa manera que són els més zelosos, també són els més sagaços entre els qui creuen que la recent Convenció no ha estat a l'altura de la tasca que se li ha confiat, i que es pot redactar una proposta millor i més prudent, i cal fer-ho. Suposem a més a més que el seu país hi estigués d'acord, tant en aquesta opinió positiva sobre els seus mèrits com en l'opinió negativa sobre la Convenció, i per consegüent procedís a encomanar-los una segona convenció, amb plens poders, i amb la finalitat expressa de revisar i remodelar l'obra de la primera. Si l'experiment es fes de manera seriosa, tot i que costa una mica imaginar-lo seriós fins i tot en la ficció, deixo que a la llum de la tria d'opinions que acabo de mostrar es consideri

35 *N. de l'Ed.*: Es refereix a l'*impeachment*.

si, amb tota l'animositat contra els seus predecessors, els adversaris a la proposta actual en qualsevol punt s'allunyarien tant del seu exemple com en la discòrdia i l'agitació que en caracteritzarien les deliberacions; i si la Constitució que ara es presenta al públic no tindria les mateixes oportunitats d'immortalitat que les que Licurg va donar a la d'Esparta en fer que els canvis depenguessin del seu retorn de l'exili i de la mort, si es pogués adoptar immediatament i mantenir en vigor fins que aquesta nova assemblea de legisladors n'acordés no una de millor, sinó una altra.

Hem de meravellar-nos i lamentar-nos alhora que els qui plantegen tantes objeccions contra la nova Constitució no recordin en cap moment els defectes de la que n'ha d'ésser substituïda. No cal que la primera sigui perfecta: n'hi ha prou que la segona sigui més imperfecta. Ningú no es negaria a canviar llautó per or i plata perquè aquests darrers continguessin algun aliatge. Ningú no es negaria a abandonar un habitatge atrotinat i oscil·lant i instal·lar-se en un edifici ferm i còmode perquè aquest no tingués porxo, o perquè algunes habitacions poguessin ésser una mica més grans o petites, o el sostre una mica més alt o baix que el que hagués pogut concebre la seva fantasia. Però prescindint de les comparacions d'aquesta mena, ¿no és manifest que la majoria d'objeccions principals que s'han fet al nou sistema tenen deu vegades més pes contra la Confederació existent? ¿És perillosa una potestat indefinida de recaptar diners en mans del Govern federal? L'actual Congrés pot requerir-ne la quantitat que vulgui, i els estats tenen l'obligació constitucional de proporcionar-los-la; pot emetre lletres de crèdit mentre li paguin el paper; pot manllevar, tant a l'estranger com al país, mentre es presti un xíling. ¿És perillosa una potestat indefinida de reclutar soldats? La Confederació també dóna aques-

ta facultat al Congrés, que ja n'ha començat a fer ús. ¿És inadequat i insegur barrejar les diverses facultats de govern en una mateixa institució? El Congrés és l'únic dipositari de tots els poders federals. ¿És especialment perillós posar en les mateixes mans les claus del tresor i el comandament de l'exèrcit? La Confederació els posa tots dos en mans del Congrés. ¿És essencial una declaració de drets per a la llibertat? La Confederació no té declaració de drets. ¿És una objecció contra la nova Constitució que assigni al Senat, amb la concurrència de l'executiu, la potestat de fer tractats que es convertiran en lleis del país? El Congrés existent, sense cap control similar, pot fer tractats que ell mateix ha declarat, i molts estats han reconegut, com el dret suprem del país. ¿Permet la nova Constitució la importació d'esclaus durant vint anys? L'antiga la permet per sempre.

Se'm dirà que, per molt perillosa que pugui ésser en teoria aquesta barreja de potestats, resulta inofensiva perquè el Congrés depèn dels estats pel que fa als mitjans de dur-les a la pràctica; que, per gran que sigui el conjunt de poders, en realitat es tracta d'un conjunt sense vida. Responc en primer lloc que es pot acusar la Confederació de la follia encara més gran de qualificar d'absolutament necessàries certes facultats del Govern federal i alhora fer-les del tot nímies; i, en segon lloc, que si la Unió ha de continuar i no es crea un govern millor, s'han de concedir poders efectius al Congrés existent o bé aquest els ha d'assumir, i en tots dos casos continuarà existint el contrast que acabo de declarar. Però això no és tot. D'aquest conjunt sense vida ja ha crescut un poder excrescent, que tendeix a fer realitat tots els perills que es poden témer d'una construcció defectuosa del govern suprem de la Unió. Ja no és una pura qüestió de conjectura i esperança que el territori occidental sigui una mina de riquesa

immensa per als Estats Units; i tot que no és d'un caràcter que els pugui fer sortir de les dificultats actuals, o que proporcioni en poc temps cap recurs regular per a les despeses públiques, amb tot en el futur ha de poder, amb una direcció adequada, eixugar gradualment el deute nacional i fornir, durant un cert període, tributs abundants al tresor federal. Alguns estats concrets ja han entregat una part molt gran d'aquests fons, i es pot esperar amb raó que la resta d'estats no persistirà a negar semblants proves de la seva equitat i generositat. Podem calcular, doncs, que aviat passarà a ésser propietat nacional un terreny ric i fèrtil d'una extensió equivalent a la superfície habitada dels Estats Units. El Congrés ha assumit l'administració d'aquesta propietat. Ha començat a fer-la productiva. El Congrés ha iniciat altres activitats: ha procedit a formar nous estats, a bastir governs provisionals, a nomenar-hi funcionaris i a prescriure les condicions que permetran l'admissió d'aquests estats a la Confederació. Tot això ja s'ha fet, i sense la més petita autoritat constitucional. Però no s'ha murmurat cap retret ni ha sonat cap alarma. S'està transferint un fons de renda pública gran i independent a les mans d'una sola institució, que pot reclutar soldats fins a un nombre indefinit i apropiar-se de diners per a mantenir-los durant un període de temps indefinit. I amb tot hi ha homes que no tan sols han estat espectadors muts d'aquesta perspectiva, sinó que defensen el sistema que l'avala; i al mateix temps esgrimeixen contra el nou sistema les objeccions que hem sentit. ¿No es comportarien amb més coherència si reclamessin la instauració d'aquest darrer per la necessitat no només de protegir la Unió de les futures atribucions i recursos d'una institució com l'actual Congrés, sinó per tal de preservar-la dels perills que augura l'actual impotència d'aquesta assemblea?

Amb res del que he dit aquí no pretenc censurar les mesures que ha aplicat el Congrés. Sóc conscient que no podia fer altra cosa. L'interès públic i la necessitat del cas li han imposat la tasca d'ultrapassar els seus límits constitucionals. Però ¿no és això una prova alarmant del perill que representa un govern que no posseeix potestats ordinàries proporcionades a les seves tasques? S'exposa en tot moment al terrible dilema de la dissolució o la usurpació.

PUBLI [Madison]

39

La conformitat del projecte amb els principis republicans

Després de concloure en l'últim document les observacions encaminades a introduir un examen franc de la proposta de govern presentada per la Convenció, procedim ara a executar aquesta part de la nostra empresa.

La primera qüestió que es planteja és si la forma i l'aspecte generals del Govern seran republicans de debò. És evident que cap altra forma no es podria conciliar amb el geni del poble d'Amèrica, amb els principis fonamentals de la Revolució o amb aquella determinació honorable que anima tots els incondicionals de la llibertat a basar els nostres experiments polítics en la capacitat d'autogovern de la humanitat. Per tant, si es veu que la proposta de la Convenció s'allunya del caràcter republicà, els partidaris l'han d'abandonar perquè ja no la podran defensar.

Quins, doncs, són els trets distintius de la forma republicana? Si la resposta a aquesta pregunta es busqués, no en els principis, sinó en la manera com els teòrics de la política han aplicat el terme a les constitucions de diversos estats, no se'n trobaria mai cap de satisfactòria. Holanda, on ni un bri de l'autoritat suprema prové del poble, passa de manera gairebé

universal sota el nom de república. El mateix títol s'ha concedit a Venècia, on un petit cos hereditari de nobles exerceix un poder absolut, de la forma més despòtica, sobre el gran cos del poble. A Polònia, que és una barreja d'aristocràcia i de monarquia en les seves pitjors modalitats, se l'ha dignificat amb el mateix apel·latiu. El Govern d'Anglaterra, que només té una branca republicana, combinada amb una aristocràcia i una monarquia hereditàries, ha figurat sovint amb la mateixa impropietat en la llista de repúbliques. Aquests exemples, que difereixen entre si gairebé tant com d'una veritable república, demostren l'extrema imprecisió amb què s'ha utilitzat el terme en les disquisicions polítiques.

Si busquem un criteri en els diversos principis en què es fonamenten les diferents formes de govern, podem afirmar que és república, o com a mínim en pot rebre el nom, un govern que obté totes les facultats directament o indirectament del conjunt del poble i és administrat per persones que ocupen el càrrec durant un període limitat, o mentre se'n mostren dignes. És essencial que aquest govern provingui del conjunt de la societat, no d'una part insignificant o d'una classe afavorida: altrament, un grapat de nobles tiànics podria aspirar, amb la pràctica d'exercir la seva opressió mitjançant una delegació dels seus poders, al rang de republicans i reclamar per al seu govern l'honorable títol de república. És suficient per a aquest Govern que el poble nomeni les persones que l'administren, sigui directament o indirectament, i que aquestes persones es mantinguin en el càrrec per alguna de les condicions tot just esmentades; altrament tots els governs dels Estats Units, així com qualsevol altre govern popular que s'hagi organitzat o executat o es pugui organitzar o executar bé, perdrien tot caràcter republicà. Segons les Constitucions de cadascun dels estats de la Unió, alguns

càrrecs del Govern són nomenats indirectament només pel poble. Segons la majoria d'aquestes constitucions, el mateix cap de l'executiu és nomenat d'aquesta manera. I segons una, aquesta modalitat de nomenament s'estén a una de les branques coordinades de l'assemblea legislativa. Segons totes les constitucions, els càrrecs més alts s'ocupen durant un període definit, i en molts casos, tant en la branca legislativa com en la judicial, durant un determinat període d'anys. Segons les disposicions de la majoria de constitucions, en fi, i també segons les opinions més respectables i difoses sobre el tema, els membres de la branca judicial només poden conservar els càrrecs si se'n mostren constantment dignes.

En comparar la Constitució que ha preparat la Convenció i el model que hem fixat aquí, de seguida ens adonem que s'hi conforma en el sentit més estricte. El conjunt del poble elegeix directament la Cambra de Representants, igual que la de com a mínim una branca de totes les assemblees legislatives estatals. El Senat, igual que l'actual Congrés i el Senat de Maryland, és nomenat indirectament pel poble. El president sorgeix indirectament de l'elecció del poble, segons l'exemple de la majoria dels estats. Fins i tot els jutges, juntament amb tots els altres càrrecs públics de la Unió, són escollits indirectament pel mateix poble. La durada dels nomenaments es conforma igualment al barem republicà i al model de les constitucions dels estats. La Cambra de Representants s'elegeix periòdicament, com a tots els estats, i durant un període de dos anys, com a l'Estat de Carolina del Sud. El Senat s'elegeix per a un període de sis anys, que només és un any més que el període del Senat de Maryland, i només dos més que el dels senats de Nova York i Virgínia. El president ha de continuar en el càrrec durant un període de quatre anys; com a Nova York i Delaware, que és elegit per tres anys, i a Carolina del

Sud per dos anys. En altres estats l'elecció és anual. En diversos estats, però, no hi ha cap disposició explícita per a acusar el president. I a Delaware i Virgínia no se'l pot acusar fins després d'abandonar el càrrec. El president dels Estats Units no pot ser acusat en cap moment del seu mandat. El requisit per què els jutges puguin conservar el càrrec és, com inqüestionablement ha d'ésser, que en siguin dignes. El requisit dels càrrecs ministerials serà en general motiu de regulació legal, de conformitat amb el motiu del cas i l'exemple de les constitucions estatals.

Si es demanés alguna altra prova de la natura republicana del sistema, la més decisiva es podria trobar en la prohibició absoluta de títols nobiliaris, tant al Govern federal com als estatals, i en la garantia explícita de la forma republicana de cadascun dels segons.

«Però no n'hi ha prou», diuen els adversaris de la Constitució proposada, «que la Convenció s'adhereixi a la forma republicana. Hauria d'haver preservat amb la mateixa cura la forma *federal*, que considera la Unió com una *Confederació* d'estats sobirans; en canvi, ha modelat un govern *nacional*, que considera la Unió com una *consolidació* dels estats.» I es pregunta: ¿en virtut de quina autoritat es va emprendre aquesta innovació audaç i radical? El pretext en què s'ha convertit aquesta objecció requereix que s'examini amb certa precisió.

Sense aprofundir en l'exactitud de la distinció en què es basa l'objecció, per a valorar-ne amb justícia la força caldrà, primer, determinar el veritable caràcter del Govern en qüestió; segon, preguntar-se fins a quin punt estava autoritzada la Convenció a proposar aquest Govern, i tercer, establir en quina mesura el deute que tenia amb el seu país podia compensar qualsevol defecte d'autorització.

Primer: a fi de determinar el veritable caràcter del Govern, aquest pot considerar-se amb relació al fonament en què s'ha de basar, a les fonts d'on han de sorgir-ne les potestats ordinàries, a l'activitat d'aquestes potestats, al seu àmbit, i a l'autoritat que permetrà introduir canvis futurs en el Govern.

En examinar la primera relació, sembla, d'una banda, que la Constitució s'ha de fonamentar en l'assentiment i la ratificació del poble d'Amèrica, expressats per representants elegits per a aquest propòsit concret; però, de l'altra, que aquest assentiment i aquesta ratificació l'ha de donar el poble, no com a conjunt d'individus que componen una nació sencera, sinó com a individus que formen els estats distints i independents als quals pertanyen respectivament. Ha d'ésser l'assentiment i la ratificació dels diversos estats, que es deriven de l'autoritat suprema de cada Estat: l'autoritat del poble mateix. L'acte, doncs, que instituirà la Constitució no serà *nacional*, sinó *federal*.

Que es tractarà d'un acte federal i no nacional, tal com els objectors entenen aquests termes —la voluntat del poble en tant que forma sengles estats independents, no una nació sumada— és evident a partir d'aquesta sola consideració: que no l'ha d'aprovar ni la decisió d'una majoria del poble de la Unió, ni la d'una majoria dels estats. L'ha d'aprovar l'assentiment unànime dels diversos estats que en formen part, el qual només diferirà del seu assentiment ordinari en el fet que no l'expressi l'autoritat legislativa, sinó la del mateix poble. Si el poble considerat en aquesta transacció formés una nació, la voluntat de la majoria de tot el poble dels Estats Units n'obligaria la minoria, de la mateixa manera que la majoria de cada estat ha d'obligar-ne la minoria; i la voluntat de la majoria l'ha de determinar o bé una comparació dels vots individuals o bé el fet que es tingui la voluntat de la majoria dels estats

per prova de la voluntat d'una majoria de la població dels Estats Units. No s'ha adoptat cap d'aquests principis. Cada estat, en ratificar la Constitució, es considera com un cos sobirà independent de tots els altres, només obligat pel seu propi acte voluntari. En funció d'aquesta relació, doncs, la nova Constitució, si s'instaura, serà una constitució federal i no nacional.

La següent relació és amb les fonts d'on han de provenir les potestats ordinàries del Govern. La Cambra de Representants obtindrà les seves potestats del poble d'Amèrica, i el poble estarà representat en la mateixa proporció i segons el mateix principi que en l'assemblea legislativa d'un estat particular. Fins aquí el Govern és *nacional*, no *federal*. El Senat, d'altra banda, obtindrà les seves potestats dels estats com a societats polítiques i anàlogues; i aquestes estaran representades segons el principi d'igualtat en el Senat, com ho estan ara en l'actual Congrés. Fins aquí el Govern és federal, no nacional. El poder executiu emanarà d'una font molt composta. L'elecció directa del president anirà a càrrec dels estats en la seva qualitat política. Els vots que se'ls assigni són en proporció composta, que els considera en part com a societats distintes i anàlogues i en part membres desiguals de la mateixa societat. L'elecció final, en fi, l'ha d'efectuar la branca de l'assemblea legislativa que consisteix en els representants nacionals; però en aquest acte concret han d'incloure's en delegacions individuals de sengles cossos polítics distints i anàlegs. Aquest aspecte del Govern dóna a entendre que és de caràcter mixt, i que presenta com a mínim igual nombre de trets federals i nacionals.

La diferència entre un govern federal i nacional, pel que fa a l'activitat del Govern, consisteix, segons el parer dels adversaris de la proposta de la Convenció, en el següent: que

en el primer les facultats repercuteixen sobre els cossos polítics que componen la Confederació en les seves qualitats polítiques; en el segon, en els ciutadans que componen la nació en les seves qualitats individuals. Si sotmetem la Constitució a aquest criteri, respon al caràcter nacional, no al federal, si bé potser no tan del tot com s'ha cregut. En diversos casos, i sobretot en les controvèrsies en què puguin participar els estats, cal considerar-los i tractar-los només en les seves qualitats col·lectives i polítiques. Però l'efecte de les accions més ordinàries i essencials del Govern sobre el poble en les seves qualitats individuals farà que sigui, en el sentit que li donen els seus oponents, en general, i en funció d'aquesta relació, un govern nacional.

Però si el Govern és nacional pel que fa a l'efecte de les seves facultats, torna a canviar d'aspecte quan el contemplem amb relació a l'àmbit de les seves facultats. La idea d'un govern nacional comporta no tan sols una autoritat sobre els ciutadans individuals, sinó una supremacia indefinida sobre totes les persones i coses, en la mesura que són objectes d'un govern legítim. Entre un poble que s'hagi consolidat en una única nació, aquesta supremacia s'atorga per complet a l'assemblea legislativa nacional. Entre les comunitats unides per propòsits particulars, s'atorga en part a l'assemblea legislativa general i en part a les assemblees de cada comunitat. En el primer cas, totes les autoritats de les parts components estan subordinades a la suprema, que les pot controlar, dirigir o abolir a voluntat. En el segon, aquestes autoritats formen parts distintes i independents de la supremacia, i no es troben més subjectes, en les seves respectives esferes, a l'autoritat general del que l'autoritat general ho està a elles, dins de la seva pròpia esfera. En aquesta relació, doncs, no es pot considerar el Govern proposat com a nacional, ja que els seus

poders n'estenen només a certs àmbits definits, i deixa als diversos estats una sobirania residual i inviolable sobre tots els altres àmbits. És cert que en controvèrsies referents al límit entre tots dos àmbits de poders, el tribunal que ha de decidir en darrera instància s'ha d'instituir sota el Govern general. Però això no canvia el principi del cas. La decisió s'ha de prendre amb imparcialitat, segons les normes de la Constitució; i es prenen totes les precaucions habituals i més efectives per a assegurar aquesta imparcialitat. Un tribunal d'aquesta mena és evidentment essencial per a impedir que es recorri a l'espasa i que es dissolgui el pacte; i que aquest tribunal hagi de ser una institució del Govern general més que no pas dels governs de les parts, o per parlar amb més propietat, que es pugui establir amb més garanties només sota el primer, és una posició que costa de rebatre.

Si examinem la Constitució en funció de l'autoritat capacitada, trobem que no és ni del tot nacional ni del tot federal. Si fos del tot nacional, l'autoritat suprema i definitiva rauria en la majoria del poble de la Unió, i aquesta autoritat seria sempre competent, com la d'una majoria de qualsevol societat nacional, per a alterar o abolir el govern establert. Si fos del tot federal, d'altra banda, la concurrència de cada estat de la Unió seria essencial amb vista a totes les reformes vinculants per a tots. El mode que proporciona la proposta de la Convenció no es basa en cap d'aquests principis. Com que requereix més d'una majoria, i encara més perquè el que compta és la proporció per *estats*, no per *ciutadans*, s'allunya del caràcter nacional i avança cap al federal; com que qualifica de suficient la concurrència de menys de la totalitat d'estats, torna a perdre el caràcter federal i participa del nacional.

La Constitució proposada, doncs, fins i tot quan se sotmet a la prova de les normes establertes pels seus adversaris,

no és, en rigor, ni una constitució nacional ni una de federal, sinó un compost de totes dues. En el fonament és federal, no nacional; en les fonts d'on emanen les potestats ordinàries del Govern, és en part federal i en part nacional; en l'efecte d'aquestes potestats, és nacional, no federal; en el seu àmbit és de nou federal, no nacional; i, finalment, pel que fa a la forma en què autoritza la introducció de reformes, no és ni del tot federal ni del tot nacional.

PUBLI [Madison]

40

Anàlisi i argumentació dels poders de la Convenció de formar un govern mixt

El segon punt que cal examinar és si la Convenció està autoritzada a crear i proposar aquesta Constitució mixta.

Les facultats de la Convenció haurien de determinar-se, en rigor, amb un examen dels mandats que els respectius electors han donat als membres. Com que tots ells, però, es referien o bé a la recomanació de la trobada d'Annapolis de setembre de 1786 o a la del Congrés de febrer de 1787, n'hi haurà prou de recórrer a aquests esdeveniments concrets.

L'acta d'Annapolis recomana el «nomenament de comissionats per a valorar la situació dels Estats Units, per a projectar les disposicions addicionals que semblin necessàries perquè la Constitució del Govern federal s'adeqüi a les exigències de la Unió, i per a informar d'aquelles disposicions als Estats Units reunits en el Congrés, disposicions que quan aquest hi convingui, i després que s'hagin ratificat per l'assemblea legislativa de cada estat, tindran efectivament aquell efecte».

La recomanació del Congrés s'expressa en les paraules següents: «Atès que és previst en els articles de la Confederació i de la Unió perpètua que es puguin modificar, mitjançant l'assentiment d'un congrés dels Estats Units i de les assemblees legislatives dels diversos estats; i mentre que l'experièn-

cia ha evidenciat que hi ha defectes en l'actual Confederació, per a posar remei als quals diversos estats, i *particularment l'Estat de Nova York*, mitjançant instruccions expresses als seus delegats al Congrés, han suggerit una Convenció dedicada als objectius expressats en la següent resolució; i aquesta Convenció sembla ésser el mitjà més adequat per a instituir en aquests estats un govern nacional ferm:

»Resolem: que en opinió del Congrés és convenient que el segon dilluns del proper maig se celebri a Filadèlfia una convenció de delegats, que hauran estat nomenats pels diversos estats, amb l'objectiu únic i exprés de revisar els articles de la Confederació i notificar al Congrés i a les diverses assemblees legislatives les modificacions i les disposicions que s'hi hagin fet, i, quan ho acordi el Congrés i ho confirmin els estats, adequarà la Constitució federal a les exigències del Govern i el manteniment de la Unió.»

D'aquestes dues actes se'n deriva, primer, que l'objectiu de la Convenció era instituir en aquests estats un govern nacional ferm, i segon, que aquest govern havia d'ésser d'una manera que s'adeqüés a les exigències del Govern i al manteniment de la Unió; tercer, que aquests objectius s'havien d'aconseguir mitjançant modificacions i disposicions en els articles de la Confederació, segons s'expressa en l'acta del Congrés, o mitjançant les disposicions addicionals que semblin necessàries, tal com s'expressa en les recomanacions de l'acta d'Annapolis; quart, que les modificacions i disposicions havien de notificar-se al Congrés i als estats a fi que el primer les acceptés i els segons les confirmessin.

Arran d'una comparació i una correcta interpretació d'aquests diversos modes d'expressió s'ha de deduir l'autoritat en virtut de la qual va actuar la Convenció. Havien de crear un govern nacional, adequat a les exigències del Govern i de

la Unió; i adaptar els articles de la Confederació de manera que es poguessin complir aquests fins.

Hi ha dues regles d'interpretació dictades per la simple raó i basades en axiomes legals. Una és que, si és possible, cal donar un significat a totes les parts de l'expressió i fer que es combinin amb vista a una finalitat comuna. L'altra és que, quan no es poden fer coincidir les diverses parts, la part menys important ha de cedir davant la més important; cal sacrificar els mitjans al fi, més que no el fi als mitjans.

Suposem, doncs, que les expressions que defineixen l'autoritat de la Convenció diferissin irreconciliablement entre si; que, segons el parer de la Convenció, no es pogués efectuar un govern nacional i adequat mitjançant modificacions i disposicions en els articles de la Confederació. Quina part de la definició caldria abraçar i quina caldria refusar? Quina seria la part més important i quina la menys important? Quina seria el fi, quina serien els mitjans? Que els ponents més gelosos de les potestats delegades, que els objectors més inveterats de les que exerceix la Convenció, responguin aquestes preguntes. Que declarin si era més important per a la felicitat del poble d'Amèrica que es prescindís dels articles de la Confederació, es creés un govern adequat i es mantingués la Unió, o bé que s'ometés un govern adequat i es preservessin els articles de la Confederació. Que declarin si la preservació d'aquests articles era el fi i la reforma del govern, el mitjà per aconseguir-ho, o si la instauració d'un govern adequat per a la felicitat nacional era el fi al qual s'adreçaven originalment aquests articles, i al qual s'haurien d'haver sacrificat com a mitjans insuficients.

Però ¿és necessari suposar que aquestes expressions són del tot irreconciliables entre si, que cap modificació ni disposició en els articles de la Confederació podria modelar-les i

convertir-les en un govern nacional i adequat, en un govern com el que ha proposat la Convenció?

Se suposa que en aquest cas no hi haurà problemes en el títol: un canvi aquí mai no es podria considerar un exercici de poder il·legítim. Les modificacions al cos del text s'autoritzen de manera explícita. També s'hi autoritzen de manera explícita les noves disposicions. Heus ací, doncs, que hi ha potestat per a canviar el títol, per incloure-hi nous articles, per modificar-ne d'antics. ¿Es pot dir que es vulnera aquesta potestat mentre resti una part tan gran dels articles antics? Els qui sostenen que sí haurien d'indicar com a mínim el límit entre les incorporacions legítimes i les il·legítimes; entre el grau de canvi que s'inclou dins l'àmbit de modificacions i disposicions addicionals i el que equival a transmutació del Govern. ¿Es dirà que les modificacions no haurien d'haver tocat l'essència de la Confederació? Els estats no haurien nomenat mai una Convenció amb tanta solemnitat, ni n'haurien descrit tan abastament els continguts, si no s'hagués plantejat alguna reforma substancial. ¿Es dirà que els principis fonamentals de la Confederació eren fora de l'àmbit de la Convenció i que no s'haurien d'haver alterat? Pregunto: quins són aquests principis? ¿Requereixen que en la instauració de la Constitució es consideri els estats com a sobiranies distintes i independents? La Constitució proposada els hi considera. ¿Requereixen que siguin les assemblees legislatives, no el poble dels Estats Units, les que nomenin els membres del govern? Aquestes assemblees han de nomenar una branca del nou govern; i en la Confederació el poble *pot* nomenar directament *tots* els delegats al Congrés, i en dos estats els nomena efectivament.[36] ¿Requereixen que les potes-

36 Connecticut i Rhode Island.

tats del Govern incideixin sobre els estats i no directament sobre els individus? En alguns casos, tal com s'ha demostrat, les potestats del nou Govern incidiran sobre els estats en la seva qualitat col·lectiva. També en alguns casos les del Govern existent incideixen directament sobre individus. En àmbits com la captura de fugitius, pirateria, servei postal, monedes, pesos i mesures, comerç amb els indis, reclamacions de diversos estats sobre concessions de terres i, sobretot, en el cas de consells de guerra a l'exèrcit i la marina, que poden decretar la mort sense intervenció d'un jurat i fins i tot d'un magistrat civil, en tots aquests casos les potestats de la Confederació incideixen immediatament en les persones i els interessos de ciutadans individuals. ¿Requereixen especialment aquests principis fonamentals que no es creï cap impost sense la intervenció intermèdia dels estats? La mateixa Confederació autoritza un impost directe, fins a cert punt, sobre el servei postal. El Congrés ha modelat la potestat d'encunyar moneda de tal manera que també obté immediatament un tribut. Però deixant de banda aquests casos, ¿no era un objectiu reconegut de la Convenció i l'expectativa universal del poble que la regulació del comerç s'assignés al Govern general de manera que es convertís en una font directa d'ingressos generals? No hauria recomanat el Congrés repetidament aquesta mesura perquè no contravenia els principis fonamentals de la Confederació? ¿No havien obeït fins aleshores tots els estats menys un, inclosa Nova York i tot, la proposta del Congrés pel que fa a reconèixer la innovació? Aquests principis, en resum, ¿requereixen una limitació de les potestats del Govern general i que, més enllà d'aquesta limitació, els estats conservin la seva sobirania i la seva independència? Hem vist que en el nou Govern, igual que en l'anterior, les facultats generals són definides, i que els estats, en

tots aquells àmbits en què no es defineixen les facultats, conserven el gaudi de la sobirania i uns poders independents.

El cert és que els grans principis de la Constitució que ha proposat la Convenció no poden considerar-se tant una novetat absoluta com una expansió dels principis que es troben en els articles de la Confederació. La dissort amb aquest darrer sistema ha estat que aquests principis són tan febles i restringits que justifiquen totes les acusacions d'ineficiència que se li han imputat i requereixen el grau d'ampliació que dóna al nou sistema l'aparença d'una completa transformació de l'antic.

En un aspecte es reconeix que la Convenció pot haver-se allunyat del to de la comissió. En comptes de presentar una proposta que requerís el vistiplau *de tots els estats*, n'ha presentat un que han de confirmar i poden fer entrar en vigor *només nou estats*. És digne de comentari que aquesta objecció, encara que és la més plausible, hagi estat la menys esgrimida en l'allau de publicacions que han atacat la Convenció. Aquesta tolerància només pot ésser deguda a una convicció incontestable sobre l'absurditat de confiar el destí de dotze estats a la perversitat i la corrupció d'un tretzè; a l'exemple de l'oposició inflexible presentada per una majoria d'una seixantena part del poble d'Amèrica a una mesura que havia aprovat i promogut la veu de dotze estats, que comprenien cinquantanou seixantenes parts del poble, un exemple encara viu a la memòria i la indignació de tots els ciutadans afectats per l'honor i la prosperitat ferits d'aquest poble. Com que els crítics de les potestats de la Convenció han omès en certa manera aquesta objecció, doncs, la bandejo sense més comentaris.

El tercer punt que cal indagar és fins a quin punt les consideracions sobre el deure de la Convenció sorgides de les mateixes circumstàncies podrien haver compensat qualsevol defecte d'autoritat.

En les indagacions anteriors les facultats de la Convenció s'han analitzat i s'han posat a prova amb el mateix rigor, i segons les mateixes regles, que si haguessin estat facultats reals i definitives per a la instauració d'una constitució dels Estats Units. Hem vist de quina manera han resistit la prova fins i tot en aquesta suposició. Ha arribat el moment de recordar que les facultats figuraven tan sols en un pla de consells i recomanacions, que així les designaven els estats i les entenia la Convenció, i que aquesta ha planejat i proposat en conseqüència una constitució que no ha de tenir més transcendència que el paper sobre el qual està escrita, si no és que té el segell d'aprovació d'aquells a qui s'adreça. Aquesta reflexió situa el tema en una perspectiva del tot diferent, i ens permetrà jutjar amb propietat el camí que ha enfilat la Convenció.

Examinem el terreny que trepitjava la Convenció. Podem recordar de la seva activitat que els membres n'estaven profundament i unànimement afectats per la crisi que havia menat el país a fer, gairebé amb una sola veu, un experiment tan singular i solemne per a corregir els errors del sistema que havia causat aquesta crisi; que estaven també profundament i unànimement convençuts que la reforma que proposarien era del tot necessària per a realitzar la tasca que se'ls havia encomanat. No podien ignorar que les esperances i les expectatives del gran cos de ciutadans, en tot aquest gran imperi, estaven posades amb la màxima intensitat en l'esdeveniment de les seves deliberacions. Tenien tots els motius per a creure que els sentiments contraris agitaven les ments i els pits de tots els enemics, externs i interns, de la llibertat i la prosperitat dels Estats Units. Havien vist en l'origen i l'evolució de l'experiment la promptitud amb què s'havien atès i promogut les proposicions fetes per un sol estat (Virgínia) adreçades a reformar parcialment la Confederació. Havien

vist la llibertat que s'havia pres un nombre molt petit de diputats d'un nombre molt petit d'estats, reunits a Annapolis, de recomanar un objectiu d'envergadura i decisiu, del tot aliè a la seva comesa, no tan sols justificat per l'opinió pública, sinó aplicat en efecte per dotze de tretze estats. Havien vist, en diversos casos, que el Congrés havia assumit, amb el suport de l'opinió pública, potestats no tan sols de recomanació sinó d'actuació arran de causes i motius infinitament menys apressants que aquells que n'havien de determinar la conducta. Devien haver reflexionat que en tots els grans canvis de governs establerts les formes haurien de donar pas a la substància, que una adhesió rígida a les primeres en aquests casos convertiria en nominal i nimi el transcendental i preciós dret del poble a «abolir o alterar els seus governs segons els sembli més probable que afavoreixin la seva seguretat i la seva felicitat»,[37] ja que és impossible que el poble avanci d'acord, de manera espontània i universal, cap al seu objectiu; i per tant és essencial que aquests canvis siguin instituïts per algunes *proposicions informals i no autoritzades* que hagi elaborat un ciutadà o un grup de ciutadans patriotes i responsables. Devien recordar que va ésser per aquest privilegi extraordinari i assumit de proposar al poble plans per a la seguretat i la felicitat que els estats s'havien unit al començament contra el perill amb què els amenaçava el seu antic Govern, que s'havien format comissions i congressos per a concentrar-ne els esforços i defensar-ne els drets, i que *s'havien elegit convencions als diversos estats* per a instaurar les constitucions que les regien; tampoc no poden haver-se oblidat que enlloc no s'havia vist cap escrúpol insignificant i inoportú, cap zel d'adherir-se a les formes usuals, excepte en

37 Declaració d'Independència.

els qui volien gratificar sota aquests pretextos la seva enemistat secreta envers el tema essencial que es propugnava. Devien haver tingut present que, com que la proposta que calia modelar i proposar s'havia de presentar *al mateix poble*, la desaprovació d'aquesta autoritat suprema el destruiria per sempre, i l'aprovació n'esborraria els errors i les irregularitats anteriors. Fins i tot se'ls podria haver acudit que si prevalia una predisposició a posar traves, la negligència a executar el grau de potestat que se'ls havia conferit, i encara més la recomanació de qualsevol mesura que no estigués avalada per la seva comissió, no suscitarien menys animadversió que la recomanació d'una mesura plenament proporcionada a les necessitats nacionals.

Si la Convenció, arran de totes aquestes impressions i enmig de totes aquestes consideracions, en comptes de tenir una confiança valenta en el seu país, que amb la seva confiança l'havia distingida tan especialment, i d'oferir un sistema capaç, al seu entendre, d'assegurar-ne la felicitat, hagués pres la resolució freda i esquerpa de decebre'n les ardents esperances, de sacrificar la substància a les formes, de confiar els interessos més preciosos del seu país a les incerteses del retard i el risc dels esdeveniments, permeteu-me que pregunti a l'home capaç d'alçar la ment fins a una concepció elevada, de despertar al pit una emoció patriòtica, quin judici haurien d'haver pronunciat el món imparcial, els amics de la humanitat, qualsevol ciutadà virtuós, sobre el comportament i el caràcter d'aquesta assemblea. O si hi ha un home que no pugui controlar la propensió a criticar, permeteu-me preguntar-li quina sentència reserva als dotze estats que van usurpar el poder d'enviar diputats a la Convenció, un cos del tot desconegut per a les seves constitucions; al Congrés, que va recomanar el nomenament d'aquest cos, igualment desco-

negut per a la Confederació, i a l'Estat de Nova York, en particular, que primer va reivindicar-ne i després acceptar-ne la interposició no autoritzada.

Encara que només sigui per a deixar els crítics sense cap pretext, suposem per un moment que la Convenció ni tenia l'autorització de la seva comissió ni estava justificada per les circumstàncies quan va proposar una Constitució per al seu país; ¿se segueix que, només per aquest motiu, cal refusar la Constitució? Si, segons el noble precepte, és legítim acceptar un bon consell fins i tot de l'enemic, ¿crearem l'innoble precedent de refusar aquest consell fins i tot quan ens l'ofereixen els nostres amics? La indagació prudent, en tots els casos, sens dubte ha d'ésser no tant qui dóna el consell com si el consell és bo.

La suma del que s'ha plantejat i demostrat aquí és que el càrrec formulat contra la Convenció d'ultrapassar les seves potestats, excepte en un cas que els crítics han remarcat poc, no es basa en cap fonament; que si haguessin ultrapassat les seves potestats, no tan sols hi estaven acreditats, sinó obligats, com a servidors de confiança del seu país, per les circumstàncies en què es trobaven per a exercitar la llibertat que havien assumit; i que, finalment, si haguessin depassat tant les seves potestats com les seves obligacions en proposar una constitució, caldria tanmateix congratular-se'n, si s'hagués volgut satisfer les opinions i la felicitat del poble d'Amèrica. El que desitgem esbrinar és fins a quin punt aquesta és deguda a la Constitució.

PUBLI [Madison]

41

Visió general de les facultats que es proposa conferir a la Unió

La Constitució que proposa la Convenció es pot examinar des de dos punts de vista generals. El primer es refereix a la suma o la quantitat de poder que confereix al Govern, incloent-hi les restriccions imposades als estats. El segon, a l'estructura concreta del Govern i la distribució del seu poder entre les diverses branques.

En la primera visió del tema sorgeixen dues preguntes destacades. La primera és si alguna part de les facultats transferides al Govern general és innecessària o inadequada. La segona és si tot aquest conjunt de facultats pot posar en perill l'àmbit de poders que es deixa als estats.

¿La suma dels poders del Govern general és superior a allò que se li hauria d'haver atorgat? Aquesta és la primera pregunta.

No es pot haver escapat als qui escoltaven amb honestedat els arguments emprats contra les àmplies potestats del Govern que els seus autors han tingut molt poc en compte fins a quin punt aquestes potestats eren mitjans necessaris per a assolir un fi necessari. S'han estimat més insistir en els inconvenients que inevitablement acompanyen tots els avantatges polítics, i en la possibilitat d'abusos que per força com-

porta qualsevol potestat o responsabilitat de la qual es pugui fer un ús beneficiós. Aquest mètode de tractar el tema no es pot imposar al bon judici del poble d'Amèrica. Pot exhibir la subtilesa de l'escriptor; pot obrir un camp il·limitat per a la retòrica i la declamació; pot encendre les passions dels irreflexius i pot confirmar els prejudicis dels esgarriats: però les persones serenes i honestes conclouran de seguida que la més pura de les benediccions humanes hi ha de tenir una part d'aliatge; que sempre s'ha d'elegir, si no el mal menor, sí *el bé més gran, no el perfecte*; i que en totes les institucions polítiques, una potestat per a promoure la felicitat pública implica una discrecionalitat que es pot aplicar malament o es pot vulnerar. Veuran, doncs, que en tots els casos en què cal atorgar poder, el primer que cal decidir és si aquest poder és necessari per al bé públic; i després, en cas que la resposta sigui afirmativa, caldrà protegir-se tan efectivament com sigui possible d'una perversió del poder nociva per al bé públic.

Perquè puguem formar-nos un judici correcte sobre aquest punt, convindrà repassar les diverses potestats que s'han atorgat al Govern de la Unió; i per tal de fer-ho de la manera més convenient, es poden reduir a les diferents classes següents: 1. Seguretat contra perills estrangers. 2. Regulació de les relacions amb nacions foranes. 3. Manteniment de l'harmonia i les relacions adequades entre els estats. 4. Certs objectes heterogenis d'utilitat general. 5. Restricció als estats de la comissió de certs actes injuriosos. 6. Disposicions per a dotar d'una deguda eficàcia totes aquestes potestats.

Les facultats que s'inclouen en la primera classe són les de declarar la guerra i concedir patents de cors; de proporcionar exèrcits i flotes; de regular i convocar la milícia; de recaptar i manllevar diners.

La seguretat contra perills estrangers és un dels primers objectius de la societat civil. És un objectiu reconegut i essencial de la Unió Americana. Les potestats necessàries per a assolir-lo s'han de confiar efectivament als consells federals.

¿És necessària la facultat de declarar la guerra? Ningú no donarà una resposta negativa a aquesta pregunta. Fóra superflu, doncs, embrancar-se en una demostració de la resposta afirmativa. L'actual Confederació institueix aquesta facultat de la manera més categòrica.

¿És necessària la facultat de reclutar exèrcits i equipar flotes? Això s'inclou en la potestat anterior. S'inclou en la facultat d'autodefensa.

Però ¿era necessari donar una *facultat indefinida* de reclutar *soldats*, i de proporcionar flotes, i de mantenir-los, tant en la pau com en la guerra?

La resposta a aquestes preguntes ja s'ha tractat prou en un altre lloc perquè n'admetem aquí una anàlisi extensa. De fet, la resposta sembla tan òbvia i concloent que difícilment justifica enlloc aquesta anàlisi. ¿Amb quina semblança de propietat podrien limitar la força necessària per a la defensa els qui no poden limitar la força ofensiva? Si una constitució federal pogués encadenar l'ambició o posar límits a les accions de totes les altres nacions, sí que podria encadenar amb prudència la discrecionalitat del seu propi govern i posar límits a les accions a favor de la seva pròpia seguretat.

Com es podria prohibir la preparació per a la guerra en temps de pau, llevat que poguéssim prohibir de la mateixa manera els preparatius i les institucions de totes les nacions hostils? Els mitjans de seguretat només es poden regular atenent als mitjans i el perill de l'atac. De fet, sempre els determinaran aquestes normes i no cap altra. És inútil oposar

barreres constitucionals a l'impuls d'autodefensa. És pitjor que inútil, perquè introdueix en la mateixa Constitució la necessitat de prescindir d'aquesta limitació, i cada precedent n'és un germen de repeticions innecessàries i multiplicades. Si una nació manté constantment un exèrcit disciplinat, preparat per al servei de l'ambició o la revenja, obliga les nacions més pacífiques que puguin trobar-se a l'abast de les seves accions a prendre les precaucions corresponents. El segle XV va ésser la infeliç època d'institucions militars en temps de pau. Les va introduir Carles VII de França. Tot Europa n'ha seguit l'exemple, o s'hi ha vist forçada. Si no l'haguessin seguit altres nacions, tot Europa portaria des de fa molt de temps les cadenes d'un monarca universal. Si totes les nacions excepte França dissolguessin ara les seves institucions de pau, podria seguir-se el mateix efecte. Les legions veteranes de Roma van anihilar el coratge indisciplinat de totes les altres nacions, i la van convertir en dominadora del món.

No és menys cert que les llibertats de Roma van resultar les víctimes definitives dels seus triomfs militars, i que les llibertats d'Europa, en la mesura que han existit, han estat, amb poques excepcions, el preu de les seves institucions militars. Una força permanent, doncs, és un recurs perillós, alhora que pot resultar necessari. En l'escala més petita té els seus inconvenients. En una escala gran les conseqüències en poden ésser fatals. En qualsevol escala és un objecte de circumspecció i precaució lloables. Una nació sàvia combinarà totes aquestes consideracions i, alhora que no es priva sense reflexionar de qualsevol recurs que pugui esdevenir essencial per a la seva seguretat, aplicarà tota la seva prudència a disminuir la necessitat i el perill d'emprar-ne cap que pugui ésser advers a les seves llibertats.

Els distintius més clars d'aquesta prudència estan gravats en la proposta de Constitució. La Unió per si mateixa que la Constitució enforteix i assegura, elimina qualsevol pretext per a una institució militar que pugui ésser perillosa. Amèrica unida, amb un grapat de soldats, o sense cap soldat, és més intimidatòria a l'ambició estrangera que Amèrica desunida, amb cent mil veterans disposats a entrar en combat. En una ocasió anterior s'ha comentat que la manca de motius havia salvat les llibertats d'una nació europea. Com que el país és inexpugnable als exèrcits dels veïns gràcies a la situació insular i els recursos marítims, els governants de la Gran Bretanya no han estat mai capaços, mitjançant perills reals o ficticis, d'enredar el públic perquè acceptés el manteniment de l'exèrcit en temps de pau. La distància que separa els Estats Units de les nacions poderoses del món li atorga la mateixa seguretat afortunada. Un exèrcit perillós no pot ésser mai necessari ni plausible, en la mesura que els Estats Units es mantinguin com un poble unit. Però no oblidem ni un instant que l'avantatge els deu només a la seva Unió. Així que es dissolgui sorgirà un nou ordre de coses. Els temors dels estats o les confederacions més febles, o l'ambició dels més forts, constituiran el mateix exemple al nou món que Carles VII va crear al vell. Aquí l'exemple se seguirà pels mateixos motius que allà van suscitar una imitació universal. En comptes d'obtenir de la nostra situació el preciós avantatge que la Gran Bretanya ha obtingut de la seva, la faç d'Amèrica no serà més que una còpia de la del continent d'Europa. S'hi veurà la llibertat esclafada pertot arreu entre exèrcits permanents i impostos perpetus. La sort d'una Amèrica desunida serà encara més desastrosa que la d'Europa. Les fonts del mal en la segona es restringeixen als seus propis límits. Cap poder superior provinent d'un altre lloc del

globus intriga entre les nacions rivals, n'encén les animositats mútues i les converteix en instruments de l'ambició, la gelosia i la revenja foranes. A Amèrica, les desgràcies sorgides de les gelosies, les disputes i les guerres internes no serien sinó una part de la seva sort. Una abundant suma de mals sorgiria de la relació que té Europa amb aquesta part de la Terra, i que cap altra part de la Terra té amb Europa.

Aquest retrat de les conseqüències de desunió no es pot exagerar ni exposar massa sovint. Tothom que estimi la pau, tothom que estimi el seu país, tothom que estimi la llibertat hauria d'estar sempre segur que nodreix al cor una deguda afecció a la Unió d'Amèrica i posa en la justa mesura els mitjans de preservar-la.

Després de la instauració efectiva de la Unió, la millor precaució possible contra el perill d'exèrcits permanents és una limitació del període en què es consideri adequat mantenir-lo amb ingressos públics. La Constitució ha incorporat amb prudència aquesta precaució. No repetiré aquí les observacions que confio que han situat aquest tema sota una llum justa i satisfactòria. Però potser no és inútil atendre un argument contra aquesta part de la Constitució, que s'ha inspirat en la política i la pràctica de la Gran Bretanya. Diuen que la continuïtat d'un exèrcit en aquest regne requereix que l'aprovi amablement l'assemblea legislativa, mentre que la Constitució americana ha ampliat aquest període crític a dos anys. Heus ací la forma com se sol presentar aquesta comparació al públic; però ¿és una forma justa? ¿És una comparació correcta? ¿Limita la Constitució britànica la discrecionalitat parlamentària a un any? ¿Determinen els americans els fons del Govern durant dos anys? Ben al contrari: els mateixos autors no poden ignorar que la Constitució britànica no fixa cap límit a la discrecionalitat de l'assem-

blea legislativa, i que l'americana lliga l'assemblea legislativa a un període de com a molt dos anys. Si l'argument basat en l'exemple britànic s'hagués plantejat amb rigor, hauria estat el següent: el període en què es poden destinar fons a la institució militar, tot i que segons la Constitució britànica és il·limitat, a la pràctica s'ha limitat a un any de resultes de la discrecionalitat parlamentària. Ara, si a la Gran Bretanya, on la Cambra dels Comuns s'elegeix per a set anys, on una proporció tan petita del poble elegeix una proporció tan gran dels membres, on els representants corrompen en un grau tan alt els electors i on la Corona corromp igualment els representants, el cos representatiu pot posseir una facultat de destinar fons a l'exèrcit durant un període indefinit, però no desitja ni gosa estendre el període més enllà d'un sol any, ¿això no hauria de fer envermellir la mateixa malfiança quan ens vol fer creure que no es pot confiar amb seguretat als representants dels Estats Units, *elegits lliurement pel conjunt del poble cada dos anys*, la discrecionalitat sobre aquests fons, explícitament limitats al breu període de *dos anys*?

Una causa dolenta poques vegades deixa de quedar en evidència. Aquesta veritat s'exemplifica invariablement en com s'ha enfocat l'oposició al Govern federal. Però entre tots els nyaps que s'han comès, no n'hi ha cap de més sorprenent que l'intent d'alinear en aquest bàndol la prudent desconfiança que el poble sent envers els exèrcits permanents. L'intent ha dirigit tota l'atenció pública cap a aquest important tema, i ha propiciat investigacions que han d'acabar en la convicció plena i universal no tan sols que la Constitució ha proporcionat les salvaguardes més efectives contra els riscos d'aquesta banda, sinó que cap mesura de rang inferior a una constitució que sigui del tot adequada a la defensa nacional i el manteniment de la Unió pot salvar Amèrica

de l'existència de tants exèrcits permanents com estats o confederacions puguin sorgir-hi, i d'un augment progressiu dels exèrcits en tots els estats que resultaria onerós per a les propietats i nefast per a les llibertats del poble, ja que qualsevol institució que pugui esdevenir necessària amb un govern unit i eficient ha d'ésser tolerable i segura per a la gent.

La necessitat palmària de la facultat de crear i mantenir un exèrcit de marina ha protegit aquesta part de la Constitució enfront d'un esperit de censura que ha omès poques altres parts. Cal comptar, de fet, entre les majors benediccions d'Amèrica el fet que, com que tota la força marítima provindrà de la Unió, serà una font cabdal de seguretat enfront de perills de l'estranger. En aquest sentit, la nostra situació presenta una altra similitud amb l'avantatge insular de la Gran Bretanya. Afortunadament, les bateries més capaces de repel·lir accions foranes contra la nostra seguretat no admeten, pel seu propi caràcter, que un govern pèrfid les utilitzi contra les nostres llibertats.

Tots els habitants de la frontera atlàntica estan profundament interessats en aquest recurs de la protecció naval, i si fins ara han pogut dormir tranquil·lament als seus llits, si la seva propietat ha estat segura enfront de l'esperit depredador d'aventurers llicenciosos, si, per a evitar els terrors d'una conflagració, les poblacions marítimes encara no han hagut d'avenir-se a totes les exaccions d'invasors agosarats i fulminants, no hem d'atribuir aquests casos de bona sort a la capacitat de l'actual Govern de protegir els qui té per lleials, sinó a causes peregrines i fal·laces. Excepte potser Virgínia i Maryland, que són especialment vulnerables en les seves fronteres orientals, cap part de la Unió no hauria de patir més per aquest tema que Nova York. Té una costa extensa. Una part molt important de l'Estat és una illa. En el mateix Estat s'en-

dinsa, al llarg de més de cinquanta llegües, un gran riu navegable. El gran empori del seu comerç, el gran dipòsit de la seva riquesa, està en tot moment a la mercè dels esdeveniments, i també es pot considerar ostatge de conformitats ignominioses amb els dictats d'un enemic estranger, o fins i tot de les cobejoses exigències de pirates i bàrbars. Si la situació precària dels afers europeus desemboqués en una guerra, i totes les conseqüents passions ingovernables es desfermessin a l'oceà, fóra ben bé un miracle que poguéssim fugir d'insults i depredacions, no tan sols en aquest element, sinó en totes les parts dels altres que hi tenen frontera. En l'actual situació d'Amèrica, els estats més directament exposats a aquestes calamitats no poden esperar res de l'actual ombra de Govern general; i si els seus recursos independents poguessin fortificar-lo contra el perill, l'objecte que caldria protegir seria gairebé consumit pels mitjans de protegir-lo.

Ja hem vindicat i explicat prou el poder de regular i cridar la milícia.

La facultat de recaptar i manllevar diners, que és el muscle de la que s'ha d'exercir en la defensa nacional, s'inclou adequadament a la mateixa classe. Aquesta facultat també s'ha examinat amb molta atenció, i confio que se n'ha demostrat clarament la necessitat, tant en l'àmbit com en la forma que li dóna la Constitució. Només afegiré una reflexió addicional de cara als qui sostenen que s'hauria d'haver restringit als impostos externs, pels quals entenen impostos a articles importats d'altres països. No es pot dubtar que sempre seran una valuosa font d'ingressos públics, que durant un temps considerable n'ha d'ésser una font principal, i que en aquest moment n'és una d'essencial. Però ens podem formar idees molt equivocades en aquest tema si en les nostres valoracions no tenim en compte que el volum d'ingressos públics obtin-

gut del comerç exterior ha de variar amb les variacions del grau i la mena d'importacions, i que aquestes variacions no es corresponen amb el progrés de la població, que és per força el barem general de les necessitats públiques. Mentre l'agricultura continuï essent l'únic sector productiu, la importació de manufactures ha d'augmentar alhora que es multipliquen els consumidors. Així que les manufactures interiors estiguin en mans de treballadors que l'agricultura no necessita, les manufactures importades disminuiran alhora que augmenta la població. En una fase més remota, una part considerable de les importacions pot consistir en primeres matèries, que es transformaran en articles per a l'exportació i, per tant, voldran més l'estimulació de recompenses que no la càrrega d'aranzels dissuasius. Un sistema de govern concebut perquè duri hauria de preveure aquesta revolució i ésser capaç d'adaptar-s'hi.

Alguns que no neguen la necessitat d'una facultat tributària han llançat un atac molt violent contra la Constitució, a causa del llenguatge en què s'expressa. S'ha recalcat i repetit que la facultat «de crear i recaptar impostos, aranzels, gravàmens i taxes, per a pagar els deutes i proveir per a la defensa comuna i el benestar general dels Estats Units» equival a un permís il·limitat per a exercir totes les potestats que es pot adduir que són necessàries per a la defensa comuna o el benestar general. No es podria donar cap prova més concloent de les dificultats que troben aquests escriptors en la cerca d'objeccions que el fet que es rebaixin a aquesta interpretació errònia.

Si la Constitució no oferís cap altra enumeració o definició dels poders del Congrés que les expressions generals tot just esmentades, els autors de l'objecció podrien tenir alguna justificació per a fer-la, tot i que seria difícil trobar una dis-

culpa per a una forma tan grollera de descriure una potestat per a legislar en tots els casos possibles. La facultat de destruir la llibertat de premsa, el judici amb jurat popular o fins i tot de regular les transmissions o les formes dels traspassos troba una expressió molt singular en els termes «recaptar diners per al benestar general».

Però quina justificació pot tenir l'objecció quan tot seguit s'especifiquen els objectes a què fan al·lusió aquests termes generals, tan sols amb la separació de la breu pausa d'un punt i coma? Si s'ha d'exposar les diverses parts del mateix instrument de manera que cada part tingui el sentit adequat, ¿es pot excloure per complet l'aportació al significat que faci una part de la mateixa frase, i s'han de retenir en tota l'amplitud els termes més dubtosos i indefinits i s'ha de negar tota significació a les expressions clares i precises? Amb quina finalitat es podria incloure la definició de potestats concretes, si aquestes i totes les altres estiguessin concebudes per a incloure's en la facultat general precedent? No hi ha res més natural i comú que emprar en primer lloc una expressió general i després explicar-la i matisar-la amb una sèrie d'especificacions. Però la idea d'una enumeració d'especificacions que ni expliquen ni matisen el significat general i no poden tenir cap altre efecte que confondre i desorientar és una absurditat que, com que ens veiem reduïts al dilema de culpar-ne els autors de l'objecció o els autors de la Constitució, hem de prendre'ns la llibertat de suposar que no s'ha originat en els segons.

Aquesta objecció encara és més extraordinària perquè fa l'efecte que el llenguatge emprat per la Convenció és una còpia dels articles de la Confederació. Els objectius de la Unió entre els estats, segons es descriu en l'article tercer, són «la seva defensa comuna, la seguretat de les seves llibertats i el

benestar mutu i general». Els termes de l'article vuitè encara són més idèntics: «Totes les càrregues de guerra i totes les altres despeses que es contreguin en la defensa comuna o el benestar general amb l'aprovació dels Estats Units al Congrés se sufragaran amb el tresor comú», etc. També trobem un llenguatge similar en l'article novè. Si interpretem qualsevol d'aquests articles amb les normes que justificarien la interpretació que s'ha fet de la nova Constitució, concedirien al Congrés existent la potestat de legislar en tota mena de casos. Però ¿què s'hauria pensat d'aquesta assemblea si s'hagués adherit a aquestes expressions generals sense fer cas de les especificacions que en determinen i limiten l'envergadura, i hagués exercit una potestat indefinida de proveir per a la defensa comuna i el benestar general? Pregunto als objectors mateixos si en aquest cas haurien aplicat idèntic raonament per a justificar el Congrés que el que ara utilitzen contra la Convenció. Que difícil que li és a l'error evitar la seva pròpia condemna.

PUBLI [Madison]

42

Més consideracions sobre les facultats conferides

La segona mena de facultats assignades al Govern general consisteix en les que regulen les relacions amb nacions estrangeres, a saber: fer tractats, enviar i rebre ambaixadors, altres càrrecs públics i cònsols, definir i castigar pirateries i delictes greus comesos a alta mar, i delictes contra el dret de les nacions, regular el comerç exterior, incloent-hi la facultat de prohibir, després de l'any 1808, la importació d'esclaus, i la imposició d'un aranzel intermedi de deu dòlars per cap a fi de dissuadir d'aquestes importacions.

Aquesta classe de facultats constitueix una branca evident i essencial de l'administració federal. Si hem d'ésser una nació en qualsevol aspecte, és clar que hauria d'ésser respecte a altres nacions.

Les facultats de fer tractats i d'enviar i rebre ambaixadors es mostren del tot convenients. Totes dues són compreses en els articles de la Confederació, només amb la diferència, d'una banda, que la proposta de la Convenció ha eximit la primera d'una excepció que pot propiciar que regulacions estatals frustrin substancialment els tractats i, de l'altra, que s'ha afegit de manera explícita i molt adequada en l'anterior disposició sobre els ambaixadors la potestat de nomenar i rebre «altres càrrecs públics i cònsols». El terme «ambaixa-

dor», interpretat en rigor, tal com sembla requerir-ho el segon dels articles de la Confederació, inclou només el grau superior de càrrecs públics, i exclou els graus que és molt probable que preferissin els Estats Units, allà on puguin caldre ambaixades estrangeres. I en cap interpretació exagerada el terme pot comprendre cònsols. I amb tot, s'ha trobat oportú, i ha estat pràctica del Congrés, aplicar els graus inferiors de càrrecs públics i enviar i rebre cònsols.

És cert que allà on els tractats de comerç estipulen el nomenament recíproc de cònsols les funcions dels quals estan connectades al comerç, l'admissió de cònsols estrangers pot quedar inclosa en la potestat de fer tractats comercials, i que allà on no hi ha aquests tractats, la missió dels cònsols americans a països estrangers *potser* pot incloure's en la potestat, conferida pel novè article de la Confederació, de nomenar tots els funcionaris que siguin necessaris per a dirigir els afers generals dels Estats Units. Però no fa l'efecte que s'hagi previst enlloc l'admissió de cònsols als Estats Units, on no l'ha estipulat cap tractat previ. La correcció d'aquesta omissió és un dels exemples menors de les millores que la Convenció ha fet al model que se li ha presentat. Però les disposicions més insignificants adquireixen importància quan tendeixen a evitar la necessitat o el pretext de vulneracions graduals i no percebudes. La llista dels casos en què el Congrés ha estat traït, o que, forçat pels defectes de la Confederació, ha hagut de vulnerar les potestats que se li han conferit seria una sorpresa no pas petita per a aquells qui no s'hi han fixat, i seria un argument prou considerable a favor de la nova Constitució, que sembla que ha conegut amb la mateixa atenció els defectes menors i els més obvis i sorprenents de l'antiga.

La potestat per a definir i castigar pirateries i delictes greus comesos a alta mar i delictes contra el dret internacional per-

tany igualment al Govern general, i és una millora encara més gran respecte els articles de la Confederació. Aquests articles no preveuen el cas de delictes contra el dret internacional, i per conseqüent deixen a criteri de qualsevol membre indiscret la possibilitat d'embolicar la Confederació amb nacions foranes. La disposició dels articles federals sobre la qüestió de les pirateries i els delictes greus no va més enllà de la instauració de tribunals per a jutjar aquests delictes. La definició de pirateries podria deixar-se, potser sense inconvenients, al dret internacional, tot i que en la majoria de codis interns se'n troba una definició legislativa. És evident que cal una definició de delictes greus a alta mar. «Delicte greu» és una expressió de significat imprecís fins i tot en el Common Law d'Anglaterra, i de contingut divers en la legislació d'aquest regne. Però ni el Common Law ni la legislació d'aquesta nació ni de cap altra han d'ésser un model per a les evolucions de la nostra, si no és que prèviament se les hagi apropiat mitjançant una adopció legislativa. El significat del terme, segons el defineixen els codis dels diversos estats, seria tan inviable com el primer seria una guia deshonrosa i il·legítima. No és ben bé el mateix en dos estats, i en tots varia amb cada revisió dels codis penals. Amb vista a la certesa i la uniformitat, doncs, la potestat de definir delictes greus en aquest cas va ésser del tot necessària i adequada.

La regulació del comerç exterior, que han tractat diverses de les perspectives adoptades respecte a aquest tema, s'ha debatut massa perquè calgui aportar aquí més proves sobre la idoneïtat d'haver-la sotmès a l'administració federal.

Sens dubte fóra desitjable que la facultat de prohibir la importació d'esclaus no s'hagués posposat fins a l'any 1808, o més ben dit que se li hagués concedit entrar en vigor immediatament. Però no resulta difícil explicar aquesta restricció

al Govern general i la manera en què s'expressa tota la clàusula. S'ha de considerar un gran punt guanyat a favor de la humanitat que en un període de vint anys es pugui concloure definitivament, en aquests estats, un tràfic que durant tant de temps i amb tanta vehemència ha posat en evidència la barbàrie de la política moderna; que en aquest període el Govern federal emprengui mesures considerables per dificultar-lo, i es pugui abolir del tot si hi estan d'acord els pocs estats que conserven el tràfic aberrant a pesar de l'exemple contrari que ha donat una majoria tan gran de la Unió. Ja podrien estar contents, els dissortats africans, si tinguessin la mateixa perspectiva de redimir-se de les opressions que els causen els seus germans europeus!

S'ha intentat transformar astutament aquesta clàusula en una objecció contra la Constitució mostrant-la d'una banda com a tolerància criminal d'una pràctica il·lícita i de l'altra com un estratagema per a impedir emigracions voluntàries i beneficioses d'Europa cap a Amèrica. Si esmento aquestes tergiversacions no és perquè les vulgui rebatre, ja que no ho mereixen, sinó per oferir mostres de la manera i l'esperit que a alguns els semblen adequats per a plantejar una oposició al Govern proposat.

Les potestats incloses en la tercera classe són les concebudes per a l'harmonia i les adequades relacions entre els estats.

En aquest apartat es podrien incloure les restriccions concretes imposades a l'autoritat dels estats i certes potestats de la branca judicial; però les primeres es reserven per a una classe distinta i les segones seran examinades detalladament quan arribem a l'estructura i l'organització del Govern. Em limitaré a donar una ullada ràpida a les facultats restants incloses en una tercera categoria, que és: regular el comerç entre els diversos estats i les tribus índies, encunyar moneda, instituir-

ne el valor, i instituir també el de la moneda estrangera, preveure el càstig per falsificar l'actual moneda i els títols dels Estats Units, instaurar els valors de pesos i mesures, establir una norma uniforme de nacionalització i lleis uniformes de fallida, prescriure la manera en què s'aprovaran les lleis, els documents i els procediments jurídics públics de cada estat i establir oficines i trajectes de correus.

L'experiència ha indicat clarament el defecte de poder en l'actual Confederació per a regular el comerç entre els diversos membres. En les proves i els comentaris que documents anteriors han ofert quant a aquest tema, pot afegir-se que sense aquesta previsió addicional la potestat destacada i essencial de regular el comerç exterior hauria estat incompleta i ineficaç. Un objecte cabdal d'aquesta potestat va ésser el d'exonerar els estats que importen i exporten a través d'altres estats de les taxes abusives que els cobraven els segons. Si aquests fossin lliures de regular el comerç entre estat i estat, cal suposar que es trobarien maneres de gravar els articles d'importació i exportació, quan passessin per la seva jurisdicció, amb aranzels que repercutirien sobre els fabricants dels segons i els consumidors dels primers. L'experiència ens assegura que ardits futurs introduirien aquesta pràctica, i sumada al coneixement comú dels afers humans, que nodriria animositats incessants i probablement culminaria en greus interrupcions de la tranquil·litat pública. Als qui no observen la qüestió a través de la passió i l'interès, el desig dels estats comercials de recaptar, de qualsevol manera, uns ingressos indirectes a partir dels veïns no comercials no els pot semblar més poc polític que injust, ja que esperonaria el grup perjudicat, tant per ressentiment com per interès, a recórrer a canals menys convenients per al seu comerç exterior. Però la moderada veu de la raó, que addueix la causa d'un interès ampliat i permanent, queda ofe-

gada massa sovint, tant davant de cossos públics com d'individus, pels clamors d'una avidesa impacient de guanys immediats i immoderats.

Altres exemples a més del nostre posen de manifest la necessitat d'una autoritat supervisora sobre el comerç recíproc dels estats confederats. A Suïssa, on la Unió és tan feble, cada cantó està obligat a permetre el pas de les mercaderies per la seva jurisdicció cap a altres cantons, sense augmentar les taxes. A Alemanya és dret imperial que els prínceps i els estats no imposin taxes ni aranzels en posts, rius o passatges sense el consentiment de l'emperador i la dieta, si bé una citació d'un document anterior sembla indicar que en aquest cas, com en molts altres d'aquesta confederació, la pràctica no ha seguit la llei i ha produït els destorbs que s'han previst aquí. Entre les restriccions que les Províncies Unides dels Països Baixos han imposat als seus membres hi ha la de no aplicar impostos perjudicials per als seus veïns sense el permís general.

La regulació del comerç amb les tribus índies està lliure molt adequadament de dues limitacions dels articles de la Confederació, que tornen obscures i contradictòries les disposicions. En els articles, aquesta facultat s'aplica només als indis que no pertanyin a cap estat, sense vulnerar ni infringir el dret legislatiu de cap estat dins de les seves fronteres. Encara no s'ha acordat quina mena d'indis es pot considerar que pertany a un estat, i sovint ha estat motiu de desconcert i disputa en les reunions de les institucions federals. I és del tot incomprensible com pot una autoritat externa regular el comerç amb els indis no membres d'un estat però residents dins el seu àmbit d'acció legislativa, sense immiscir-se en els drets interns de legislació. No és l'únic cas en què els articles de la Confederació han provat resoltament d'assolir impossibles, reconciliar una sobirania parcial de la Unió amb una sobirania completa

dels estats, de trastocar un axioma matemàtic agafant una part i deixant intacta la totalitat.

Quant a la facultat d'encunyar moneda, d'instituir-ne el valor i instituir també el de la moneda estrangera, només cal comentar que, en preveure aquest darrer cas, la Constitució ha corregit una omissió cabdal en els articles de la Confederació. L'autoritat de l'actual Congrés està limitada a la regulació de moneda adoptada per la seva pròpia autoritat, o la dels respectius estats. S'ha de veure de seguida que podria destruir-se la proposada uniformitat en el valor de l'actual moneda si se sotmetés el de la moneda estrangera a les diverses regulacions dels diversos estats.

El càstig per falsificar els títols de deute públic, així com la moneda en curs, depèn, és clar, de l'autoritat que ha d'assegurar el valor de totes dues.

La regulació de pesos i mesures és transferida des dels articles de la Confederació, i està fonamentada en consideracions similars sobre l'anterior potestat de regular moneda.

Des de fa temps es considera que l'heterogeneïtat en les normes de nacionalització és un defecte del nostre sistema i pot donar lloc a qüestions intricades i delicades. En el quart article de la Confederació es declara que «els *habitants lliures* de cadascun d'aquests estats, excepte els indigents, els vagabunds i els fugitius de la justícia, tenen dret a tots els privilegis i les immunitats dels *ciutadans lliures* en els diversos estats; i el *poble* de cada estat gaudirà, en tots els altres, de tots els privilegis de l'intercanvi i el comerç», etc. Aquí hi ha una notable confusió lingüística. Per què en una part de l'article s'empren els termes *habitants lliures*, en una altra *ciutadans lliures* i en una altra el terme *poble*? I costa d'entendre què es pretenia en afegir a «tots els privilegis i les immunitats dels ciutadans lliures» «tots els privilegis de l'intercanvi i

el comerç». Però sembla difícil deixar d'interpretar que els qui s'inclouen en la categoria d'*habitants lliures* d'un estat, encara que no ciutadans d'aquest estat, tenen dret, en tots els altres estats, a tots els privilegis dels *ciutadans lliures* d'aquests; és a dir, a privilegis majors que els que tenen en el seu propi estat, així doncs, pot donar-se el cas que un determinat estat, o millor dit, qualsevol estat, estigui obligat no només a atorgar els drets de ciutadania d'altres estats a algú que els pugui tenir segons estableixi la seva pròpia legislació, sinó també a persones que segons aquesta legislació se'ls consideri com a habitants. Però si adoptéssim una accepció del terme «habitants» que restringís els privilegis estipulats només als ciutadans, la dificultat tan sols disminuiria, no desapareixeria. Tots els estats conservarien la mateixa potestat impròpia de nacionalitzar forans a tots els altres estats. En un estat, la residència durant un període breu atorga tots els drets de ciutadania; en un altre es requereixen qualificacions de més envergadura. Un forà, doncs, legalment incapacitat per a certs drets en el segon, pot eludir aquesta incapacitat gràcies a una residència prèvia només al primer, i així el dret d'un estat adquireix ridículament més importància que el dret d'un altre, dins la jurisdicció de l'altre. Devem a la simple casualitat que fins ara ens haguem estalviat destorbs greus a aquest respecte. Les lleis dels diversos estats van imposar sobre forans que s'havien fet odiosos interdiccions incoherents no tan sols amb els drets de ciutadania sinó amb el privilegi de residència. ¿Quina hauria estat la conseqüència si aquestes persones, mitjançant la residència o d'una altra manera, haguessin assolit el caràcter de ciutadans sota les lleis d'un altre estat, i després haguessin afirmat els seus drets com a tals, tant a la residència com a la ciutadania, dins els estats on eren proscrits? Fossin quines fossin les conseqüències legals, probable-

ment s'haurien seguit altres conseqüències de caràcter massa greu per a no haver-les previst. La nova Constitució, per conseqüent, ha pres amb molt encert mesures respecte a aquestes conseqüències i altres procedents del defecte de la Confederació en aquest apartat, i ha autoritzat el Govern general a instituir una norma uniforme de nacionalització en tots els Estats Units.

La potestat d'instituir lleis uniformes de fallida està tan estretament lligada a la regulació del comerç, i impedirà tants fraus quan els imputats, les parts o la seva propietat puguin trobar-se o puguin traslladar-se a altres estats, que no sembla que se'n pugui posar en dubte la conveniència.

La potestat de prescriure amb lleis generals la manera com es donarà fe dels actes, els documents i els procediments jurídics públics de cada estat, i l'efecte que tindran en altres estats, és una millora evident i valuosa respecte de la clàusula relacionada amb aquest tema en els articles de la Confederació. El significat d'aquesta darrera és extremament indeterminat, i és d'escassa importància segons qualsevol interpretació que se'n faci. La potestat aquí instituïda pot convertir-se en un instrument de justícia molt pràctic i resultar especialment beneficiosa a les fronteres d'estats contigus, on els efectes sotmesos a la justícia es poden transferir en qualsevol fase del procés, de sobte i en secret, a una jurisdicció forana.

La potestat d'establir trajectes de correus ha d'ésser, des de tots els punts de vista, inofensiva per a tothom i, potser, si s'aplica amb encert, podrà tenir uns efectes públics molt beneficiosos. Res que tendeixi a facilitar les relacions entre els estats no pot considerar-se indigne de l'atenció pública.

PUBLI [Madison]

43

Continuació del mateix tema

La quarta classe de facultats comprèn les següents potestats heterogènies:

1. Una potestat per a «promoure l'avenç de la ciència i les arts útils a força d'assegurar, durant un temps limitat, als autors i als inventors el dret exclusiu sobre els seus respectius escrits i descobriments». Difícilment es pot qüestionar la utilitat d'aquesta competència. A la Gran Bretanya s'ha declarat solemnement que els drets dels autors deriven del Common Law. El dret sobre els invents útils sembla correspondre pel mateix motiu als inventors. El bé públic coincideix plenament en tots dos casos amb les reivindicacions dels individus. Els estats no poden per separat prendre disposicions efectives en cap dels dos casos, i molts n'han anticipat la decisió en aquest punt amb lleis aprovades a instàncies del Congrés.

2. «Exercir una legislació exclusiva, en tots els casos sense excepció, sobre la zona (que no superi les deu milles quadrades) que pugui esdevenir, per la cessió d'estats particulars i l'acceptació del Congrés, la seu del Govern dels Estats Units; i exercir una autoritat similar sobre tots els llocs adquirits amb el consentiment de les assemblees legislatives dels estats que es dedicaran a bastir forts, polvorins, arsenals, drassanes i altres edificis necessaris.»

La necessitat indispensable que la seu del Govern disposi d'una autoritat completa és evident per si mateixa. És una potestat exercida per totes les assemblees legislatives de la Unió. Podria dir del món, en virtut d'aquesta supremacia general. Sense ella no tan sols es podria insultar l'autoritat pública i interrompre'n els procediments amb impunitat, sinó que la dependència dels membres del Govern general respecte a l'estat on es trobés la seu del Govern pel que fa a la protecció en l'exercici del deure podria reportar a les institucions nacionals la imputació d'intimidació o influència igualment deshonrosa per al Govern i molesta per als altres membres de la Confederació. Aquesta consideració té encara més pes perquè l'acumulació gradual de millores públiques a la seu fixa del Govern seria un compromís massa gran per a deixar-lo en mans d'un sol estat, i generaria moltes resistències a un posterior canvi de seu governamental, que retallaria encara més la seva necessària independència. L'extensió d'aquesta zona federal està prou circumscrita per a satisfer totes les desconfiances contràries. I com que ha d'adequar-se a aquest ús amb el consentiment de l'estat que el cedeix, i com que l'estat preveurà sens dubte en el pacte els drets i el consentiment dels ciutadans que l'habiten, com que els habitants trobaran prou incentius d'interès per a acceptar de bon grat la cessió, com que hauran pogut expressar-se en l'elecció del Govern que ha d'exercir autoritat sobre ells, com que, per descomptat, se'ls concedirà una assemblea legislativa, provinent dels seus propis sufragis i com que la potestat de l'assemblea legislativa de l'estat, o dels habitants de la part cedida d'aquest, de concórrer en la cessió provindrà de tota la població de l'estat en la seva adopció de la Constitució, sembla que s'evita qualsevol objecció imaginable.

La necessitat d'una facultat similar sobre forts, polvorins, etc., instaurada pel Govern general, no és menys evident. Els diners públics gastats en aquests llocs, i la propietat pública que s'hi diposita, requereixen que estigui exempta de l'autoritat de l'estat particular. Tampoc no fóra adequat que els llocs dels quals pot dependre la seguretat de tota la Unió estiguin en mans d'un membre concret. També s'eviten tots els escrúpols i les objeccions en requerir l'acord dels estats afectats per totes aquestes institucions.

3. «Declarar el càstig de la traïció, si bé els condemnats per traïció [*attainder of treason*] només poden ésser desposseïts dels seus béns i dels consegüents drets de transmissió patrimonial mentre visquin.»[38]

Com que es pot cometre traïció contra els Estats Units, els Estats Units han de posseir la potestat de castigar-la. Però com que el recurs a traïcions noves i rebuscades ha estat el principal instrument amb què les faccions violentes, conseqüència natural del Govern lliure, s'han venjat les unes de les altres; la Convenció ha oposat, amb molt bon judici, una barrera a aquest perill concret en incloure una definició constitucional d'aquest crim, que determina la prova necessària per a dictar condemna i que limita la possibilitat que el Congrés, fins i tot

38 *N. de l'Ed.*: Aquesta frase fa referència a una figura penal pròpia del Common Law que establia la total pèrdua dels drets civils —mort civil— de certs condemnats. La mort civil s'estenia als drets de transmissió de béns, per la qual cosa els hereus dels condemnats perdien, així mateix, els seus drets d'herència.
Attainder (Common Law): acte d'extinció dels drets civils d'una persona quan aquesta és sentenciada a mort o quan se la declara proscrita per haver comès crims greus o traïció. Mort civil.
Attainder of treason: pèrdua de drets civils per condemna sense judici previ per haver comès traïció.
Bill of attainder: decret o llei de confiscació de béns, proscripció o extinció dels drets civils de l'individu condemnant per delicte de traïció.
Corruption of blood: sentència judicial que extingia els drets de transmissió i

en el moment d'establir la pena, estengui les conseqüències de la culpa més enllà de la persona de l'autor.

4. «Admetre nous estats a la Unió; però no s'ha de formar ni erigir cap nou estat dins la jurisdicció de cap altre estat, ni s'ha de formar cap estat a partir de la unió de dos o més estats, ni parts d'estat, sense el consentiment de les assemblees legislatives dels estats en qüestió, així com del Congrés.»

En els articles de la Confederació no es troba cap disposició sobre aquest important tema. Calia admetre de ple dret Canadà [en la Confederació],[39] quan s'incorporés als Estats Units; i pel que fa a les altres *colònies*, en referència evidentment a les altres colònies britàniques, es deixava a la discrecionalitat de nou estats. Sembla que als autors d'aquest article se'ls va escapar la posterior creació de *nous estats*. Hem vist l'inconvenient d'aquesta omissió, i l'assumpció de poder a què va dur el Congrés. El nou sistema ha corregit el defecte amb molta propietat. La precaució general que no es formin nous estats sense l'acord de l'autoritat federal i la dels estats en qüestió està en consonància amb els principis que haurien de governar aquestes transaccions. La precaució particular contra la creació de nous estats arran de la partició d'un estat sense el seu consentiment apaivaga la desconfiança dels estats grans, de la mateixa manera que la dels petits l'apaivaga una precaució similar contra una Unió dels estats sense el seu consentiment.

5. «Fer-se càrrec i elaborar totes les normes i les regulacions necessàries pel que fa al territori o altres propietats

39 *N. de l'Ed.*: Es refereix a l'article XI dels articles de la Confederació (*Articles of Confederation*): *Canada acceding to this confederation, and adjoining in the measures of the United States, shall be admitted into, and entitled to all the advantages of this Union; but no other colony shall be admitted into the same, unless such admission be agreed to by nine States.»*

pertanyents als Estats Units, amb la condició que cap aspecte de la Constitució es pugui interpretar per a perjudicar cap dret de propietat dels Estats Units ni de cap estat particular.»

Aquesta és una potestat de gran importància, i necessària per consideracions similars a les que demostren la conveniència de l'anterior. La condició afegida és evident en si mateixa, i probablement la van fer del tot necessària desconfiances i disputes sobre el territori occidental que són prou conegudes per al públic.

6. «Garantir a tots els estats de la Unió una forma de govern republicana; protegir-los tots de la invasió, i, a través de l'actuació de l'assemblea legislativa, o de l'executiu (quan no es pugui convocar l'assemblea legislativa), contra la violència interior.»

En una confederació basada en principis republicans, i composta de membres republicans, és clar que el Govern general ha d'ésser competent per a defensar el sistema enfront de les modificacions aristocràtiques o monàrquiques. Com més íntima sigui la natura d'aquesta unió, major serà l'interès que tindran els membres de les diferents institucions polítiques dels altres, i més força tindrà el dret d'insistir que es mantinguin substancialment les formes de govern sota les quals s'ha subscrit el pacte. Però un dret implica un remei; i on es podria dipositar el remei si no allà on el diposita la Constitució? Els governs de principis i formes heterogenis s'han mostrat menys adaptats a qualsevol tipus de coalició federal que els de natura homogènia. «De la mateixa manera que la república confederada d'Alemanya», diu Montesquieu, «consisteix en ciutats lliures i estats petits, subjectes a prínceps diferents, l'experiència ens demostra que és més imperfecta que les d'Holanda i Suïssa». «Grècia es va desfer», afegeix, «així que el rei de Macedònia obtingué un lloc entre els amfictions». En aquest

darrer cas, sens dubte, la força desproporcionada, així com la forma monàrquica del nou confederat, va tenir part d'influència en els esdeveniments. Es pot preguntar quina necessitat hi pot haver d'aquesta precaució, i si no pot arribar a convertir-se en un pretext per a introduir modificacions en els governs estatals sense l'acord dels mateixos estats. Aquestes preguntes admeten respostes directes. Si no es requerís la interposició del Govern general, la previsió d'aquest fet seria una superfluïtat inofensiva existent només en la Constitució. Però qui pot dir quins experiments institucionals poden crear el caprici d'estats concrets, l'ambició de dirigents emprenedors o les intrigues i la influència de potències estrangeres? A la segona pregunta pot respondre's que, si el Govern general s'interposés en virtut de la seva facultat constitucional, estaria obligat, és clar, a aplicar la potestat. Però la potestat no va més enllà d'una *garantia* de la forma de govern republicana, que suposa un govern preexistent de la forma que cal garantir. Així doncs, en la mesura que les formes republicanes existents tinguin continuïtat en els estats, estan garantides per la Constitució federal. Quan els estats optin per introduir altres formes republicanes, tenen el dret de fer-ho i de reclamar la garantia federal. L'única restricció que se'ls imposa és que no canviïn constitucions republicanes per altres d'antirepublicanes, una restricció que cal suposar que no es considerarà un greuge.

Totes les societats estan obligades a oferir a les parts que la formen una protecció contra la invasió. L'abast de l'expressió que s'utilitza aquí sembla assegurar tots els estats no tan sols contra l'hostilitat exterior, sinó contra les iniciatives ambicioses o vindicatives dels seus veïns més poderosos. La història de les confederacions antigues i modernes demostra que els membres més febles de la Unió faran bé d'interessar-se per la política d'aquest article.

Amb la mateixa propietat s'afegeix la protecció contra la violència interior. S'ha comentat que fins i tot entre els cantons suïssos, que, en rigor, no es troben sota cap govern, s'han pres disposicions amb vista a aquest objectiu; i la història d'aquesta federació ens informa que sovint es demana i es concedeix ajuda mútua, tant per part dels cantons més democràtics com dels altres. Un fet recent i ben conegut succeït entre nosaltres ens ha advertit que estiguem preparats per a emergències d'aquesta natura.

A cop d'ull, podria semblar contrari a la teoria republicana suposar que una majoria no té dret, o que una minoria tindrà el poder, de fer caure un govern, i per conseqüent que només es pot sol·licitar la intervenció federal quan el govern sigui deshonest. Però el raonament teòric, en aquest i en la majoria d'altres casos, ha de matisar-se amb les lliçons de la pràctica. ¿Per què una majoria d'un estat, sobretot d'un estat petit, no podria formar associacions il·lícites, amb fins violents, igual que la majoria d'un comtat, o un districte del mateix estat?; i si l'autoritat de l'estat ha de protegir, en el darrer cas, la seu del govern, ¿no ha de donar suport l'autoritat federal, en el primer, a l'autoritat estatal? A més a més, hi ha certes parts de les constitucions estatals tan entrellaçades amb la Constitució federal que no es pot donar un cop violent a una sense que la ferida afecti l'altra. Poques vegades s'escaurà que insurreccions en un estat donin lloc a la interposició federal, si no és que el nombre d'insurrectes sigui similar al dels fidels al Govern. En aquests casos fóra molt millor que el poder general reprimís la violència, abans de permetre que la majoria defensés la seva causa en un enfrontament sagnant i obstinat. L'existència d'un dret d'interposar-se impedirà en general la necessitat d'exercir-lo.

¿És cert que en els governs republicans la força i el dret estan necessàriament en el mateix bàndol? ¿No pot gaudir la part menor d'una superioritat de recursos pecuniaris, de talents i experiència militar, o de suports secrets de potències estrangeres que li confereixi també superioritat en el recurs a les armes? ¿Podria ser que una part més sòlida faci inclinar la balança cap aquest mateix costat en contra d'una majoria organitzada de tal manera que no fos capaç de reaccionar amb promptitud per tal de reunir forces? No hi pot haver res més quimèric que imaginar que en una prova de força real es pot calcular una victòria en funció de les normes que s'apliquen en un cens de la població, o que determinen la celebració d'unes eleccions! ¿No es pot escaure, en fi, que la minoria de *ciutadans* es converteixi en una majoria de *persones* arran de l'accés de residents forans, d'una casual concurrència d'aventurers o d'aquells a qui la Constitució de l'estat no ha concedit els drets de sufragi? No tinc en compte una dissortada varietat de població que abunda en alguns estats, la qual, en moments de calma governamental, està enfonsada per sota del nivell que pertoca als homes, però que, en moments tempestuosos de violència civil, pot ascendir al caràcter humà i conferir superioritat a la força de qualsevol part amb què es pugui alinear.

En casos en què sigui dubtós determinar en quin costat rau la justícia, quins àrbitres millors podrien desitjar dues faccions violentes, precipitades a les armes i a punt de fer miques un estat, que els representants dels estats confederats, aliens a l'ardor de les flames locals? A la imparcialitat dels jutges, afegirien l'afecció dels amics. Seria una gran fortuna si tots els governs lliures poguessin fruir d'un remei com aquest per guarir aquestes febleses, si es pogués instaurar un projecte igual d'efectiu per a assolir la pau universal de la humanitat!

Si es preguntés què podria frenar una insurrecció que envaís tots els estats i impliqués la superioritat de la força, i que no s'emparés en un dret constitucional, caldria respondre que aquest cas, com que depassaria l'àmbit dels remeis humans, no queda dins l'àmbit de la probabilitat humana, i que la Constitució federal s'ha de limitar a prendre mesures per tal de disminuir el risc d'una calamitat que cap possible constitució por remeiar.

Entre els avantatges d'una república confederada que enumera Montesquieu, un d'important és que «si es produís una insurrecció popular en un dels estats, els altres poden esclafar-la. Si en una part s'introdueixen vulneracions, les rectifiquen les que es mantenen fermes».

7. «Considerar que tots els deutes contrets i compromisos assumits abans de l'adopció d'aquesta Constitució no tenen menys vigència contra els Estats Units amb aquesta Constitució que amb la Confederació.»

Això no es pot entendre més que com una proposició declaratòria, i es pot haver introduït, entre altres motius, per a la satisfacció dels creditors estrangers dels Estats Units, que no poden desconèixer la pretesa doctrina que un canvi en la forma política de la societat civil té l'efecte màgic de dissoldre'n les obligacions morals.

Entre les crítiques menors que s'han fet a la Constitució, s'ha observat que caldria haver afirmat la validesa dels compromisos a favor dels Estats Units a més dels contraris; i amb l'esperit que sol caracteritzar les crítiques insignificants, les omissions s'han transformat i magnificat en una trama contra els drets nacionals. Potser cal explicar als autors d'aquest descobriment el que pocs altres necessiten que els diguin: que, com que els compromisos són recíprocs per definició, si se n'afirma la validesa per una banda, necessàriament es con-

firma per l'altra, i, com que l'article és tan sols declaratori, la instauració del principi en un cas és suficient per a tots els casos. Potser calgui dir-los també que tota constitució ha de limitar les precaucions a perills que no siguin del tot imaginaris, i que no hi ha cap perill real que el Govern *gosi*, amb o fins i tot sense aquesta declaració constitucional al davant, cancel·lar els deutes contrets amb justícia amb el públic sota el pretext aquí criticat.

8. «Establir que les esmenes s'han de ratificar per tres quartes parts dels estats, només amb dues excepcions.»

No podia deixar-se de preveure que l'experiència podia suggerir modificacions útils. Calia, doncs, que es creés una manera d'introduir-les. Sembla que el mètode que ha elegit la Convenció té tota l'aparença d'ésser encertat. Protegeix igualment de la facilitat extrema que faria massa mutable la Constitució i la dificultat extrema que podria perpetuar-ne els defectes que se'n descobrissin. A més a més, permet igualment als governs general i estatals iniciar el procés d'esmenar errors, a mesura que l'experiència els vagi posant de manifest en un costat o a l'altre. Probablement es pretenia que l'excepció a favor de la igualtat de vot al Senat fos una salvaguarda per a la sobirania residual dels estats, derivada de i assegurada pel principi de representació en una branca de l'assemblea legislativa, i probablement van ser els estats més vinculats a aquesta igualtat els que la van reclamar. L'altra excepció es devia admetre per les mateixes consideracions que van donar lloc al privilegi que defensa.

9. «N'hi ha prou amb la ratificació de les convencions de nou estats per a l'establir aquesta Constitució entre els estats i ratificar-la.»

Aquest article és del tot evident. L'autoritat explícita del poble sol podria donar una deguda validesa a la Constitució.

Demanar la ratificació unànime dels tretze estats hauria sotmès els interessos essencials del conjunt al caprici o la corrupció d'un sol membre. Hauria indicat una manca de previsió per part de la Convenció, que la nostra pròpia experiència hauria fet inexcusable.

En aquesta ocasió sorgeixen dues preguntes de natura molt delicada. La primera: ¿segons quin principi la Confederació, que assumeix la forma solemne d'un pacte entre els estats, pot ser substituïda sense el consentiment unànime de les parts? La segona: ¿quina relació ha de subsistir entre els nou o més estats que ratifiquin la Constitució i els pocs que no passin a formar-ne part?

La primera pregunta es respon de seguida fent al·lusió a l'absoluta necessitat del cas, al gran principi de l'instint de supervivència, a la transcendental llei de la natura i del Déu de la natura que declara que la seguretat i la felicitat de la societat són els objectius de totes les institucions polítiques i als quals s'han de sacrificar totes aquestes institucions. Potser es pot trobar també una resposta sense cercar més enllà dels principis del mateix pacte. Fins ara s'ha assenyalat entre els defectes de la Confederació que en molts dels estats no va rebre altra sanció que una simple ratificació legislativa. El principi de reciprocitat sembla exigir que la seva obligació envers els altres estats es redueixi al mateix patró. Un pacte entre sobirans independents, basat en lleis ordinàries de l'autoritat legislativa, no pot aspirar a més validesa que una associació i un tractat entre les parts. Segons una doctrina consolidada sobre els tractats, tots els articles es condicionen recíprocament entre si, la vulneració de qualsevol article equival a una vulneració de tot el tractat i una vulneració comesa per qualsevol de les parts absol les altres i les autoritza, si volen, a decretar nul el pacte a causa d'una vulnera-

ció. Si per desgràcia fos necessari apel·lar a aquestes delicades veritats per a justificar que es prescindís del consentiment d'estats particulars per a una dissolució del pacte federal, ¿no seria per a les parts agreujades una tasca difícil respondre a les infraccions *multiplicades* i *greus* que podrien trobar? Hi va haver un temps en què ens incumbia a tots ocultar les idees que aquest paràgraf mostra. Ara l'escena és una altra, i un altre és el paper que dicten els mateixos motius.

La segona qüestió no és menys delicada; i l'afalagadora perspectiva que no sigui més que hipotètica prohibeix analitzar-la amb gaire profunditat. És un d'aquells casos que cal deixar que es resolguin per si mateixos. En general, pot observar-se que, tot i que no subsistirà cap relació política entre els estats favorables i contraris, les relacions morals romandran vigents. L'afany de justícia estarà en vigor tant en un costat com en l'altre, i caldrà satisfer-lo; cal respectar degudament i recíprocament els drets d'humanitat, mentre esperem que les consideracions d'un interès comú i, sobretot, el record de les agradables escenes passades i l'expectativa d'una ràpida superació dels obstacles a la reunió no recomanin en va la *moderació* en un costat i la *prudència* en l'altre.

PUBLI [Hamilton]

44

Límits a l'autoritat dels estats

Una cinquena mena de disposicions a favor de l'autoritat federal consisteix en les següents restriccions a l'autoritat dels diversos estats.

1. «Cap Estat no s'ha d'incorporar a cap tractat, aliança o confederació, no ha de concedir patents de cors, no ha d'encunyar moneda, no ha d'emetre cartes de crèdit, no ha d'acceptar res que no sigui or i plata com a moneda de curs legal per al pagament de deutes, no ha d'aprovar cap *bill of attainder,*[40] llei *ex post facto*, o llei que redueixi l'obligació que deriva dels contractes ni ha de concedir cap títol de noblesa.»

La prohibició contra tractats, aliances i confederacions forma part dels actuals articles de la Unió; i per motius que no cal explicar, s'ha traslladat a la nova Constitució. La prohibició de patents de cors també és part de l'antic sistema, però està una mica ampliada al nou. Segons l'anterior, els estats podien concedir patents de cors després d'una declaració de guerra; segons el nou, aquestes llicències s'han d'obtenir, tant en temps de guerra com abans que es declari, del Govern dels Estats Units. Aquesta modificació està del tot justificada per l'avantatge d'uniformitat en tots els punts

40 *N. de l'Ed.*: Vegeu la nota 38.

que afecten les potències estrangeres, i de la responsabilitat directa envers la nació de tots aquells de la conducta dels quals la nació ha d'ésser responsable.

El dret d'encunyar moneda, que aquí es pren als estats, la Confederació els el va deixar com a dret concurrent amb el del Congrés, amb una excepció a favor del dret exclusiu del Congrés de regular-ne l'aliatge i el valor. En aquest cas, també, la nova disposició és una millora respecte a l'antiga. Mentre que l'aliatge i el valor depenien de l'autoritat general, un dret d'encunyament als estats particulars no podria tenir cap altre efecte que multiplicar els encunyaments onerosos i diversificar les formes i els pesos de les peces en circulació. Aquest darrer inconvenient anul·la un propòsit pel qual es va conferir originalment el poder a la direcció federal; i en la mesura que el primer podia impedir una inconvenient tramesa d'or i plata a la casa de la moneda central per al seu reencunyament, es podria impedir el mateix inconvenient preveient cases de la moneda d'àmbit local posades sota l'autoritat general.

El fet que s'hagi ampliat la prohibició de cartes de crèdit ha de complaure tots els ciutadans en proporció al seu amor a la justícia i al seu coneixement dels veritables orígens de la prosperitat pública. La pèrdua que ha patit Amèrica d'ençà de la pau a causa dels efectes nefastos del paper moneda en la necessària confiança entre home i home, en la necessària confiança en els consells públics, en la indústria i la moral del poble i en el caràcter del Govern republicà, constitueix un deute enorme contra els estats responsables d'aquesta mesura poc aconsellable, que trigarà molt temps a satisfer-se; o més ben dit una acumulació de culpa, que només es pot expiar amb un sacrifici voluntari a l'altar de la justícia del poder que n'ha estat l'instrument. A més d'aquestes consideracions persuasives, pot observar-se que els mateixos motius que demostren la

necessitat de negar als estats la potestat de regular moneda demostren amb la mateixa força que no han d'ésser lliures de substituir la moneda amb un mitjà de paper. Si cada estat tingués el dret de regular el valor de la seva moneda, n'hi podria haver tantes de diferents com estats, de manera que obstaculitzarien les relacions comercials entre ells; es podrien introduir modificacions retroactives en el seu valor, cosa que perjudicaria els ciutadans d'altres estats i encendria animositats entre els mateixos estats. Els súbdits de potències estrangeres podrien veure's afectats per la mateixa causa, i la Unió seria desacreditada i enredada per la indiscreció d'un sol membre. Cap d'aquests problemes té tanta repercussió sobre la competència dels estats d'emetre paper moneda com d'encunyar or i plata. La facultat d'usar quelcom que no sigui or i plata com a moneda per al pagament de deutes s'ha retirat als estats en virtut del mateix principi que el d'emetre paper moneda.

Les *bills of attainder*,[41] les lleis *ex post facto* i les lleis que redueixen les obligacions derivades dels contractes són contràries a aquests primers principis del pacte social i a tots els principis de legislació assenyada. Els dos primers els prohibeixen explícitament les declaracions que encapçalen algunes constitucions estatals, i totes estan prohibides per l'esperit i l'abast d'aquests estatuts fonamentals. La nostra pròpia experiència ens ha ensenyat, tanmateix, que no hem d'ometre proteccions addicionals contra aquests perills. És molt adequat, doncs, que la Convenció hagi afegit aquest baluard constitucional a favor de la seguretat personal i els drets privats; i molt m'enganyo si, en afegir-lo, no ha consultat amb la mateixa fidelitat els sentiments veritables i els interessos sincers dels seus electors. El sobri poble d'Amèrica està can-

41 *N. de l'Ed.*: Vegeu la nota 38.

sat de la política fluctuant que ha dirigit els consells públics. Ha vist amb recança i indignació que els canvis sobtats i les interferències legislatives, en els casos que afecten els drets personals, es converteixen en operacions d'especuladors emprenedors i influents, i perjudiquen la part més treballadora i menys informada de la comunitat. També ha vist que una interferència legislativa no és sinó la primera baula d'una llarga cadena de repeticions, en què cada interferència subsegüent és causada amb naturalitat pels efectes de l'anterior. Infereix amb molt encert, doncs, que cal alguna reforma completa que impedeixi les especulacions sobre les mesures públiques, afavoreixi una prudència i una laboriositat generals i doni un curs regular a l'activitat social. La prohibició pel que fa als títols de noblesa està copiada dels articles de la Confederació i no necessita comentari.

2. «Cap Estat no ha de gravar, sense el consentiment del Congrés, amb impostos ni aranzels les importacions i les exportacions, excepte quan pugui ésser absolutament necessari per a executar-ne les lleis d'inspecció, i el producte net de tots els impostos i aranzels amb què qualsevol estat gravi les importacions o les exportacions serà per a l'ús del tresor dels Estats Units; i totes aquestes lleis estan subjectes a la revisió i el control del Congrés. Sense el consentiment del Congrés, cap Estat no ha de gravar amb cap aranzel el tonatge, no ha de mantenir soldats o vaixells de guerra en temps de pau, no ha d'incorporar cap acord o pacte amb un altre estat o amb una potència estrangera ni ha d'entrar en guerra si no és que l'envaeixen efectivament, o es troba en un perill tan imminent que no admeti demores.»

La limitació al poder dels estats sobre les importacions i les exportacions es reforça amb tots els arguments que demostren la necessitat de sotmetre la regulació del comerç a

les autoritats federals. En aquest apartat, doncs, només s'ha de comentar que la manera en què s'ha matisat la limitació sembla concebuda alhora per a assegurar als estats una discrecionalitat raonable en preveure la conveniència de les seves importacions i exportacions i als Estats Units una protecció raonable contra l'abús d'aquesta discrecionalitat. Els altres detalls d'aquesta clàusula s'inclouen en raonaments que o bé són massa evidents o bé s'han desenvolupat tan plenament que es poden donar per bons sense comentaris.

La sisena i darrera clàusula consisteix en les diverses potestats i disposicions que donen eficàcia a tota la resta.

1. D'aquestes, la primera és la «facultat per a fer totes les lleis que siguin necessàries i adequades per a executar les potestats anteriors, i totes les altres potestats conferides per aquesta Constitució al Govern dels Estats Units, i a qualsevol de les seves branques o dels seus càrrecs».

Poques parts de la Constitució han rebut atacs més immoderats que aquesta; però en un examen rigorós, tal com s'ha demostrat en un altre lloc, cap part en sembla tan completament invulnerable. Sense la *substància* d'aquesta potestat, tota constitució seria lletra morta. Els qui s'oposen a l'article, doncs, com a part de la Constitució, només poden voler dir que la *forma* de la disposició és inadequada. Però ¿han considerat si es podria haver substituït per una forma millor?

Hi ha quatre altres mètodes possibles que la Convenció podria haver aplicat en aquest cas. Podria haver copiat el segon article de l'actual Confederació, que hauria prohibit l'exercici de qualsevol potestat que no s'hagués delegat explícitament, podria haver intentat fer una enumeració positiva de les potestats compreses sota els termes generals «necessàries i adequades»; podria haver intentat fer una enumeració negativa especificant les potestats que s'excloïen de la defini-

ció general; podria haver-se mantingut del tot en silenci sobre el tema i deixar aquestes potestats necessàries i adequades a la interpretació i la inferència.

Si la Convenció hagués aplicat el primer mètode, adoptar el segon article de la Confederació, és evident que el nou Congrés estaria contínuament exposat, igual que ho han estat els seus predecessors, a l'alternativa d'interpretar el terme «explícitament» amb tant rigor que deixaria el Govern sense cap potestat real, o de manera tan laxa que destruiria del tot la força de la restricció. Fóra senzill demostrar, si calgués, que el Congrés no ha executat, ni pot executar, cap facultat important delegada pels articles de la Confederació sense recórrer més o menys a la doctrina de la interpretació o del que és implícit. Com que les facultats delegades amb el nou sistema són més extenses, el Govern que ha d'administrar-lo correria més perill amb l'alternativa de trair els interessos públics mantenint-se inactiu, o bé de vulnerar la Constitució amb l'exercici de facultats indispensablement necessàries i adequades, però, al mateix temps, no concedides explícitament.

Si la Convenció hagués provat de fer una enumeració positiva de les facultats necessàries i adequades per a dur a terme les altres facultats, l'intent hauria donat lloc a un compendi de jurisprudència complet sobre tots els temes que tracta la Constitució, que preveuria no tan sols l'estat de coses actual, sinó tots els possibles canvis que es puguin produir en el futur; perquè en cada nova aplicació d'una potestat general, les potestats particulars, que són els mitjans d'assolir l'objecte de la potestat general, han de variar sempre i per força amb aquest objecte, i han de modificar-se sovint i adequadament mentre l'objecte continua essent el mateix.

Si hagués provat d'enumerar les facultats particulars o els mitjans no necessaris o adequats per a exercir les potestats gene-

rals, la tasca hauria estat igualment quimèrica, i hauria estat sotmesa a aquesta objecció addicional: que tota absència a l'enumeració hauria equivalgut a una positiva concessió d'autoritat. Si, per a evitar aquesta conseqüència, hagués provat de fer una enumeració parcial de les excepcions i col·locat la resta sota el terme genèric de potestats no necessàries o adequades, l'enumeració només hauria comprès unes quantes potestats exceptuades, aquestes haurien estat les que mès difícilment haurien estat assumides o tolerades, perquè l'enumeració en seleccionaria les menys necessàries o adequades, i les potestats innecessàries i inadequades incloses sota la clàusula general quedarien exceptuades amb menys força que si no se n'hagués fet cap enumeració parcial.

Si la Constitució hagués guardat silenci en aquest apartat, no hi pot haver cap dubte que totes les facultats particulars imprescindibles per a executar les potestats generals haurien recaigut en el Govern per implicació inevitable. En el dret i en la raó no hi ha cap axioma més clarament instituït que, sempre que el fi ho requereix, s'autoritzen els mitjans; sempre que s'atribueixen poders per a fer alguna cosa, s'inclouen totes les facultats particulars necessàries per a fer-la. Si la Convenció hagués aplicat aquest mètode, doncs, totes les objeccions que es fan a la proposta serien versemblants, i es produiria l'inconvenient real de no eliminar un pretext que pot ésser aprofitat en ocasions crítiques per a posar en qüestió les potestats essencials de la Unió.

Si es pregunta què succeirà si el Congrés interpreta incorrectament aquesta part de la Constitució i exerceix facultats que no li pertoquen segons el seu veritable significat, responc que el mateix que si interpretés incorrectament o ampliés qualsevol altra facultat que se li hagués concedit, que si la potestat general hagués estat reduïda a potestats parti-

culars i es vulnerés qualsevol d'aquestes; el mateix, en resum, que si les assemblees legislatives estatals vulneressin les respectives facultats constitucionals. En el primer cas, l'èxit de la vulneració dependria de les branques executiva i judicial, que han d'executar i fer complir les lleis, i en darrera instància cal obtenir un remei del poble, que pot, amb l'elecció de representants més fidels, anul·lar les lleis dels vulneradors. El cert és que es pot confiar més en aquesta darrera correcció pel que fa a les lleis inconstitucionals de l'assemblea legislativa federal que no quant a les estatals, per la senzilla raó que, com que totes les lleis d'aquest tipus de la primera comportaran una invasió dels drets de les segones, aquestes darreres estaran sempre disposades a detectar el canvi, alertar el poble i exercir la seva influència local a fi de substituir els representants federals. Com que no hi ha cap cos intermedi d'aquesta mena entre les assemblees legislatives estatals i el poble interessat a vigilar la conducta de l'assemblea federal, és més probable que les vulneracions comeses per les constitucions estatals restin inadvertides i sense corregir.

2. «Aquesta Constitució i les lleis dels Estats Units que la seguiran en consonància, i tots els tractats que s'hagin fet o es facin sota l'autoritat dels Estats Units, constitueixen el dret suprem sobre el país, i obliguen els jutges de cada estat, a pesar de qualsevol element de la constitució o de les lleis de qualsevol estat en sentit contrari.»

El zel obtús dels adversaris de la Constitució els ha fet atacar també aquesta part, sense la qual hauria estat evidentment i radicalment defectuosa. Per a comprendre-ho del tot, només hem de suposar per un moment que s'hagués deixat completa la supremacia de les constitucions estatals mitjançant una clàusula d'excepció a favor seu.

En primer lloc, com que aquestes constitucions atorguen a les assemblees legislatives estatals una sobirania absoluta en tots els casos que els actuals articles de la Confederació no exceptuen, totes les potestats incloses en la Constitució proposada, si superen les que enumeren els articles de la Confederació, haurien estat anul·lades, i el nou Congrés hauria estat reduït a la mateixa condició d'impotència que els seus predecessors.

En segon lloc, com que les constitucions d'alguns estats ni tan sols reconeixen de manera explícita i plena les actuals facultats de la Confederació, una menció explícita de la supremacia de les primeres hauria posat en qüestió, en aquests estats, totes les potestats contingudes en la proposta de Constitució.

En tercer lloc, com que les constitucions dels estats difereixen molt entre si, podria escaure's que un tractat o una llei nacional de gran o igual importància per als estats interferís en algunes i no en totes les altres constitucions, i per conseqüent fos vàlid en alguns estats alhora que no tingués cap efecte en altres.

En resum, el món hauria vist, per primera vegada, un sistema de govern basat en una inversió dels principis fonamentals de tot govern; hauria vist l'autoritat de tota la societat subordinada a tot arreu a l'autoritat de les parts; hauria vist un monstre el cap del qual estaria dirigit pels membres.

3. «Els senadors i els representants, i els membres de les diverses assemblees legislatives estatals, i tots els funcionaris executius i judicials, tant dels Estats Units com dels diversos estats, estan obligats per jurament o promesa a donar suport a aquesta Constitució.»

S'ha preguntat per què es va considerar necessari que les autoritas estatals estiguessin obligades a recolzar la Consti-

tució federal, i es va considerar innecessari que s'imposés als funcionaris dels Estats Units un jurament similar respecte de les constitucions estatals.

Es podrien assignar diversos motius a aquesta distinció. Jo em conformo amb un, que és obvi i concloent. Els membres del Govern federal no tindran cap paper en l'aplicació de les constitucions estatals. Els membres i els funcionaris dels governs estatals, en canvi, tindran un paper essencial a l'hora de dur a la pràctica la Constitució federal. L'elecció del president i el Senat dependrà, en tots els casos, de les assemblees legislatives dels diversos estats. I l'elecció de la Cambra de Representants dependrà igualment de la mateixa autoritat en el primer cas; i probablement serà en tot moment dirigida pels funcionaris i segons les lleis dels estats.

4. Entre les disposicions per a donar eficàcia a les potestats federals podrien afegir-s'hi les que pertanyen a les branques executiva i judicial; però com que a aquestes se'ls reserva un examen concret en un altre lloc, aquí les ometo.

Hem repassat, detalladament, tots els articles que componen la suma o quantitat de potestats que la proposta de Constitució delega al Govern federal, i s'arriba a la conclusió innegable que cap part de les potestats és innecessària o inadequada per a assolir els objectius necessaris de la Unió. La qüestió, doncs, de si es concedirà o no aquesta quantitat de potestats es deriva en una altra qüestió: si s'instaurarà o no un govern proporcional a les necessitats de la Unió i, en altres paraules, si la Unió es mantindrà.

PUBLI [Madison]

45

Ampliació del debat sobre el suposat perill de les potestats de la Unió per als governs estatals

Després de demostrar que cap de les potestats transferides al Govern federal no és innecessària ni inadequada, la següent qüestió que cal analitzar és si el conjunt total d'aquestes potestats serà perillós per a les atribucions de poder que es confereixin als estats.

Els adversaris de la proposta de la Convenció, en comptes de considerar en primer lloc quin grau de poder era absolutament necessari per als propòsits del Govern federal, s'han dedicat a dur a terme en una indagació secundària sobre les possibles conseqüències que el proposat grau de poder tindria per als governs dels estats. Però si la Unió, tal com s'ha demostrat, és essencial per a la seguretat del poble d'Amèrica contra el perill estranger, si és essencial per a la seva seguretat contra les disputes i les guerres entre els diversos estats, si és essencial per a protegir-los tant de les faccions violentes i opressives que amarguen les benediccions de la llibertat com de les institucions militars que per força han d'enverinar gradualment el seu mateix origen, si, en poques paraules, la Unió és essencial per a la felicitat del poble d'Amèrica, ¿no és ridícul esgrimir com a objecció a un govern imprescindible per a assolir els objectius de la Unió que aquest govern pugui minar la

importància dels governs dels estats individuals? Així doncs, ¿es va efectuar la Revolució Americana, es va formar la Confederació Americana, es va vessar la preciosa sang de milers de persones i es va esmerçar la riquesa que milions de persones havien guanyat amb tant esforç, no perquè el poble d'Amèrica pugui gaudir de pau, llibertat i seguretat, sinó perquè els governs dels estats individuals, aquestes institucions particulars, poguessin gaudir de certs poders i engalanar-se amb certes dignitats i qualitats de la sobirania? Hem sentit del món antic la doctrina impia que els pobles estaven fets per als reis, no els reis per als pobles. ¿S'ha de recuperar la mateixa doctrina amb una altra forma: que cal sacrificar la felicitat ferma del poble a la conveniència de les institucions polítiques? És massa aviat perquè els polítics suposin que oblidarem que el bé públic, la veritable riquesa del gran cos del poble, és l'objectiu suprem que cal perseguir; i que cap forma de govern no té cap altre valor que el que pugui ésser idoni per a l'assoliment d'aquest objectiu. Si la proposta de la Convenció fos adversa a la felicitat pública, jo diria: rebutgeu-la. Si la Unió en si fos incompatible amb la felicitat pública, diria: aboliu la Unió. De la mateixa manera, en la mesura que la sobirania dels estats no es pot reconciliar amb la felicitat del poble, la veu de tots els bons ciutadans ha de dir: sacrifiquem la sobirania dels estats per la felicitat del poble. Ja s'ha mostrat fins a quin punt és necessari el sacrifici. Ara tenim al davant la qüestió de fins a quin punt estarà en perill el romanent no sacrificat.

En el decurs d'aquests documents s'han fet diverses consideracions importants que eliminen la suposició que l'activitat del Govern federal vagi resultant gradualment fatal per als governs estatals. Com més examino el tema, més convençut estic que és molt més probable que el que faci perdre l'equilibri sigui la preeminència dels estats que no pas la del govern federal.

Hem vist en l'exemple de les confederacions antigues i modernes com contínuament s'impulsava una forta tendència entre els membres per a desproveir el Govern general de les seves potestats, i una manca de capacitat en aquest per a defensar-se contra les invasions de poders. Tot i que, a la majoria d'aquests exemples, el sistema era ben diferent del que estem considerant ja que redueix en gran manera qualsevol inferència del govern federal en els estats, amb tot, com que els estats conservaran amb la Constitució proposada un important àmbit de sobirania activa, no es pot prescindir per complet de la inferència. En la lliga aquea és probable que la direcció federal tingués un grau i un tipus de poder que li donés una notable semblança amb el Govern que ha creat la Convenció. La confederació lícia, en la mesura que ens n'han pervingut els principis i la forma, hi devia tenir encara més analogia. Però la història no ens informa que cap de les dues degenerés mai, o tendís a degenerar, en un govern que fongués les parts en un tot. Ben al contrari, sabem que la ruïna d'una va ésser deguda a la incapacitat de l'autoritat federal per a impedir les dissensions, i finalment la desunió, de les autoritats subordinades. Aquests casos encara són més dignes de la nostra atenció perquè les causes externes que mantenien junts els components eren molt més nombroses i poderoses que en el nostre cas, i, per conseqüent, uns vincles interns menys forts serien suficients per a mantenir units els membres al cap i entre ells mateixos.

En el sistema feudal hem vist exemplificada una propensió similar. A desgrat de la manca d'una adequada solidaritat en tots els casos entre els sobirans locals i el poble, i la solidaritat en alguns casos entre el sobirà general i aquest darrer, es va escaure sovint que els sobirans locals van prevaldre en la pugna per envair potestats. Si els perills externs no hagues-

sin imposat harmonia interna i subordinació i, sobretot, si els sobirans locals haguessin posseït l'afecció del poble, els grans regnes d'Europa consistirien a hores d'ara en tants prínceps independents com abans hi havia barons feudataris.

Els governs estatals estaran en avantatge respecte del Govern federal, tant si els comparem pel que fa a la dependència directa de l'un a l'altre, al pes de la influència individual que posseirà cada part, als poders que se'ls confereixen respectivament, a la predilecció i probable suport del poble, o a la disposició i la facultat de resistir i frustrar les mesures de l'altre.

Pot considerar-se que els governs estatals són parts constituents i essencials del Govern federal, mentre que el segon no és de cap manera essencial per a l'activitat o l'organització dels primers. Sense la intervenció de les assemblees legislatives estatals, no es pot elegir de cap manera el president dels Estats Units. En tots els casos han de tenir una gran responsabilitat en el seu nomenament, i potser en la majoria de casos el determinaran per si mateixos. El Senat serà elegit absolutament i exclusivament per les assemblees legislatives dels estats. Fins i tot en l'elecció de la Cambra de Representants, tot i que provindrà directament del poble, tindrà una gran influència la mena d'homes que amb el seu carisma entre el poble aconsegueixen una posició a les assemblees legislatives dels estats. Així, totes les branques principals del Govern federal deuran l'existència en major o menor grau al favor dels governs estatals, i en conseqüència han de sentir-se'n dependents, cosa que és molt més probable que susciti una disposició més obsequiosa que no autoritària cap a ells. D'altra banda, les parts components dels governs estatals no deuran en cap cas els nomenaments a l'acció directa del Govern federal, i molt poc, si res, a la influència local dels seus membres.

El nombre de persones que treballaran sota la Constitució dels Estats Units serà menor que el que treballarà sota les normes dels estats. Hi haurà per conseqüent menys influència personal en l'àmbit del primer que no en el segon. Els membres de les branques legislativa, executiva i judicial de tretze i més estats, els jutges de pau, els oficials de la milícia, els funcionaris ministerials de justícia, amb tots els funcionaris del comtat, el municipi i l'ajuntament, fins a més de tres milions de persones, barrejades i relacionades amb tota mena de persones i de cercles han de superar, amb escreix, tant en nombre com en influència, el nombre de persones que treballaran en l'administració del sistema federal. Si comparem els membres dels tres grans departaments dels tretze estats, excloent de la branca judicial els jutges de pau, amb els membres dels respectius departaments de l'únic Govern de la Unió; si comparem els oficials de la milícia de tres milions de persones amb els oficials militars i de marina de qualsevol institució que sigui possible, o, afegiré, imaginable, i tenint només això en compte, podem decretar que l'avantatge dels estats és decisiu. Si el Govern federal ha de tenir recaptadors, els governs estatals també tindran els seus. I com que els del primer es trobaran sobretot a la costa, i no seran gaire nombrosos, mentre que els dels segons estaran escampats per tota la faç del país, i seran molt nombrosos, des d'aquest punt de vista l'avantatge es troba al mateix costat. És cert que la Confederació ha de posseir, i pot exercir, la capacitat de recaptar impostos interns i externs en tots els estats; però és probable que no es recorri a aquesta facultat, excepte per a obtenir ingressos suplementaris; que en aquests casos es donarà als estats l'opció d'assolir les seves quotes mitjançant recaptacions anteriors pròpies, i que la recaptació final, sota l'autoritat directa de la Unió, la faran en general els funcionaris

segons les normes dels diversos estats acordades per aquestes. De fet, és extremament probable que en altres casos, sobretot en l'organització del poder judicial, els funcionaris dels estats estiguin revestits de la corresponent autoritat de la Unió. Si s'escaigués, però, que els recaptadors independents d'impostos interns fossin nomenats pel Govern federal, la influència del nombre total no resistiria una comparació amb el de la multitud de funcionaris de l'estat a l'altre plat de la balança. Dins de cada districte a què s'assignés un recaptador federal hi hauria pel cap baix trenta o quaranta, o més i tot, funcionaris de diferents tipus, molts dels quals serien persones de caràcter i pes que influirien de la banda de l'estat.

Les potestats que la Constitució proposada delega al Govern federal són poques i definides. Les que han de romandre als governs dels estats són nombroses i indefinides. Les primeres s'exerciran sobretot sobre objectes externs, com la guerra, la pau, la negociació i el comerç exterior; amb aquest darrer la potestat impositiva estarà relacionada en gran part. Les facultats reservades als diversos estats s'estendran a tots els objectes que, en la marxa corrent dels afers, afecten les vides, les llibertats i les propietats de la gent, i l'ordre intern, la millora i la prosperitat de l'estat.

Les activitats del Govern federal seran més extenses i importants en temps de guerra i perill; les dels governs estatals, en temps de pau i seguretat. Com que els primers períodes probablement seran molt inferiors als segons, els governs estatals gaudiran en aquest punt d'un altre avantatge sobre el Govern federal. De fet, com més adequades puguin ésser les potestats federals a la defensa nacional, menys freqüents seran les escenes de perill que podrien afavorir-ne l'ascendència sobre els governs dels estats particulars.

Si s'examina la nova Constitució amb precisió i honestedat, es veurà que el canvi que proposa consisteix molt menys en l'addició de *noves potestats* a la Unió que en el reforçament de les seves *potestats originals*. La regulació del comerç, ben cert, és una potestat nova; però sembla una addició que pocs criticaran i de la qual no s'ha de témer res. Les potestats relacionades amb la pau i amb la guerra, els exèrcits i les flotes, els tractats i les finances, amb les altres potestats principals, els articles de la Confederació ja les concedeixen a l'actual Congrés. El canvi proposat no amplia aquestes potestats, només introdueix una manera més efectiva d'administrar-les. Pot considerar-se que el canvi més important és el que afecta els impostos; i amb tot l'actual Congrés té com a potestat completa *requerir* als estats quantitats indefinides de moneda per a la defensa comuna i el benestar general, de la mateixa manera que el futur Congrés haurà de requerir-les als ciutadans individuals, i aquests no estaran més obligats del que ho han estat els mateixos estats a pagar les quotes que se'ls han imposat respectivament. Si els estats haguessin complert puntualment els articles de la Confederació, o aquest compliment s'hagués pogut obtenir amb uns mitjans tan pacífics com es poden aplicar amb èxit a persones individuals, la nostra experiència passada és molt lluny d'abonar la idea que els governs estatals haurien perdut les seves potestats constitucionals, ja que s'han anat consolidant del tot. Mantenir que s'hauria seguit això equivaldria a dir directament que l'existència dels governs estatals és incompatible amb qualsevol sistema que compleixi els propòsits essencials de la Unió.

PUBLI [Madison]

46

Comparació entre la influència dels governs estatals i del Govern federal

Reprenent el tema del darrer document, procedeixo a indagar si serà el Govern federal o seran els governs estatals els qui estaran en millor posició d'aconseguir la predilecció i el suport del poble. A desgrat de les diverses modalitats del seu nomenament, hem de considerar que tots dos depenen substancialment del gran conjunt dels ciutadans dels Estats Units. Assumeixo aquesta posició aquí pel que fa al primer, i reservo les proves per a un altre lloc. Els governs federal i estatals no són de fet més que representants i fideïcomissaris del poble, dotats de diverses potestats i concebuts per a diverses funcions. Els adversaris de la Constitució fa l'efecte que han perdut completament de vista el poble en els seus raonaments sobre aquest tema, i que han considerat no tan sols que aquestes institucions són rivals i enemics mutus, sinó que cap superior comú no en controla els intents d'usurpar les potestats de l'altre. Cal recordar aquí a aquests senyors el seu error. Cal dir-los que l'autoritat definitiva, quan n'hi ha una de derivada, resideix només en el poble, i que no dependrà únicament de l'ambició o l'habilitat relatives dels diversos governs que algun, o quin d'ells, pugui ampliar el seu àmbit de poders a costa dels

altres. La veritat, no menys que la decència, requereix que en cada cas se suposi que el fet depèn dels sentiments i autorització dels seus electors.

Moltes consideracions, a més de les que s'han suggerit en una ocasió anterior, semblen instituir sense cap mena de dubte que la primera i més natural afecció del poble serà amb els governs dels seus respectius estats. Es pot preveure que l'administració n'ocuparà un nombre major d'individus. Aquests donaran lloc a un major nombre de càrrecs i emoluments. Aquests, amb la seva atenció supervisora, regularan i atendran la totalitat dels interessos més locals i personals del poble. El poble hi tindrà un contacte més familiar i estret. I una proporció superior de gent hi tindrà vincles de coneixença i amistat personals, i de relació familiar i de grup; per això es pot suposar que la tendència popular s'inclinarà decididament a favor d'aquest costat.

L'experiència ens diu el mateix en aquest cas. L'administració federal, tot i que fins ara ha estat molt defectuosa en comparació amb el que es pot esperar en un sistema millor, va tenir, durant la guerra, i especialment mentre va tenir crèdit el fons independent d'emissions de paper moneda, una repercussió i una importància tan grans com les que pot arribar a tenir en qualsevol circumstància futura. Va prendre també una sèrie de mesures que tenien com a objectiu la protecció de tot allò que més preava el poble en general i l'adquisició de tot allò que pogués desitjar. Tanmateix, quan es va esvair l'entusiasme passatger pels primers congressos, va resultar invariablement que l'atenció i l'afecció del poble tornava de nou als seus governs particulars, que les institucions federals no es van erigir en cap moment com l'ídol del favor popular i que els homes que volien fonamentar la seva carrera política en els prejudicis dels seus

conciutadans van optar normalment per oposar-se a les propostes d'ampliar-ne les facultats i importància.

Si, doncs, com s'ha comentat en altres llocs, en el futur la gent hauria d'ésser més partidària del Govern federal que no dels estatals, el canvi només es pot produir arran de proves manifestes i irrebatibles d'una administració millor i que superi totes les seves propensions anteriors. I en aquest cas, de cap manera es podria impedir que el poble posés gran part de la seva confiança allà on veiés que més li convenia; però fins i tot en aquest cas els governs estatals tindrien poc a témer, perquè per la pròpia natura de les coses el poder federal només pot administrar-se amb eficiència en un determinat àmbit.

La resta de punts en què em proposo comparar els governs federal i estatals són la disposició i la capacitat que puguin tenir respectivament per a resistir i frustrar les mesures de l'altre.

Ja s'ha demostrat que els membres del Govern federal dependran més dels membres dels governs estatals que no a l'inrevés. També s'ha fet palès que la simpatia del poble, del qual dependran tots dos, estarà més de la banda dels governs estatals que no de la del federal. En la mesura que la disposició de cadascun cap a l'altre pot estar influïda per aquestes causes, els governs estatals han de tenir indubtablement avantatge. Però segons un punt de vista clar i molt important, l'avantatge serà al mateix bàndol. Els prejudicis que els mateixos membres duran al Govern federal seran en general favorables als estats, i rarament s'escaurà que els membres dels governs estatals duguin als consells públics un corrent favorable al Govern general. L'esperit local prevaldrà infal·liblement molt més en els membres del Congrés que no un esperit nacional en les assemblees legislatives dels estats

particulars. Tothom sap que una gran part dels errors comesos per les assemblees legislatives estatals és deguda a la disposició dels membres a sacrificar l'interès global i permanent de l'estat als parers particulars i independents dels comtats o districtes on resideixen. I si no amplien prou la seva política perquè inclogui el benestar col·lectiu del seu estat particular, ¿com es pot imaginar que dedicaran els seus afanys i les seves gestions a afavorir la prosperitat total de la Unió i la dignitat i la respectabilitat del seu Govern? Pel mateix motiu que és improbable que els membres de les assemblees legislatives estatals s'adhereixin prou als objectius nacionals, és probable que els membres de l'assemblea legislativa federal s'adhereixin excessivament a objectes locals. Els estats seran als darrers el que els comtats i les ciutats són als primers. Les mesures es prendran molt sovint segons el seu efecte probable, no en la prosperitat i la felicitat nacionals, sinó en els prejudicis, interessos i objectius dels governs i el poble dels estats individuals. Quin esperit ha caracteritzat en general les accions del Congrés? Una ullada als diaris de sessions, així com el reconeixement sincer dels qui han tingut un escó en aquesta assemblea, ens informaran que molt sovint els membres s'han comportat més com a partidaris dels estats respectius que no com a guardians imperials d'un interès comú; que per cada sacrifici inadequat de consideracions locals en benefici del Govern federal, els grans interessos de la nació han patit cent vegades una atenció indeguda als prejudicis, interessos i parers locals dels estats particulars. Amb aquestes reflexions no pretenc insinuar que el nou Govern federal no adoptarà un pla d'acció política més ampli que el que hagi pogut seguir l'actual Govern, i molt menys que tindrà parers tan limitats com els de les assemblees legislatives estatals, sinó només que participarà prou de l'esperit de tots dos per

a ésser contrari a envair els drets dels estats individuals o les prerrogatives dels seus governs. Els motius que puguin tenir els governs estatals per a augmentar les seves prerrogatives a còpia de prendre'n al Govern federal quedaran en no-res a causa de la manca de predisposicions recíproques en els membres.

Encara que s'admetés, doncs, que el Govern federal pot sentir la mateixa disposició que els governs estatals a estendre el seu poder més enllà dels límits adequats, els segons continuarien tenint avantatge pel que fa als mitjans per impedir aquestes invasions. Si una llei d'un estat particular, tot i que contrària al Govern nacional, és en general popular en aquest estat, i no vulnera massa grollerament els juraments dels funcionaris estatals, s'executa immediatament i, és clar, amb els mitjans provinents només de l'estat. L'oposició del Govern federal, o la interposició de funcionaris federals, no faria més que encendre la desconfiança de totes les parts alineades amb l'estat, i no es podria impedir ni reparar el mal, suposant que fos possible d'alguna manera, sense l'aplicació de mitjans als quals només es pot recórrer amb recança i dificultat. D'altra banda, si una mesura injustificable del Govern federal no tingués suport popular en estats concrets, cosa que succeiria gairebé sempre, o fins i tot si no el tingués una mesura justificable, cosa que pot succeir de vegades, s'hi podria oposar mitjans poderosos i disponibles. La inquietud del poble, el seu rebuig i, potser, la seva negativa a cooperar amb els funcionaris de la Unió, la desafecció de la magistratura executiva estatal, els destorbs que originarien els mecanismes legislatius, que sovint s'afegirien en aquestes ocasions, plantejarien en qualsevol estat dificultats que no es poden menystenir, en un estat gran suscitarien impediments molt greus i, quan hi hagués unanimitat en els

sentiments de diversos estats contigus, donarien lloc a obstruccions que el Govern federal difícilment estaria disposat a afrontar.

Però les ambicioses invasions del Govern federal a l'autoritat dels governs estatals no suscitarien l'oposició de només un sol estat o uns quants estats. Serien senyals d'alarma general. Tots els governs donarien suport a la causa comuna. S'obriria una via d'acció comuna. Es concertarien plans de resistència. Un esperit animaria i dirigiria el conjunt. El temor al jou federal, en resum, produiria les mateixes aliances que les que van fer-se arran de la por al jou estranger; i, tret que es renunciés voluntàriament a les innovacions projectades, s'apel·laria també a l'ús de la força, com en el cas anterior. Però ¿quin grau de bogeria podria menar el Govern federal a aquesta situació? En la disputa amb la Gran Bretanya, es va llançar una part de l'imperi contra l'altra. La part més nombrosa va envair els drets de la part menys nombrosa. L'intent va ésser injust i forassenyat, però en abstracte no va ésser del tot quimèric. Però quina seria la disputa en el cas que estem suposant? Quines en serien les parts? Uns quants representants del poble s'oposarien al mateix poble, o més ben dit un grup de representants s'enfrontaria a tretze grups de representants, amb tot el cos dels seus electors posat del bàndol dels segons.

L'únic refugi que restaria per als qui profetitzen la caiguda dels governs estatals és la suposició imaginària que el Govern federal podria reunir prèviament una força militar per dur a terme els projectes menats per l'ambició. Els raonaments continguts en aquests documents haurien tingut ben poc efecte si a hores d'ara fos necessari desmentir la realitat d'aquest perill. Que el poble i els estats elegissin durant un període de temps suficient una successió ininterrompuda

d'homes disposats a trair-los a tots dos; que els traïdors apliquessin al llarg de tot aquest període, de manera uniforme i sistemàtica, un pla fixat per a l'extensió de l'exèrcit; que els governs i el poble dels estats observessin en silenci i amb paciència com es congriava la tempesta i continuessin proporcionant els materials fins que estigués a punt d'esclatar-los damunt el cap ha de semblar a tothom més aviat els somnis d'una desconfiança delirant, o les exageracions errònies d'un zel estrafet, que no els temors serens del veritable patriotisme. Però, encara que la suposició sigui exagerada, fem-la. Que es formi un exèrcit professional, a l'alçada dels recursos del país, i que estigui a la completa disposició del Govern federal: encara no seria excessiu dir que els governs estatals, amb el poble al seu costat, podrien rebutjar el perill. Segons els càlculs més seriosos, qualsevol país pot formar com a màxim un exèrcit permanent equivalent a una centèsima part d'habitants, o una vint-i-cinquena part del nombre d'homes aptes per a servir. Aquesta proporció no donaria, als Estats Units, un exèrcit de més de vint-i-cinc mil o trenta mil homes. A aquests s'enfrontaria una milícia de gairebé mig milió de ciutadans armats, encapçalats per homes elegits entre ells mateixos, que lluitarien per les seves llibertats comunes units i dirigits per governs que gaudirien de la seva afecció i confiança. És molt dubtós que una milícia d'aquestes característiques caigués derrotada davant aquesta proporció de tropes regulars. Els qui estan més familiaritzats amb la tenaç resistència que aquest país ha plantat fa poc als soldats britànics estaran del tot inclinats a negar aquesta possibilitat. A més de l'avantatge d'estar armat que el poble americà té respecte als pobles de gairebé tots els altres països, l'existència de governs subordinats que gaudeixen de la simpatia del poble i que nomenen els oficials de la milícia forma una

barrera contra les empreses de l'ambició més inexpugnable que qualsevol que pugui concebre un simple govern de qualsevol forma. A desgrat de les institucions militars dels diversos regnes d'Europa, que es potencien fins allà on suporten els recursos públics, els governs temen confiar armes al poble. I potser només amb aquesta ajuda ja fóra capaç d'alliberar-se dels seus jous. Però si el poble posseís l'avantatge addicional de governs locals elegits per ell mateix, capaços d'aplegar la voluntat nacional i dirigir la força nacional, i d'oficials nomenats entre la milícia per aquests governs i vinculats tant a ells com a la milícia, podria afirmar-se amb tota la convicció que els trons de totes les tiranies d'Europa serien derrocats de seguida a pesar de les legions que els envolten. No insultem els ciutadans lliures i enèrgics d'Amèrica amb la suposició que serien menys capaços de defensar uns drets que posseirien efectivament del que ho serien els degradats súbdits d'un poder arbitrari de recuperar els seus de les mans dels opressors. Val més que no els continuem insultant amb la suposició que poden arribar a haver de fer l'experiment a causa d'una submissió cega i dòcil a la llarga sèrie de mesures insidioses que per força l'ha de precedir i produir.

L'argument d'aquesta secció es pot expressar d'una manera molt concisa que sembla del tot concloent. O bé el Govern federal es construeix per a ésser prou dependent del poble o per a no ésser-ho. En el primer supòsit, la dependència li impedirà ordir plans odiosos contra els electors. En l'altre, no posseirà la confiança del poble, i els governs estatals, que tindran el suport del poble, desbarataran fàcilment qualsevol projecte d'usurpació.

En resumir les consideracions formulades en aquest document i en l'anterior, semblen constituir la prova més convincent que les facultats que es vol consignar al Govern federal

són tan poc formidables en comparació amb les que es reserven als estats per separat com ho han d'ésser indispensablement per a assolir els objectius de la Unió, i que totes les alarmes que s'han sentit sobre un anihilament deliberat i concloent dels governs estatals han d'adscriure's, en la interpretació més favorable, als temors quimèrics dels seus autors.

PUBLI [Madison]

47

L'estructura concreta del nou govern i de la distribució de poders entre les parts

Després d'inspeccionar la forma general del Govern proposat i el conjunt general de les potestats que se li assignen, procedeixo a examinar l'estructura concreta d'aquest Govern, i la distribució del seu conjunt de poders entre les parts constituents.

Una de les objeccions principals que formulen els adversaris de la Constitució més respectables és la suposada vulneració de la màxima política que les branques legislativa, executiva i judicial haurien d'ésser distintes i independents. Diuen que no sembla que en l'estructura del Govern federal s'hagi tingut gens en compte aquesta precaució essencial a favor de la llibertat. Les diverses branques del poder estan distribuïdes i barrejades de manera que es destrueix d'entrada tota simetria i bellesa de forma i es corre el perill que algunes parts essencials de l'edifici siguin esclafades pel pes desmesurat d'altres parts.

Cap veritat política no té de cap manera més valor intrínsec, ni té segellada l'autoritat de defensors de la llibertat més cultes, que la que fa de fonament a aquesta objecció. L'acumulació de tots els poders, legislatiu, executiu i judicial, en les mateixes mans, siguin d'un, d'uns quants o de molts, i sigui de

resultes d'herència, d'autoproclamació o d'eleccions, es pot qualificar amb justícia com la mateixa definició de la tirania. Si en veritat es pogués acusar la Constitució federal, doncs, d'aquesta acumulació de poders, o d'una barreja de poders amb una tendència perillosa a aquesta acumulació, no caldrien més arguments per a inspirar una reprovació universal del sistema. Però estic convençut que es podrà demostrar a tothom que aquesta acusació no mereix cap crèdit, i que la màxima en què es basa és del tot errònia i fora de lloc. Per tal de formar-nos idees correctes sobre aquest tema cabdal, convindrà investigar el sentit en què la preservació de la llibertat requereix que les tres grans branques de poder siguin distintes i independents.

El referent que sempre es consulta i se cita en aquest aspecte és el cèlebre Montesquieu. Si bé no és l'autor d'aquest inestimable precepte en la ciència política, sí que té almenys el mèrit de donar-lo a conèixer i de fer-ne veure les virtuts al conjunt de la humanitat. Provem abans que res de precisar la seva contribució sobre el tema.

La Constitució britànica era per a Montesquieu el que Homer havia estat per als escriptors de poesia èpica. De la mateixa manera que aquests han considerat que l'obra del bard immortal és el model perfecte d'on cal extreure els principis i les normes de l'art èpic, i segons el qual cal jutjar totes les obres similars, aquest gran crític polític sembla haver considerat la Constitució d'Anglaterra com la norma o, per fer servir la seva pròpia expressió, el mirall de la llibertat política, i haver expressat, en forma de veritats elementals, els diversos principis característics d'aquest sistema concret. Per a poder estar segurs, doncs, de no interpretar-lo malament en aquest cas, remuntem-nos a la font d'on s'ha extret la màxima.

Si mirem per sobre la Constitució britànica ens hem d'adonar que les branques legislativa, executiva i judicial no són ni de bon tros completament distintes i independents entre si. El magistrat executiu[42] forma part integral de l'autoritat legislativa. Només ell té la prerrogativa de fer tractats amb sobiranies estrangeres que, un cop signats, tenen, amb certes limitacions, força de lleis. Nomena tots els membres de la branca judicial, pot destituir-los a instàncies de les dues cambres del Parlament i reunir, quan el vulgui consultar, un dels seus consells constitucionals. Una branca del legislatiu[43] també forma un gran consell constitucional al servei del cap de l'executiu, i, d'altra banda, és l'únic dipositari de poder judicial en casos d'*impeachment*,[44] i està dotat de la jurisdicció d'apel·lació suprema en tots els altres casos. Els jutges, al seu torn, estan tan connectats amb la branca legislativa que sovint assisteixen a les seves deliberacions i hi participen, si bé no tenen dret a participar en les votacions.

Arran d'aquests fets, que van ésser la guia de Montesquieu, es pot inferir amb claredat que en dir: «No hi pot haver cap llibertat allà on el poder legislatiu i l'executiu estan units en la mateixa persona o en el mateix cos de magistrats» o «si el poder de jutjar no estigués separat dels poders legislatiu i executiu», no volia dir que aquestes branques no

42 *N. de l'Ed.*: *Magistrate* (*chief magistrate*, per exemple), en anglès fa referència a la màxima autoritat d'una institució, sigui el rei respecte a una monarquia, sigui el cap de l'executiu (*executive magistrate*) respecte a un govern. És en aquest sentit i no en el sentit més modern de «jutge» que cal entendre les referències a «magistrat» que apareixen al llarg del text.

43 *N. de l'Ed.*: Es refereix a la Cambra dels Lords.

44 *N. de l'Ed.*: *Impeachment*, figura típica del Common Law. Es tracta d'una acció d'una assemblea legislativa adreçada a destituir un càrrec públic o representant de l'Estat. L'acció s'inicia amb la presentació, per part de l'assemblea, d'una acusació de comportament impropi i se'n segueix un judici conduït per i a la mateixa assemblea.

haguessin de tenir cap *intervenció parcial* o *control* en els actes de les altres. El que volia dir, tal com indiquen les seves pròpies paraules i il·lustra de manera encara més concloent l'exemple que tenia a la vista, només pot ésser el següent: que quan *tot* el poder d'una branca és exercit per les mateixes mans que posseeixen *tot* el poder d'una altra branca, es minen els principis fonamentals d'una constitució lliure. Hauria estat el cas de la Constitució que va examinar si el rei, que és l'únic magistrat executiu, hagués posseït també el poder legislatiu complet, o l'administració de justícia suprema, o si tot el cos legislatiu hagués posseït l'autoritat judicial o executiva supremes. Aquest, però, no és un dels mals d'aquesta Constitució. El magistrat en qui recau tot el poder executiu no pot fer una llei pel seu compte, tot i que pot posar un veto a totes les lleis; ni administrar justícia en persona, si bé és ell qui nomena els qui l'han d'administrar. Els jutges no poden exercir cap prerrogativa executiva, tot i que són brots del tronc executiu, ni cap funció legislativa, tot i que poden rebre l'assessorament dels consells legislatius. L'assemblea legislativa en el seu conjunt no pot realitzar cap acte jurídic, si bé per l'acció conjunta de dues de les seves branques pot destituir els jutges i una de les seves branques actua de darrera instància d'apel·lació. L'assemblea legislativa en el seu conjunt tampoc no pot exercir cap prerrogativa executiva, encara que una de les seves branques constitueix la magistratura executiva suprema, i una altra, arran d'un *impeachment* promogut per una tercera, pot jutjar i condemnar tots els càrrecs públics dependents de l'executiu.

Les raons en què Montesquieu basa aquesta màxima són una nova demostració del que pretén dir: «Quan els poders legislatiu i executiu estan units en la mateixa persona o el mateix cos», diu, «no hi pot haver cap llibertat, perquè poden

sorgir temors que el mateix monarca o el mateix consell de govern decretin lleis tiràniques per a executar-les d'una manera tirànica.» També diu: «Si el poder judicial s'uneix al legislatiu, la vida i la llibertat de les persones estaran exposades a un control arbitrari, ja que el jutge serà també el legislador. Si s'uneix al poder executiu, el jutge es pot arribar a comportar amb tota la violència d'un opressor.»

Algunes d'aquestes raons s'expliquen més detalladament en altres passatges; però, per bé que declarades amb brevetat aquí, deixen prou clar quin significat hem de donar a aquesta cèlebre màxima d'aquest cèlebre autor.

Si examinem les constitucions dels diversos estats ens adonem que, a pesar dels termes emfàtics i, en alguns casos, poc matisats en què s'expressa aquest axioma, no hi ha ni un sol cas en què els diversos àmbits de poder s'hagin mantingut del tot distints i independents. New Hampshire, la Constitució del qual va ésser la darrera a crear-se, sembla haver estat plenament conscient de la impossibilitat i la inconveniència d'evitar tota barreja d'aquests àmbits, i ha matisat la doctrina en declarar que «els poders legislatiu, executiu i judicial han de mantenir-se tan separats i independents entre si *com ho permeti la natura d'un govern lliure,* o *com s'avingui amb la cadena de connexió que lliga tota l'estructura de la Constitució en un únic vincle indissoluble d'unitat i amistat*». La seva Constitució, per consegüent, barreja aquests àmbits en diversos aspectes. El Senat, que és una branca del legislatiu, és també un tribunal judicial en els casos d'*impeachment*. El president, que és el cap de l'executiu, també és qui presideix el Senat; i, a més d'un vot ordinari en tots els casos, disposa d'un vot de qualitat en cas d'empat. La branca legislativa acaba elegint cada any el cap de l'executiu, i el consell de govern és elegit cada any per la mateixa assemblea entre els

seus propis membres. L'assemblea legislativa també nomena diversos càrrecs públics estatals. I l'executiu nomena els membres del poder judicial.

La Constitució de Massachusetts ha observat una cautela suficient però menys accentuada a l'hora d'expressar aquest fonamental article de llibertat. Declara que «l'àmbit legislatiu no ha d'exercir mai els poders executiu i judicial, ni tan sols un dels dos; el poder executiu no ha d'exercir mai els poders legislatiu i judicial, ni tampoc algun dels dos; el poder judicial no ha d'exercir mai els poders legislatiu i executiu, ni tampoc algun dels dos». Aquesta declaració es correspon exactament amb la doctrina de Montesquieu, tal com s'ha explicat, i la proposta de la Convenció no la vulnera en cap punt. No va més enllà de prohibir que cap de les branques exerceixi els poders d'una altra. En la mateixa Constitució, en la introducció, s'ha admès una barreja parcial de poders. El magistrat executiu té un veto qualificat sobre l'assemblea legislativa, i el Senat, que forma part de l'assemblea legislativa, és el tribunal d'*impeachment* per a membres del poder executiu i del judicial. Els membres del poder judicial, al seu torn, poden ésser nomenats per l'executiu, i poden ésser destituïts per la mateixa autoritat a instàncies de les dues cambres del legislatiu. Finalment, el legislatiu nomena diversos càrrecs del Govern. Com que el nomenament de càrrecs, especialment de càrrecs executius, és per definició una funció executiva, els redactors de la Constitució han vulnerat, com a mínim en aquest punt, la norma instituïda per ells mateixos.

Deixo de banda les constitucions de Rhode Island i Connecticut, perquè es van redactar abans de la Revolució i fins i tot abans que el principi que estem examinant hagués esdevingut objecte d'atenció política.

La Constitució de Nova York no conté cap declaració en aquest sentit, però fa tot l'efecte que es va elaborar tenint en compte el perill de barrejar inadequadament els diferents àmbits. Tanmateix, dóna al magistrat executiu un control parcial sobre la branca legislativa, i, encara més, atorga un control similar a la judicial, i fins i tot barreja els àmbits executiu i judicial en l'exercici d'aquest control. Al seu consell de nomenaments, els membres de l'assemblea legislativa s'ajunten amb l'autoritat executiva en el nomenament de càrrecs públics tant de l'executiu com del judicial. I el seu tribunal per a jutjar *impeachments* i corregir errors consisteix en una branca de l'assemblea legislativa i en els membres principals de l'àmbit judicial.

La Constitució de Nova Jersey ha barrejat els diversos poders de govern més que cap altra de les anteriors. El governador, que és el magistrat executiu, és nomenat per l'assemblea legislativa; és jutge del Tribunal de fallides i jutge o jutge substitut del Tribunal de drets successoris de l'Estat; és membre del Tribunal Suprem d'Apel·lacions, i president, amb vot de qualitat, d'una de les cambres legislatives. La mateixa cambra legislativa fa al seu torn de consell executiu del governador, i amb ell constitueix el Tribunal d'Apel·lacions. Els membres del poder judicial són nomenats pel parlament i poden ésser destituïts per una cambra d'aquest, prèvia interposició d'un *impeachment* per part de l'altra.

Segons la Constitució de Pennsilvània, el president, que és cap del poder executiu, és elegit anualment en una votació en què predomina el legislatiu. En conjunció amb un consell executiu, el president nomena els membres de la branca judicial i estableix un tribunal d'*impeachments* per a jutjar tots els càrrecs públics, tant judicials com executius. Sembla que l'assemblea legislativa també pot destituir els jutges del Tri-

bunal Suprem i els jutges de pau; i que la potestat executiva d'indult, en certs casos, està atribuïda al mateix poder. Els membres del consell executiu esdevenen *ex officio* jutges de pau en tot l'Estat.

A Delaware, el magistrat executiu principal és elegit anualment pel poder legislatiu. Els presidents de totes dues cambres legislatives són alhora vicepresidents del govern. El cap de l'executiu, amb sis altres càrrecs, tres per cadascuna de les cambres legislatives, constitueix el Tribunal Suprem d'Apel·lació; juntament amb el legislatiu nomenen els altres jutges. Sembla que en tots els estats els membres de l'assemblea legislativa poden ésser al mateix temps jutges de pau; en aquest Estat, els membres d'una cambra de l'assemblea són *ex officio* jutges de pau, com ho són també els membres del consell executiu. Els principals càrrecs públics del govern són nomenats pel legislatiu; i una de les dues cambres d'aquest darrer forma un tribunal d'*impeachments*. Tots els càrrecs públics poden ésser destituïts a instàncies del legislatiu.

Maryland ha adoptat la màxima en els termes més absoluts: ha declarat que els poders legislatiu, executiu i judicial del Govern han d'ésser sempre distints i independents. La seva Constitució, tanmateix, permet que el poder legislatiu pugui nomenar el magistrat executiu, i el poder executiu, els membres del judicial.

Virgínia fa servir un llenguatge encara més incisiu en aquest tema. La seva Constitució declara que «els poders legislatiu, executiu i judicial han d'ésser distints i independents, de manera que cap d'ells no exerceixi els poders que en rigor pertanyen a l'altre; ni cap persona no ha d'exercir al mateix temps les potestats de més d'un d'ells, excepte els jutges dels tribunals de comtat, que poden ésser elegits a qualsevol de les dues cambres de l'Assemblea». Però aquesta

excepció explícita no la trobem només respecte als membres dels tribunals inferiors, sinó respecte a altres temes. Així el magistrat principal, amb el seu consell executiu, són nomenats per a l'assemblea legislativa; dos membres del consell són traslladats cada tres anys a criteri de l'assemblea legislativa i aquesta mateixa branca adjudica tots els principals càrrecs públics, tant executius com judicials. Quant a la prerrogativa executiva de l'indult, s'assigna en un cas a la branca legislativa.

La Constitució de Carolina del Nord, que declara que «els poders legislatiu, executiu i judicial suprem han d'ésser sempre distints i separats», assigna al mateix temps a la branca legislativa el nomenament no tan sols del cap executiu, sinó de tots els principals càrrecs públics tant d'aquest àmbit com del judicial.

A Carolina del Sud, la Constitució atorga el nomenament de la magistratura executiva a la branca legislativa. També li assigna el nomenament dels membres de l'àmbit judicial, incloent-hi fins i tot els jutges de pau i els xèrifs, així com el nomenament de càrrecs de l'àmbit executiu, fins als capitans de l'exèrcit i la marina de l'Estat.

En la Constitució de Geòrgia, en què es declara que «les branques legislativa, executiva i judicial han d'ésser distintes i independents, de manera que cap no exerceixi les potestats que en rigor pertanyen a una altra», trobem que l'àmbit executiu s'ha d'omplir amb nomenaments de l'assemblea legislativa, i la mateixa autoritat ha d'exercir finalment la prerrogativa executiva d'indult. L'assemblea legislativa ha de nomenar fins i tot els jutges de pau.

En citar aquests casos en què els àmbits legislatiu, executiu i judicial no s'han mantingut del tot distints i independents, no vull que se'm tingui per defensor de les organitza-

cions particulars dels diversos governs estatals. Sóc ben conscient que, entre els molts principis òptims que exemplifiquen, també comporten molts senyals de la pressa, i encara més de la inexperiència, amb què es van elaborar. És del tot obvi que en alguns casos el principi fonamental sota consideració s'ha vulnerat a causa d'una excessiva barreja, i fins i tot d'una veritable conglomeració dels diversos poders i que en cap cas no s'han pres mesures competents per a mantenir en la pràctica la separació traçada sobre el paper. El que he volgut posar de manifest és que l'acusació que la proposta de Constitució vulnera la màxima sagrada del govern lliure no es basa ni en el veritable significat que el seu autor afegeix a aquesta màxima, ni en el sentit en què fins ara s'ha entès a Amèrica. Reprendré aquest interessant tema en el proper document.

PUBLI [Madison]

48

Els tres poders no poden estar tan separats que no permetin que es controlin entre si

En el darrer document s'ha demostrat que l'aforisme polític que s'hi examinava no requereix que els poders legislatiu, executiu i judicial hagin de ser totalment inconnexos entre si. A continuació em proposo demostrar que, si aquests poders no estan tan connectats i barrejats que donin a cadascun un control constitucional sobre els altres, el grau de separació que la màxima requereix, com a essencial per a un govern lliure, mai no es pot mantenir degudament a la pràctica.

Tothom està d'acord que les potestats que en rigor pertanyen a un dels poders no les hauria d'administrar de manera directa i completa cap dels altres dos poders. És igualment evident que cap d'ells no hauria de posseir, ni directament ni indirectament, una influència dominant sobre els altres en l'administració de les respectives potestats. No es negarà que el poder és de natura invasora i que cal impedir-li efectivament que ultrapassi els límits que se li han assignat. Després de discriminar, doncs, en teoria, les diverses menes de potestat, segons poden ésser de caràcter legislatiu, executiu o judicial, la tasca següent i més difícil és proporcionar alguna garantia pràctica per a cadascun contra la invasió dels altres. El gran problema que cal resoldre és en què ha de consistir aquesta garantia.

¿N'hi haurà prou d'assenyalar, amb precisió, els límits d'aquests poders en la constitució del Govern, i confiar que aquestes barreres de paper contindran l'esperit invasor del poder? Aquesta és la garantia en què semblen haver confiat sobretot els redactors de la majoria de constitucions americanes. Però l'experiència ens assegura que s'ha exagerat molt l'eficàcia de la disposició, i que és indispensable alguna altra defensa adequada dels membres més febles del govern enfront dels més poderosos. L'àmbit legislatiu està estenent a tot arreu l'esfera de la seva activitat i està arrossegant tot el poder cap al seu vòrtex impetuós.

Tan lloable és la saviesa que han mostrat els fundadors de les nostres repúbliques que no hi pot haver tasca més ingrata que indicar-ne els errors. El respecte per la veritat, però, ens obliga a observar que fa l'efecte que no han apartat ni un moment els ulls del perill que representa per a la llibertat la prerrogativa excessiva i ubiqua d'un cap de Govern hereditari, amb el suport i el reforç d'una branca hereditària de l'autoritat legislativa. No sembla que es recordessin mai de les usurpacions legislatives, que, en acumular tot el poder en les mateixes mans, han de conduir a la mateixa tirania amb què amenacen les usurpacions executives.

En un govern que posa nombroses i extenses prerrogatives en mans d'un monarca hereditari, la branca executiva és considerada amb molta justícia com la font de perill, i és vigilada amb tota la desconfiança que el zel per la llibertat ha d'inspirar. En una democràcia, on una multitud de gent exerceix personalment les funcions legislatives i està contínuament exposada, a causa de la seva incapacitat per a la deliberació normal i les mesures concertades, a les intrigues ambigües dels seus magistrats executius, es pot témer que la tirania, en una emergència propícia, sorgeixi al mateix lloc. Però en una repú-

blica representativa on es limita escrupolosament l'autoritat executiva, tant en l'extensió com en la durada del seu poder, i on el poder legislatiu l'exerceix una assemblea a la qual una suposada influència sobre el poble inspira una confiança intrèpida en la seva pròpia força, que és prou nombrosa per a sentir totes les passions que mouen una multitud, però no prou per a ésser incapaç de perseguir els objectius de les seves passions amb els mitjans que prescriu la raó, va contra l'ambició emprenedora d'aquest poder que el poble hagi de permetre's tota la desconfiança i aplicar totes les precaucions.

El poder legislatiu també obté en els nostres governs un lloc preeminent gràcies a altres circumstàncies. Com que les seves potestats constitucionals són al mateix temps més extenses i menys susceptibles de límits precisos, pot emmascarar amb la màxima facilitat, darrere mesures complexes i indirectes, les invasions que efectua en els àmbits coordinats. És prou sovint una qüestió de veritable subtilesa en els cossos legislatius, si els efectes d'una mesura determinada s'han d'estendre o no més enllà de l'esfera legislativa. D'altra banda, com que el poder executiu està restringit a un àmbit molt més reduït i és de caràcter molt més senzill, i el judicial està definit per fites encara menys incertes, qualsevol projecte d'extralimitació de qualsevol d'aquests poders quedaria en evidència i frustrat de seguida. I això no és tot: com que només el poder legislatiu té accés a la butxaca de la gent, i en algunes constitucions té una discrecionalitat absoluta, i en totes té una influència predominant sobre les recompenses pecuniàries d'aquells que treballen en les institucions dels altres dos poders, es crea una dependència respecte el legislatiu que fomenta encara més les invasions en l'àmbit de l'executiu.

He al·ludit a la nostra pròpia experiència per a conèixer la veritat del que proposo sobre aquesta qüestió. Si calgués

verificar aquesta experiència amb proves concretes, es podrien multiplicar il·limitadament. Podria aplegar una profusió de justificants en els registres i els arxius de tots els estats de la Unió. Però com a prova més concisa i alhora igualment satisfactòria, em referiré a l'exemple de dos estats, testificat per dues autoritats irreprotxables.

El primer exemple és el de Virgínia, un estat que, tal com hem vist, ha declarat explícitament en la seva Constitució que els tres grans poders no s'han de barrejar. L'autoritat que ho abona és el senyor Jefferson, que, a banda dels seus altres avantatges per a observar l'actuació del Govern, n'era ell mateix el cap de l'executiu. A fi de transmetre plenament les idees que la seva experiència li ha infós sobre aquest afer, caldrà citar un passatge de certa extensió extret de les seves molt interessants *Notes sobre l'Estat de Virgínia*, a la pàgina 195: «Tots els poders del govern, legislatiu, executiu i judicial, desemboquen en el cos legislatiu. El fet de concentrar-los en les mateixes mans és precisament la definició del govern despòtic. No serà cap atenuant que aquests poders els exerceixi una pluralitat de mans i no una de sola. Cent setanta-tres dèspotes serien sens dubte igual d'opressius que un de sol. Que els qui ho dubten es fixin en la república de Venècia. I tampoc no ens serà de gaire profit que els elegim nosaltres mateixos. No vam lluitar per a obtenir un *despotisme electiu* com a forma de govern, sinó una que, a més de basar-se en principis lliures, dividís i equilibrés les potestats del govern entre les diverses institucions de tal manera que cap no en pogués transcendir els límits legals sense que l'aturessin i restringissin les altres. Per aquest motiu, la Convenció que va aprovar l'ordenança de govern va fonamentar-se en aquesta base: que les branques legislativa, executiva i judicial fossin distintes i independents, per tal que cap perso-

na no pogués exercir les potestats de més d'una al mateix temps. *Però no es va crear cap barrera entre aquests poders.* La subsistència, i en alguns casos la continuïtat, en el càrrec dels membres del judicial i l'executiu es van deixar en un estat de dependència del legislatiu. Si, doncs, l'assemblea legislativa assumeix potestats executives i judicials, no és probable que hi hagi cap oposició, i si n'hi ha, no pot ésser efectiva, perquè en aquest cas pot donar a la seva actuació la forma de lleis, cosa que les farà obligatòries per a les altres branques. Per consegüent, *en molts casos, ha decidit drets que haurien hagut de ser objecte de decisions judicials, i la direcció de l'executiu, durant tot el temps del seu mandat parlamentari, està esdevenint habitual i familiar.*»

L'altre estat que posaré com a exemple és Pennsilvània, i l'altra autoritat, el Consell de Censors, que es va reunir els anys 1783 i 1784. Una part del deure d'aquest cos, segons assenyala la Constitució, era «investigar si s'havia mantingut inviolada la Constitució en totes les seves parts, i si les branques legislativa i executiva del Govern havien complert el seu deure com a guardians del poble, o assumit, o exercit, altres poders més amplis que aquells que els assigna la Constitució». En l'execució d'aquesta comesa, el Consell va ésser menat inevitablement a una comparació de les actuacions legislatives i executives amb les potestats constitucionals d'aquestes branques; i arran dels fets descrits, i segons la major part del que tots dos bàndols del Consell van subscriure, sembla que l'assemblea legislativa havia vulnerat flagrantment la Constitució en diversos casos d'envergadura.

S'ha aprovat un gran nombre de lleis que vulneren, sense cap necessitat aparent, la norma que requereix que prèviament es distribueixin còpies de tot projecte de llei de caràcter públic per a la consideració del poble, tot i que es tracti d'una

de les precaucions en què més es basa la Constitució per evitar lleis impròpies de l'assemblea legislativa.

El judici amb jurat popular constitucional havia estat vulnerat i s'havien assumit poders que la Constitució no havia atribuït.

S'havien usurpat potestats executives.

Els sous dels jutges, que la Constitució exigeix explícitament que siguin fixats, havien variat ocasionalment; i casos pertanyents a la branca judicial havien estat freqüentment transferits a la competència i la determinació legislatives.

Els qui desitgin veure els diversos detalls de cadascun d'aquests apartats poden consultar les actes del Consell que estan impreses. Veuran que algunes es poden imputar a circumstàncies peculiars relacionades amb la guerra, però la major part poden considerar-se brots espontanis d'un govern mal constituït.

També sembla que la branca executiva no havia estat del tot innocent en les freqüents vulneracions de la Constitució. En això, però, cal fer tres observacions. La primera és que una gran part de les vulneracions van ser o bé directament causades per les necessitats de la guerra o bé les va impulsar el Congrés o el president. La segona observació és que en la majoria dels altres casos s'ajustaven a les opinions públicament conegudes de la branca legislativa. I la tercera, que l'executiu de Pennsilvània difereix d'altres estats pel que fa al nombre de membres que el componen. En aquest sentit, s'assembla tant a una assemblea legislativa com a un òrgan de govern deliberatiu. I com que està exempt de responsabilitat individual pels actes de l'òrgan, veient l'exemple dels altres i influint-se mútuament, era més natural que s'atrevissin a prendre mesures no autoritzades que no si la branca executiva fos administrada per una sola mà, o per unes poques mans.

La conclusió que puc extreure arran d'aquestes observacions és que una simple delimitació sobre paper dels límits constitucionals entre els diversos poders no és una protecció suficient contra la mena d'invasions que condueixen a una concentració tirànica de totes les facultats del govern en les mateixes mans.

PUBLI [Madison]

49

Mètode per evitar les extralimitacions de qualsevol branca de poder tot apel·lant al poble a través d'una Convenció

L'autor de les *Notes sobre l'Estat de Virgínia*, citades en el darrer document, ha adjuntat a aquesta valuosa obra l'esborrany d'una constitució que s'ha preparat per tal de presentar-la a una convenció que s'esperava que l'assemblea legislativa convoqués el 1783 per instituir una constitució per a aquest Estat. El projecte, com tot el que ha sortit d'aquesta ploma, indica una manera de pensar original, global i precisa, i resulta encara més digne d'atenció perquè mostra igualment una afecció entusiasta pel Govern republicà i una visió lúcida sobre les perilloses propensions contra les quals cal protegir-lo. Una de les precaucions que proposa, i en la qual sembla confiar en darrera instància com a salvaguarda de les branques de poder més febles enfront de les invasions de les més fortes, és potser del tot original seva, i com que està directament relacionada amb el tema de la nostra indagació actual, no hem de prescindir-ne.

La proposta és que «sempre que dos dels tres poders coincideixin en l'opinió, cadascun amb els vots favorables de dues terceres parts del seu nombre complet, que cal una convenció per a modificar la Constitució, o *corregir-ne infraccions*, se n'haurà de convocar una amb aquest propòsit».

Com que el poble és l'única font de poder legítima, i és d'ell que prové la carta constitucional que atorga poder a les diverses branques de govern, sembla del tot coherent amb la teoria republicana recórrer a la mateixa autoritat original, no tan sols sempre que pugui ésser necessari per a ampliar, disminuir o remodelar les potestats de govern, sinó també sempre que qualsevol de les branques pugui envair les potestats atribuïdes als altres. Si les diverses branques estan perfectament coordinades pels termes del seu encàrrec comú, és evident que cap d'elles no pot aspirar a tenir un dret exclusiu o superior a establir els límits entre les respectives potestats; ¿i com es poden impedir les invasions del més fort, o corregir els errors dels més febles, sense consultar el mateix poble, que, en tant que els encomana aquest encàrrec, pot declarar per si mateix el seu veritable significat i forçar-ne el compliment?

Sens dubte aquest raonament té molta força, i cal reconèixer que demostra la necessitat de crear i mantenir obert un camí constitucional cap a la decisió del poble, per a certes ocasions assenyalades i extraordinàries. Però sembla haver-hi objeccions insuperables contra el proposat recurs al poble, com a disposició per a conservar en tots els casos les diverses branques de poder dins dels seus límits constitucionals.

En primer lloc, la disposició no preveu el cas de l'associació de dos de les branques contra la tercera. Si el poder legislatiu, que posseeix tants mitjans per incidir en les altres branques, fos capaç de guanyar-se per als seus interessos qualsevol de les altres, o ni que fos una tercera part dels seus membres, la branca restant no podria obtenir cap avantatge d'aquesta disposició correctora. No em detindré en aquesta objecció, doncs, perquè es pot considerar que va més contra les modificacions del principi que no contra el principi mateix.

A continuació, es pot considerar com a objecció inherent al principi que, com que tota apel·lació al poble implicaria algun defecte en el Govern, apel·lacions freqüents privarien, en gran mesura, el Govern de la veneració que el temps atorga a tot, i sense la qual potser els governs més savis i lliures no posseirien l'estabilitat necessària. Si és cert que tots els governs es basen en l'opinió, no és menys cert que la força de l'opinió en cada individu, i la seva influència pràctica en la seva conducta, depèn en gran part del nombre de persones que suposa que té la mateixa opinió. La raó de l'home, com l'home mateix, és tímida i recelosa quan es deixa sola, i adquireix fermesa i confiança en proporció al nombre amb què està associada. És sabut que si els exemples que fortifiquen l'opinió són antics i nombrosos, tenen un efecte doble. En una nació de filòsofs no caldria fer aquesta consideració. La veu d'una raó clarivident hauria inculcat prou la reverència per les lleis. Però podem comptar tan poc en l'existència d'una nació de filòsofs com en la de l'estirp filosòfica de reis que desitjava Plató. I en totes les altres nacions, el govern més racional no considerarà un avantatge superflu tenir a favor seu els prejudicis de la comunitat.

El perill de torbar la tranquil·litat pública a còpia de despertar excessivament les passions públiques és una objecció encara més greu contra una apel·lació freqüent sobre qüestions constitucionals a tota la societat. A pesar de l'èxit que han tingut les revisions de les nostres formes de govern establertes i que honoren tant la virtut i la intel·ligència del poble d'Amèrica, cal reconèixer que els experiments són de caràcter massa delicat perquè es puguin multiplicar innecessàriament. Hem de recordar que totes les constitucions existents es van formar enmig d'un perill que va reprimir les passions més contràries a l'ordre i la concòrdia, d'una confiança entu-

siasta del poble en els seus dirigents patriòtics que va restringir l'ordinària diversitat d'opinions en les grans qüestions nacionals, d'un fervor universal per formes noves i oposades, produït per un ressentiment i una indignació universals contra l'antic govern, i quan cap esperit partidista relacionat amb allò que s'havia de canviar o amb els abusos que havia de corregir podia barrejar el seu germen en l'operació. Les situacions futures en què hem de preveure que ens trobarem no ofereixen cap seguretat equivalent contra el perill que es tem.

Però la principal objecció de totes és que les decisions que probablement sorgirien d'aquestes consultes al poble no respondrien al propòsit de mantenir l'equilibri constitucional del Govern. Hem vist que la tendència del Govern republicà és de potenciar el legislatiu a costa dels altres. Per tant, les que normalment s'adreçarien al poble serien les branques executiva i judicial. Però tant si fos l'una com l'altra, ¿a la pràctica, gaudirien totes dues de les mateixes oportunitats? Observem-ne les situacions diverses. Els membres de les branques executiva i judicial són poc nombrosos, i només els pot conèixer personalment una petita part del poble. Els membres del poder judicial, tant per la manera de nomenar-los com pel caràcter i la permanència del càrrec, estan massa allunyats del poble per a compartir-hi gaires preferències. Els de l'executiu són de costum objecte de la desconfiança, i la seva administració està sempre exposada a tergiversacions i a la crítica popular. Els membres de la branca legislativa, en canvi, són nombrosos. Estan distribuïts i viuen entre el poble. Les relacions familiars, d'amistat i coneixença inclouen una gran proporció de la part més influent de la societat. El caràcter del seu compromís públic els atorga una capacitat d'influència personal entre el poble i els converteix de manera

més immediata en els fiables guardians dels drets i les llibertats del poble. Amb aquests avantatges, difícilment es pot suposar que la part adversa tindria una oportunitat similar d'obtenir un resultat favorable.

Però la branca legislativa no tan sols seria capaç de promoure la seva causa amb més èxit entre el poble. Probablement se'n constituiria en jutge. La mateixa influència que els havia reportat l'elecció a l'assemblea legislativa els valdria un escó a la Convenció. Si no fos així en tots els casos, sí que ho seria en molts, i gairebé segur en el dels personatges dirigents dels quals depèn tot en aquests cossos. La Convenció, en resum, estaria composta principalment per homes que haguessin estat, o fossin, o aspiressin a ésser, membres de la branca el comportament de la qual es jutgés. Per consegüent, serien jutge i part en la mateixa qüestió que haurien de determinar.

Però de vegades es podria escaure que les consultes al poble es fessin en circumstàncies menys adverses per als poders executiu i judicial. Les vulneracions de l'assemblea legislativa podrien ésser tan flagrants que no admetessin una deformació enganyosa. Una part influent dels seus membres podrien prendre partit per les altres dues branques. El poder executiu podria estar en mans d'un personatge especialment estimat pel poble. En aquest supòsit, potser l'opinió pública tindria una menor predisposició a favor de la branca legislativa. Però de tota manera no es podria esperar mai que atengués els veritables punts essencials de la qüestió. L'opinió del poble estaria inevitablement vinculada a idees de grups anteriors, o de grups sorgits arran de la qüestió mateixa. Estaria vinculada a persones de caràcter distingit i gran influència entre la comunitat. S'expressaria per mitjà dels mateixos homes que haguessin promogut o combatut les mesures sobre

les quals calgués pronunciar-se. Serien les *passions* del públic, doncs, i no la *raó*, les que emetrien el judici, quan la raó del públic és l'única que ha de controlar i regular el Govern. Les passions les ha de controlar i regular el Govern.

En el darrer document vam veure que no n'hi ha prou amb les simples declaracions de la Constitució escrita per a limitar les diverses branques als seus respectius drets legals. Sembla que les consultes ocasionals al poble no serien una disposició adequada ni efectiva per a aquest objectiu. No analitzaré fins a quin punt serien adequades les disposicions d'un altre caràcter incloses en el projecte esmentat anteriorment. N'hi ha que estan indiscutiblement basades en ferms principis polítics, i totes estan elaborades amb un enginy i una precisió singulars.

PUBLI [Madison]

50

Consideracions sobre les crides periòdiques al poble

Es pot replicar, potser, que en comptes de consultes *ocasionals* al poble, les quals estan exposades a les objeccions que s'hi han formulat, les consultes *periòdiques* són els mitjans propis i adequats d'impedir i corregir les vulneracions de la Constitució.

En l'examen d'aquests mecanismes em limitaré a la seva capacitat de *fer aplicar* la Constitució, a còpia de mantenir les diverses branques de poder dins els límits que els són propis sense considerar-les especialment disposicions per a reformar la mateixa Constitució. En la primera opció, les consultes al públic en períodes fixats semblen gairebé tan inadequades com les consultes en ocasions particulars segons se'n plantegi la necessitat. Si els períodes es poden separar en intervals breus, les mesures que caldrà revisar i rectificar seran recents i estaran relacionades amb totes les circumstàncies que tendeixen a viciar i pervertir el resultat de les revisions ocasionals. Si els períodes estan distanciats entre si, es pot dir el mateix de totes les mesures recents; i si bé la llunyania en el temps pot afavorir-ne una revisió desapassionada, aquest avantatge és inseparable d'inconvenients que semblen contrarestar-lo. En primer lloc, la perspectiva d'una censura pública remota seria un fre molt feble als excessos

comesos pel poder, empès per la força de la urgència. ¿Pot imaginar-se que una assemblea legislativa, formada per cent o dos-cents membres, absolutament determinada a aconseguir una fita desitjada, capaç d'infringir, en la seva persecució, les limitacions de la Constitució, s'aturaria en la seva cursa per por a una valoració crítica de la seva conducta en un futur tan remot com deu, quinze o vint anys? En segon lloc, les vulneracions sovint haurien desplegat tots els seus efectes nocius abans que s'apliqués la disposició correctora. I, en fi, quan no fos el cas, serien de llarga permanència, haurien arrelat profundament i no fóra senzill arrancar-les.

El projecte de reformar la Constitució a fi de corregir-ne vulneracions recents, així com per a altres propòsits, ja s'ha posat a prova en un estat. Un dels objectius del Consell de Censors que es va reunir a Pennsilvània el 1783 i el 1784, era, com hem vist, indagar «si s'havia vulnerat la Constitució, i si les branques legislativa i executiva s'havien envaït recíprocament». Aquest experiment destacat i innovador en política mereix, des de diversos punts de vista, una atenció molt especial. Des d'alguns es pot considerar, potser, un experiment aïllat, fet en circumstàncies una mica peculiars, que no són del tot concloents. Però pel que fa al cas que estem considerant, inclou fets que goso qualificar d'il·lustració completa i satisfactòria del raonament que he fet.

Primer: els noms dels cavallers que componien el Consell feien pensar que com a mínim alguns dels seus membres més actius i destacats també havien estat personatges actius i destacats en els grups polítics preexistents de l'Estat.

Segon: fa l'efecte que els mateixos membres actius i destacats del Consell havien estat membres actius i influents de les branques legislativa i executiva en el període que cal analitzar; i fins i tot defensors i oponents d'aquelles mateixes mesu-

res sobre les que cal valorar la conformitat amb la Constitució. Dos membres havien estat vicepresidents de l'Estat, i altres, membres del consell executiu en els seu anys anteriors. Un n'havia presidit l'assemblea legislativa, i alguns altres n'havien estat membres distingits, en el mateix període.

Tercer: cada pàgina de les seves actes testifica l'efecte de totes aquestes circumstàncies en el caràcter de les deliberacions. Al llarg de tot el procés, el Consell es va dividir en dos grups fixos i violents. Ells mateixos ho reconeixen i ho lamenten. Si no fos el cas, l'aspecte de les actes en dóna una prova igual de fefaent. En totes les qüestions, per poc importants que fossin en si mateixes, o independents entre si, apareixen invariablement els mateixos noms contrastats amb les columnes oposades. Tot observador imparcial pot inferir sense perill d'equivocar-se, i al mateix temps sense intenció de desacreditar cap de les dues parts ni cap individu de cap de les parts, que, per desgràcia, la *passió*, no la *raó*, devien determinar-ne les decisions. Quan els homes exerciten la raó de manera freda i lliure en un ventall de qüestions diverses, inevitablement se'n fan opinions diferents. Quan els domina una passió comuna, les opinions, si se'n pot dir així, són les mateixes.

Quart: és com a mínim discutible si les decisions d'aquest òrgan no interpreten incorrectament, en diversos casos, els límits prescrits als àmbits legislatiu i executiu, en comptes de reduir-los i limitar-los dins els seus espais constitucionals.

Cinquè: no he entès mai que les decisions del Consell sobre qüestions constitucionals, tant si estan ben formades com si no, hagin causat cap modificació en la pràctica basada en les interpretacions legislatives. Fins i tot sembla, si no m'erro, que en un cas l'assemblea legislativa del moment va negar les interpretacions del Consell, i de fet es va imposar en la disputa.

Aquest òrgan censor, doncs, demostra al mateix temps, amb les seves indagacions, l'existència de la malaltia, i amb el seu exemple, la ineficàcia del remei.

Aquesta conclusió no es pot invalidar adduint que l'Estat en què es va fer l'experiment estava en crisi, i havia patit durant molt de temps abans l'abrandament i la confusió violentes del furor partidista. ¿Hem de suposar que en qualsevol septenni futur el mateix Estat haurà prescindit dels partits? ¿Hem de suposar que qualsevol altre estat, en el mateix període o en qualsevol altre, n'haurà prescindit? Això no es pot ni suposar ni desitjar, perquè la desaparició dels grups polítics comporta necessàriament o bé una alarma universal per a la seguretat pública o una desaparició absoluta de la llibertat.

Si es prengués la precaució d'excloure, de les assemblees elegides pel poble per a analitzar l'administració anterior del Govern, totes les persones que hi haguessin intervingut en el període en qüestió, no s'eliminarien les dificultats. La tasca principal recauria probablement en homes que, amb menys capacitat, estarien poc més qualificats en altres aspectes. Tot i que potser no haguessin intervingut personalment en l'administració, i per tant no fossin responsables directes de les mesures que calgués examinar, probablement haurien estat implicats en els grups relacionats amb aquestes mesures i haurien estat elegits sota els seus auspicis.

PUBLI [Madison]

51

L'estrutura del Govern ha de proporcionar els límits i contrapesos adequats entre els diferents poders

¿A quin mecanisme, doncs, recorrerem al capdavall per a mantenir a la pràctica la necessària separació de poder entre les diverses branques com estableix la Constitució? L'única resposta que s'hi pot donar és que, com que totes aquestes mesures externes resulten inadequades, s'ha de corregir el defecte incidint en l'estructura interna del Govern de tal manera que les seves diverses parts constituents puguin, en les seves relacions mútues, ésser els mitjans per a mantenir-les en els llocs escaients. Sense pretendre desenvolupar del tot aquesta idea tan important, m'arriscaré a fer unes quantes observacions generals que potser poden il·luminar-la més i ajudar-nos a formar-nos un judici més correcte dels principis i l'estructura del Govern planificat per la Convenció.

A fi de posar un adequat fonament per a aquest exercici distint i independent de les diverses potestats, que poc o molt tothom reconeix que és essencial per a la protecció de la llibertat, és evident que cada branca ha de tenir una voluntat pròpia, i per consegüent ha d'estar constituïda de manera que els membres de cadascuna tinguin la menor incidència possible en el nomenament dels membres de les altres. Si hi

hagués una adhesió decidida a aquest principi, caldria que tots els nomenaments de les autoritats supremes del poder executiu, legislatiu i judicial provinguessin de la mateixa font d'autoritat, el poble, a través de canals que no tinguessin cap contacte entre si. Potser aquest projecte per a construir les diverses branques seria menys difícil a la pràctica del que ho podria semblar en observar-lo. Tanmateix, l'execució potser comportaria algunes dificultats i alguna despesa suplementària. Cal admetre, doncs, desviacions respecte al principi. En l'establiment de la branca judicial en particular, pot ésser contraproduent voler aplicar el principi amb massa rigor: primer, perquè, com que s'exigeixen requisits essencials als membres, la consideració principal ha d'ésser seleccionar el mode d'elecció que més asseguri aquests requisits; segon, perquè el caràcter vitalici dels càrrecs d'aquesta branca per força destrueix en poc temps tota impressió de dependència respecte a l'autoritat que els nomena.

És també evident que els membres de totes les branques haurien de dependre tan poc com fos possible dels de les altres quant a les retribucions dels càrrecs. Si el president o els jutges no fossin independents de l'assemblea legislativa en aquest aspecte, en tots els altres no tindrien res més que una independència nominal.

Però la principal garantia contra una concentració gradual de les diverses potestats en la mateixa branca consisteix a donar als qui administren cada departament els mitjans constitucionals i les motivacions personals necessaris per a oposar-se a les invasions dels altres. En aquest cas com en tots els altres, cal crear una mesura defensiva proporcional al perill d'atac. S'ha d'aconseguir que l'ambició contraresti l'ambició. L'interès de l'home ha d'estar connectat amb els drets constitucionals del lloc. Potser és una reflexió sobre la natura huma-

na que aquests mecanismes siguin necessaris per a controlar els abusos del Govern. Però ¿què és el Govern si no la major de totes les reflexions sobre la natura humana? Si els homes fossin àngels, no caldria cap govern. Si els homes haguessin d'estar governats per àngels, no caldrien controls externs ni interns al Govern. En crear un govern que hagin d'administrar homes amb relació a homes, la gran dificultat rau en el següent: primer s'ha de permetre que el Govern controli els governats i, a continuació, obligar-lo a controlar-se a si mateix. La dependència respecte al poble és, sens dubte, el principal control sobre el Govern, però l'experiència ha ensenyat a la humanitat que cal prendre precaucions complementàries.

Aquesta política de proporcionar mitjançant interessos oposats i rivals la insuficiència de motius millors, podria trobar-se en molts altres afers humans, tant privats com públics. Ho veiem especialment en totes les distribucions de poder subordinades, on l'objectiu constant és dividir i arranjar els diversos càrrecs de manera que cadascun pugui limitar els altres: que els interessos privats de cada individu puguin fer de sentinella al servei dels drets públics. Aquestes invencions de la prudència no poden ésser menys obligatòries en la distribució de les potestats supremes de l'Estat.

Però no és possible donar a cada àmbit la mateixa capacitat de defensa pròpia. Al Govern republicà, predomina necessàriament l'autoritat legislativa. El remei per a aquest inconvenient és dividir l'assemblea legislativa en diverses branques, i aconseguir, mitjançant modes d'elecció i principis d'acció diferents, que estiguin tan poc relacionades com ho permeti la natura de les seves funcions comunes i la seva dependència mútua. Fins i tot poden ésser necessàries encara més precaucions per a protegir-se d'invasions perilloses. Com que el pes de l'autoritat legislativa requereix que es divideixi

d'aquesta manera, la feblesa de l'executiu pot requerir al seu torn reforços. Un veto absolut envers l'assemblea legislativa sembla a cop d'ull la defensa natural de què el cap de l'executiu hauria d'estar armat. Però potser no seria del tot segur ni tan sols suficient. En ocasions corrents potser no s'exerciria amb la fermesa necessària, i en ocasions extraordinàries se'n podria abusar perillosament. ¿No es podria corregir aquesta manca d'un veto absolut amb una relació matisada entre aquest poder més feble, l'executiu, i la branca més feble del poder més fort, el legislatiu, en virtut de la qual es pogués fer que aquesta branca més feble donés suport als drets constitucionals del primer, sense allunyar-se excessivament de la defensa dels seus propis drets?

Si els principis en què es basen aquestes observacions són justos, com estic convençut que ho són, i s'apliquen com a criteri a les diverses constitucions estatals i a la Constitució federal, es veurà que si bé aquesta no s'adequa perfectament als principis esmentats, les constitucions estatals són infinitament menys capaces de superar una prova similar.

Hi ha, a més a més, dues consideracions especialment aplicables al sistema federal d'Amèrica, que posen aquest sistema en una perspectiva molt interessant.

Primer: en una única república, tot el poder a què renuncia el poble es confia a l'administració d'un únic Govern, i es prevenen les invasions mitjançant la divisió del Govern en àmbits distints i independents. En la república composta d'Amèrica, el poder que entrega el poble es divideix primer entre dos governs distints, i després la part assignada a cadascun se subdivideix entre branques distintes i independents. D'això se segueix una doble garantia per als drets del poble. Els diversos governs es controlen entre si, alhora que cadascun es controla a si mateix.

Segon: en una República és de gran importància no tan sols protegir la societat contra l'opressió dels seus governants, sinó protegir una part de la societat contra la injustícia de l'altra part. Per força existeixen interessos diferents en diferents classes de ciutadans. Si una majoria està unida per un interès comú, els drets de la minoria no estaran segurs. Només hi ha dos mètodes de prevenir aquest mal: un, creant a la comunitat una voluntat independent de la majoria (és a dir, de la mateixa societat); l'altre, incloent a la societat tants tipus de ciutadans diferents que dificultin, si no impedeixin, la possibilitat d'una unió injusta de la majoria. El primer mètode predomina en tots els governs que posseeixen una autoritat hereditària o autoproclamada. Es tracta, tot al més, d'una garantia precària, perquè un poder independent de la societat tant pot propugnar les opinions injustes del grup més gran com els interessos legítims del més petit, i es pot girar contra tots dos grups. El segon mètode quedarà il·lustrat en la república federal dels Estats Units. Si bé tota la seva autoritat provindrà i dependrà de la societat, la mateixa societat es dividirà en tantes parts, interessos i menes de ciutadans, que els drets dels individus, o de la minoria, patiran pocs perills d'associacions interessades de la majoria. En un govern lliure, la garantia dels drets civils ha d'ésser igual a la dels drets religiosos. En el primer cas consisteix en la multiplicitat d'interessos, i en l'altre, en la multiplicitat de creences. El grau de seguretat en tots dos casos dependrà del nombre d'interessos i creences, i es pot suposar que aquest dependrà de l'extensió del país i el nombre de persones inclòs en el mateix Govern. Aquesta concepció del tema ha d'inclinar a favor d'un sistema federal adequat tots els partidaris sincers i considerats del Govern republicà, ja que demostra que en l'exacta proporció en què es pugui compartimentar el territori

de la Unió en confederacions més circumscrites, o estats, es facilitaran agrupacions opressives d'una majoria; disminuirà la millor garantia que hi pot existir, sota una forma republicana de govern, dels drets de tot tipus de ciutadans, i per conseqüent caldrà augmentar proporcionalment l'estabilitat i la independència d'algun membre del Govern, l'única altra garantia. La justícia és el fi del Govern. És el fi de la societat civil. Sempre s'ha buscat i sempre es buscarà fins a obtenir-se, o fins que es perdi la llibertat en l'intent. En una societat que per la seva constitució propiciï que la facció més forta pugui unir-se i oprimir fàcilment la més feble, es pot dir amb rigor que l'anarquia regna igual que en un estat de natura, on els individus més febles no estan assegurats contra la violència dels més forts; i de la mateixa manera que, en aquest darrer estat, fins i tot els individus més forts estan obligats, per la incertesa de la seva condició, a sotmetre's a un govern capaç de protegir-los als dèbils i a ells mateixos, en el primer estat les faccions o els partits més forts seran induïts gradualment, per un motiu similar, a desitjar un govern que protegeixi totes les parts, tant les febles com les més fortes. No hi ha gaires dubtes que si l'Estat de Rhode Island se separés de la Confederació i anés a la seva, la inseguretat dels drets en la forma popular de govern dins uns límits tan estrets es manifestaria en unes opressions tan reiterades de les majories faccioses, que no trigaria a reclamar-se algun poder del tot independent del poble per part de les mateixes faccions que amb el seu desgovern n'haguessin mostrat la necessitat. En l'extensa república dels Estats Units, i entre la gran varietat d'interessos, grups i creences que inclou, poques vegades podria produir-se la coalició d'una majoria de la societat al voltant de principis que no fossin la justícia i el bé general; mentre que, com que la voluntat d'un

grup majoritari no representa, per tant, un perill tan gran per al grup minoritari, també hi ha d'haver menys pretext per a preveure la seguretat del segon mitjançant la introducció al Govern d'una voluntat independent del primer, o, en altres paraules, una voluntat independent de la mateixa societat. També és ben cert, a pesar de les opinions contràries que hi ha hagut, que, com més gran és la societat, sempre que ocupi una esfera viable, més capaç i competent serà l'autogovern. I afortunadament per a la *causa republicana*, l'esfera viable es pot ampliar molt mitjançant una modificació i una barreja encertades del *principi federal*.

PUBLI [Madison]

52

Sobre la Cambra de Representants

De les indagacions més generals dels quatre darrers documents, passo a un examen més concret de les diverses parts del Govern. Començaré per la Cambra de Representants.

El primer que cal examinar d'aquesta part del Govern són els requisits dels electors i els elegits. Els dels primers han d'ésser els mateixos que els dels electors de la branca més nombrosa de les assemblees legislatives estatals. La definició del dret de sufragi es considera molt encertadament un article fonamental del Govern republicà. Pertocava a la Convenció, doncs, definir i establir aquest dret a la Constitució. Haver-lo deixat obert a la regulació ocasional del Congrés hauria estat incorrecte pel motiu esmentat ara mateix. Haver-lo sotmès a la discrecionalitat legislativa dels estats hauria estat incorrecte pel mateix motiu, i pel motiu addicional que hauria fet massa dependent dels governs estatals la branca del Govern federal que només pot dependre del poble. Haver reduït els diversos requisits en els diferents estats a una norma uniforme probablement hauria estat tan insatisfactori per a alguns estats com difícil per a la Convenció. La disposició que ha fet la Convenció sembla, doncs, la millor que tenia a l'abast. Ha d'ésser satisfactòria per a tots els estats, perquè s'ajusta a la norma que l'Estat ja ha establert i pot esta-

blir. Serà segura per als Estats Units perquè, com que l'han fixada les constitucions estatals, els governs estatals no la poden modificar, i no es pot témer que el poble dels estats modifiqui aquesta part de les seves constitucions de manera que redueixi els drets que els assegura la Constitució federal.

La Convenció ha considerat i regulat amb molt d'encert els requisits dels elegits, que no estan definits amb tanta cura i precisió a les constitucions estatals, i al mateix temps són més susceptibles d'uniformitat. Un representant dels Estats Units ha d'haver complert vint-i-cinc anys, ha d'haver estat durant set anys ciutadà dels Estats Units, ha de residir, en el moment d'ésser elegit, a l'Estat que vol representar, i, durant el període en què exerceixi el càrrec, no pot ocupar cap càrrec dels Estats Units. Amb aquestes limitacions raonables s'obre la porta d'aquesta part del Govern federal a tota mena de característiques, tant pròpies com adoptades, joves i velles, i sense distinció de pobresa i riquesa, ni de cap professió concreta de fe religiosa.

El període per al qual s'han d'elegir els representants és un altre aspecte que cal tenir en compte en aquesta branca. A fi de decidir sobre la correcció d'aquest article, hem de considerar dues qüestions: primera, si les eleccions biennals seran segures en aquest cas; segona, si són necessàries o útils.

Primera: com que és essencial per a la llibertat que el Govern en general tingui un interès comú amb el poble, també és especialment essencial que la branca que n'estem considerant depengui directament del poble i hi mantingui una solidaritat íntima. Les eleccions freqüents són indiscutiblement l'única política que permet assegurar de manera efectiva aquesta dependència i solidaritat. Però no sembla que es pugui calcular amb precisió el grau de freqüència concret que pugui ésser absolutament necessari per a aquest propòsit, i ha de dependre de diverses circumstàncies amb què pugui

estar connectat. Consultem l'experiència, la guia que hauríem de seguir sempre que se'n pugui trobar.

Atès que el sistema de representació com a substitut d'una reunió dels ciutadans en persona va ésser, en el millor dels casos, conegut molt imperfectament a la política antiga, no podem esperar trobar-ne exemples instructius fins a temps més moderns. I fins i tot aquí, per tal d'evitar una recerca massa vaga i difosa, serà convenient limitar-nos als pocs exemples més ben coneguts, i que guarden més analogia amb el nostre cas particular. El primer al qual caldria aplicar aquest caràcter és la Cambra de Representants de la Gran Bretanya. La història d'aquesta branca de la Constitució anglesa, anterior a la Carta Magna, és massa obscura per a oferir-nos instrucció. Entre els historiadors de la política se n'ha posat en qüestió la mateixa existència. Les primeres constàncies d'una data posterior demostren que el Parlament només s'havia de *reunir* un cop cada any, no que calgués *elegir-lo* cada any. I fins i tot aquestes sessions anuals es deixaven en tanta mesura a la discreció del monarca, que l'ambició reial forjava amb diversos pretextos interrupcions molt llargues i perilloses. Per posar remei a aquest greuge, durant el regnat de Carles II es va aprovar una llei perquè els intervals no es prolonguessin més enllà d'un període de tres anys. En l'ascensió de Guillem III, quan es va produir una revolució al Govern, la qüestió es va reprendre encara amb més serietat, i es va declarar que un dels drets fonamentals del poble era que el Parlament es convoqués *sovint*. En virtut d'una altra llei aprovada uns quants anys després al mateix regne, el terme *sovint*, que fins aleshores es referia al període triennal instituït en temps de Carles II, es va reduir a un significat precís, i es va aprovar explícitament que un nou Parlament seria convocat a tot estirar al cap de tres anys després de la fi de l'anterior. És ben sabut que l'últim

canvi, de tres a set anys, es va introduir ben a principis del present segle, arran de l'alarma generada per la successió hannoveriana.[45] Arran d'aquests factors, sembla que la freqüència electoral més curta que s'ha considerat necessària en aquest regne per a comprometre els representants amb els electors no excedeix la convocatòria triennal. I si podem basar-nos en el grau de llibertat conservat fins i tot en les eleccions septennals, i tots els altres ingredients nocius a la Constitució parlamentària, no podem dubtar que una reducció de la legislativa de set a tres anys, amb les altres reformes necessàries, ampliaria prou la influència del poble sobre els seus representants per a convèncer-nos que unes eleccions biennals, amb el sistema federal, no poden ésser perilloses per a la dependència necessària de la Cambra de Representants respecte als seus electors.

Les eleccions a Irlanda, fins fa poc, es regulaven de manera absoluta a discreció de la corona, i poques vegades es repetien, excepte en l'ascensió d'un nou príncep o alguna altra contingència. El Parlament que es va iniciar amb Jordi II va prosseguir al llarg de tot el seu regnat, un període d'uns trenta-cinc anys. L'única dependència dels representants respecte al poble consistia en el dret d'aquest darrer d'omplir vacants ocasionals amb l'elecció de nous membres, i en la possibilitat d'algun fet que pogués donar lloc a una nova elecció general. La capacitat del Parlament irlandès per a mantenir els drets dels seus electors, si tenia aquesta disposició, estava extremament coartada pel control de la corona sobre les matèries de la seva deliberació. Fa poc, si no m'erro, s'han trencat aquestes restriccions, i a més els parlaments s'han constituït cada vuit anys.

45 *N. de l'Ed.*: Es refereix al canvi de Casa Reial a Gran Bretanya i a Irlanda quan el 1714 la Casa de Hannover va succeir la Casa dels Stuart en morir la reina Anna sense descendència; l'alarma a què fa referència l'autor té a veure amb el fet que pujava al tro britànic una branca llunyana de la família sense connexions amb el país i, en conseqüència, sense coneixements sobre ni el país ni la llengua.

L'experiència ens dirà quin efecte produeix aquesta reforma parcial. L'exemple d'Irlanda, des d'aquesta perspectiva, no pot il·luminar gaire el tema. En la mesura que podem treure'n alguna conclusió, ha d'ésser que si el poble d'aquest país ha pogut, amb tots aquests impediments, conservar encara que sigui una mica de llibertat, l'avantatge de les eleccions biennals li garantiria aquesta llibertat que es deriva d'una adequada connexió entre els representants i el poble mateix.

Portem les nostres indagacions més a prop de casa. L'exemple d'aquests estats, quan eren colònies britàniques, reclama una atenció particular, al mateix temps que és prou conegut perquè no calgui parlar-ne gaire. El principi de representació, com a mínim en una branca de l'assemblea legislativa, es va instaurar en tots. Però la durada de les legislatures era diferent. Variaven entre un i set anys. ¿Tenim cap motiu per a inferir, arran de l'esperit i la conducta dels representants del poble, abans de la Revolució, que les eleccions biennals haurien estat perilloses per a les llibertats públiques? L'esperit que es va manifestar pertot al començament del combat, i que va abatre els obstacles a la independència, és la millor prova que a tot arreu s'havia gaudit d'un nivell de llibertat suficient per a inspirar tant la consciència del seu valor com el zel per a ampliar-lo com calia. Aquest comentari val tant per a les deu colònies amb eleccions més espaiades com per a les que en tenien de més freqüents. Virgínia va ésser la primera colònia que es va resistir a les invasions parlamentàries de la Gran Bretanya; també va ésser la primera a propugnar, amb una llei pública, la resolució d'independència. A Virgínia, tanmateix, si no estic mal informat, les eleccions sota el Govern anterior eren cada set anys. Poso aquest exemple particular no com a prova de cap mèrit especial, ja que la prioritat en aquells casos devia ésser accidental; i enca-

ra menys com a prova de cap avantatge en les eleccions *septennals*, perquè comparades unes eleccions més freqüents resulten inadmissibles, sinó simplement com a prova, i la tinc per una prova molt substancial, que les eleccions *biennals* no poden representar cap perill per a les llibertats del poble.

La conclusió extreta d'aquests exemples quedarà força reforçada si recordem tres circumstàncies. La primera, que l'assemblea legislativa federal només posseirà una part de l'autoritat legislativa suprema que es confereix del tot al Parlament britànic, i que, amb poques excepcions, van exercir les assemblees colonials i l'assemblea legislativa irlandesa. Segons una màxima coneguda i ben fonamentada, quan no hi ha altres circumstàncies relacionades amb el cas, com més gran és el poder, més breu n'ha d'ésser la durada; i, inversament, com més petit és el poder, amb més seguretat se'n pot prolongar la durada. En segon lloc, s'ha demostrat en un altre passatge que l'assemblea legislativa federal no tan sols estarà coartada per la seva dependència envers el poble, igual que altres òrgans legislatius, sinó que a més a més serà vigilada i controlada per les diverses assemblees legislatives paral·leles, cosa que no succeeix amb altres òrgans legislatius. I en tercer lloc, no es pot fer cap comparació entre els mitjans que posseiran les branques més permanents del Govern federal per a apartar, si estiguessin disposades a apartar-la, la Cambra de Representants del seu deure respecte al poble, i els mitjans d'influència sobre la branca popular que posseeixen les altres branques del Govern citat més amunt. Amb menys possibilitat, doncs, de cometre abusos de poder, els representants federals poden sentir menys temptacions, d'una banda, i de l'altra estaran doblement vigilats.

PUBLI [Madison]

53

Continuació del mateix tema

Potser aquí em recordaran l'observació habitual que «quan acaben les eleccions anuals, comença la tirania». Si és cert, tal com s'ha comentat sovint, que les dites que esdevenen proverbials solen estar basades en la raó, no és menys cert que, un cop establertes, sovint s'apliquen a casos als quals no incumbeixen. No em cal cercar una prova més enllà del cas que tenim al davant. Quina és la raó en què es fonamenta aquesta observació proverbial? Ningú no s'exposarà al ridícul de pretendre que subsisteix alguna relació natural entre el sol i les estacions i el període en què la virtut humana pot resistir les temptacions del poder. Afortunadament per a la humanitat, la llibertat, en aquest aspecte, no es limita a cap punt temporal únic, sinó que es troba entre extrems que concedeixen prou espai per a totes les variacions que poden requerir les diverses situacions i circumstàncies de la societat civil. Les eleccions podrien ésser, si es considerés oportú, tal com s'ha escaigut en alguns casos, diàries, setmanals o mensuals, així com anuals; i si les circumstàncies requereixen desviar-se de la norma per un costat, per què no per l'altre? Si ens fixem en els períodes establerts entre nosaltres per a l'elecció de les cambres més nombroses de les assemblees legislatives estatals, trobem que en aquest cas no

coincideixen de cap manera més que en les eleccions d'altres càrrecs electes. A Connecticut i Rhode Island, les legislatives són de mig any. Als altres estats, excepte Carolina del Sud, són anuals. A Carolina del Sud són biennals, tal com es proposa al Govern federal. Aquí hi ha una diferència, de quatre a un, entre la legislatura més llarga i la més curta, i tanmateix no seria fàcil demostrar que Connecticut o Rhode Island estan més ben governats, o gaudeixen d'una proporció més alta de llibertat racional, que Carolina del Sud, o que un o altre d'aquests estats es distingeix en aquests aspectes, i per aquestes causes, dels estats que tenen eleccions diferents de les de tots dos.

En cercar els fonaments d'aquesta doctrina, només en sé trobar un, i que és del tot inaplicable al nostre cas. La distinció cabdal, tan ben entesa a Amèrica, entre una Constitució establerta pel poble i que el Govern no pot modificar, i una llei establerta pel Govern i que el Govern pot modificar fa l'efecte que en qualsevol altre país no s'ha entès gaire bé i encara s'ha observat menys. Allà on ha radicat la potestat suprema de legislar, s'ha suposat que també hi raïa una potestat total per a canviar la forma del Govern. Fins i tot a la Gran Bretanya, que és on s'han debatut més els principis de la llibertat política i civil, i on se sent parlar més dels drets de la Constitució, se sosté que l'autoritat del Parlament és transcendent i incontrolable tant pel que fa a la Constitució com als objectes ordinaris de les disposicions legislatives. Per consegüent, han modificat en efecte, en diversos casos, la durada de la legislatura; i, en la darrera ocasió, no tan sols han introduït eleccions septennals en comptes de triennals, sinó que en virtut de la mateixa llei s'han confirmat en el càrrec quatre anys més enllà del període per al qual els va elegir el poble. Una atenció a aquestes pràctiques perilloses

ha produït una alarma molt natural entre els incondicionals del govern lliure, la pedra angular del qual és la freqüència en les eleccions, i els ha menat a buscar alguna garantia per a la llibertat enfront del perill al qual està exposada. Allà on no hi hagi o no pugui haver-hi cap Constitució, norma suprema per damunt del Govern, no es pot establir cap garantia constitucional similar a l'establerta als Estats Units. Calia cercar, doncs, alguna altra mena de garanties, i ¿quina millor hauria admès el cas que la d'escollir un interval de temps simple i ben conegut com a model per a mesurar el perill de les innovacions, per a fixar el sentiment nacional i per a unir els esforços patriòtics? L'interval de temps més simple i conegut aplicable al cas era el d'un any; per això un zel lloable per a bastir una barrera contra les modificacions graduals d'un govern il·limitat, ha inculcat la doctrina, de manera que l'evolució cap a la tirania s'havia de calcular en funció del grau de distanciament respecte al punt fixat per les eleccions anuals. Però quina necessitat hi pot haver d'aplicar aquest procediment a un govern limitat per l'autoritat d'una norma suprema, la Constitució, com ho estarà el Govern federal? ¿O qui pot pretendre que les llibertats del poble d'Amèrica no estaran més segures amb eleccions biennals, fixades de manera inalterable per aquesta Constitució, que no ho estarien les de qualsevol altra nació on les eleccions fossin anuals, o més freqüents i tot, però estiguessin subjectes a modificacions del poder ordinari del Govern?

La segona qüestió declarada és si les eleccions biennals seran necessàries o útils. La propietat de respondre aquesta pregunta en sentit afirmatiu es farà evident arran de diverses consideracions molt òbvies.

No pot ésser un legislador competent ningú que no afegeixi a una intenció recta i un bon judici cert grau de conei-

xement dels temes sobre els quals ha de legislar. Una part d'aquest coneixement es pot adquirir mitjançant una informació que està a l'abast d'homes que ocupen posicions privades i públiques. Una altra part només es pot obtenir, o només es pot assolir profundament, mitjançant experiència adquirida en el desenvolupament del càrrec. El període de servei hauria de tenir, doncs, en tots els casos d'aquesta mena, certa proporció amb el grau de coneixement pràctic necessari per al seu correcte exercici. El mandat parlamentari instituït en la majoria d'estats per a la cambra més nombrosa és, tal com hem vist, d'un any. La pregunta, per tant, es pot formular de la manera següent: ¿el període de dos anys no és proporcionalment més ajustat als coneixements que es requereixen per a la legislació federal que el d'un any respecte als coneixements necessaris per a la legislació estatal? Aquesta formulació de la pregunta ja indica quina resposta caldria donar-hi.

En un Estat unitari, el coneixement necessari concerneix les lleis existents que són uniformes a tot l'Estat i amb les quals tots els ciutadans estan més o menys familiaritzats, i els afers generals de l'Estat, que ocupen un àmbit reduït, no són gaire diversos i ocupen gran part de l'atenció i la conversa de tota mena de gent. El gran teatre dels Estats Units presenta un escenari molt diferent. Les lleis disten tant d'ésser uniformes que varien en cada estat, mentre que els afers públics de la Unió s'estenen per tota una esfera molt extensa, són extremament diversos a causa dels afers locals que hi estan relacionats, i difícilment es poden entendre amb correcció en cap altre lloc que no sigui les institucions centrals, a les quals aportaran els seus coneixements els representatnts de tots les parts de l'imperi. Però els membres de cada estat haurien de posseir algun coneixement dels afers, i fins i tot

de les lleis, de tots els estats. ¿Com es pot regular adequadament amb lleis uniformes el comerç exterior sense cert coneixement del comerç, els ports, els usos i les regulacions dels diversos estats? ¿Com es poden crear regulacions bones i uniformes per a la milícia sense un coneixement similar d'algunes circumstàncies internes que distingeixen uns estats dels altres? Aquestes són les principals matèries dela legislació federal i, per tant, indiquen de la manera més con- vincent la informació extensa que haurien d'adquirir els representants. La resta de matèries requeriran un grau d'informació proporcional a la seva importància.

És cert que totes les dificultats aniran disminuint molt. La tasca més laboriosa serà l'adequat inici del Govern i la formació d'un primer codi federal. Les millores en el primer esborrany seran cada any més senzilles i escasses. Les operacions anteriors del Govern seran una font d'informació disponible i precisa per als nous membres. Els afers de la Unió ocuparan cada cop més l'interès i la conversa entre els ciutadans en general. I els intercanvis creixents entre els habitants de diferents estats contribuiran força a difondre un coneixement mutu dels seus afers, i aquest contribuirà al seu torn a una assimilació general dels seus costums i lleis. Però tot i aquests apropaments, l'àmbit de la legislació federal continuarà depassant, tant en novetat com en dificultat, l'activitat legislativa d'un sol Estat, de manera que justifica una durada superior del mandat assignat als qui l'han de dur a terme.

Una branca de coneixement que pertany al bagatge d'un representant federal i que no s'ha esmentat és la d'afers exteriors. En regular el nostre propi comerç, no tan sols ha d'estar assabentat dels tractats entre els Estats Units i altres nacions, sinó també de la política comercial i les lleis de les altres nacions. No pot ignorar del tot el dret de les nacions,

ja que aquest, en la mesura que és matèria pròpia de la legislació interna, se sotmet al Govern federal. I tot i que la Cambra de Representants no participa directament en negociacions i compromisos amb l'estranger, amb tot, a causa de la necessària relació entre les diverses branques dels afers públics, aquestes matèries concretes mereixeran sovint l'atenció en el decurs legislatiu del dia a dia, i de vegades requeriran una autorització legislativa i una cooperació particulars. Part d'aquest coneixement es pot adquirir, sens dubte, en una biblioteca particular; però una altra part només es pot obtenir a través de les fonts d'informació públiques; i la totalitat s'adquirirà de la millor manera a través de la consideració pràctica del tema durant el període de servei efectiu en l'assemblea.

Hi ha altres consideracions, potser de menor importància, però que no podem menystenir. La distància que molts representants hauran de recórrer i els arranjaments que voldrà aquesta circumstància poden ésser objeccions molt més greus per als homes adequats per a aquest servei si es limiten a un sol any que si se n'estenen a dos. En això no es pot extreure cap argument a partir dels delegats del Congrés actual. És ben cert que aquests s'elegeixen anualment, però les assemblees legislatives en donen gairebé per feta la reelecció. L'elecció dels representants per part del poble no estaria regida pel mateix principi.

Com succeeix en totes les assemblees d'aquest tipus, alguns membres estaran dotats de talents superiors; arran de les reeleccions freqüents, seran membres de llarga permanència, dominaran del tot els afers públics i potser estaran disposats a treure profit d'aquests avantatges. Com més gran sigui la proporció de nous membres i menor la informació sobre el conjunt dels membres, més probable serà que cai-

guin a les trampes que els puguin parar. Aquest comentari no és menys aplicable a la relació que subsistirà entre la Cambra de Representants i el Senat.

Un inconvenient barrejat amb els avantatges de les nostres eleccions freqüents, fins i tot als estats mateixos, quan aquests són grans i només celebren una sessió legislativa a l'any, és que no es poden investigar i anul·lar les eleccions espúries a temps perquè la decisió tingui el degut efecte. Si es pot aconseguir una reelecció, tant hi fa amb quins mitjans il·legítims, és segur que el membre irregular, que per descomptat ocupa l'escó, el retindrà prou temps per a assolir els seus objectius. Així doncs, s'insta ben perniciosament a l'ús de mitjans il·legítims per a aconseguir reeleccions irregulars. Si les eleccions a l'assemblea legislativa federal fossin anuals, aquesta pràctica podria esdevenir una infracció molt greu, sobretot en els estats més llunyans. Cada cambra és, i ha d'ésser necessàriament, el jutge de l'elecció, requisits i reelecció dels seus membres, i per a qualsevol millora que pugui suggerir l'experiència amb vista a simplificar i accelerar el procés en casos controvertits, transcorreria inevitablement una part tan gran de l'any abans que es pogués desposseir de l'escó un membre il·legítim, que la perspectiva d'aquest fet tindria pocs efectes en el control sobre els mitjans injustos i il·lícits per assolir un escó.

Totes aquestes consideracions plegades ens permeten afirmar que les eleccions biennals seran tan útils per als afers públics com hem vist que seran una garantia per a les llibertats del poble.

PUBLI [Madison]

54

La distribució dels membres entre els estats

El següent aspecte que abordaré sobre la Cambra de Representants és la distribució dels membres entre els diversos estats, que ha d'estar determinat per la mateixa norma que la dels impostos directes.

Ningú no sosté que el nombre d'habitants de cada estat no hagi d'ésser la norma per a regular la proporció dels qui han de representar el poble de cada estat. Tampoc no hi deu haver gaire oposició a la instauració de la mateixa norma per a l'assignació d'impostos, tot i que, en aquest cas, la norma en si no es fonamenta de cap manera en el mateix principi. En el primer cas, s'entén que la norma es referia als drets personals de la gent, amb els quals té una relació natural i universal. En el segon, es refereix a la proporció de riquesa, de la qual no és en cap cas una mesura precisa, i de costum n'és una de molt inadequada. Però a pesar de la imperfecció de la norma aplicada a la riquesa relativa i les contribucions dels estats, és evident que es tracta de la menys censurable de les normes viables, i ha obtingut el vistiplau general d'Amèrica massa recentment per a no haver estat molt ben acollida a la Convenció.

Entesos, potser dirà algú; però ¿se segueix, de l'acceptació del nombre dels ciutadans com a mesura de la representació, o de la combinació d'esclaus amb ciutadans lliures com

a barem dels impostos, que s'hagi d'incloure els esclaus en la regla que regeix la representació? Als esclaus se'ls considera propietat, no persones. Per tant, se'ls ha d'incloure en càlculs d'impostos fonamentats en la propietat, i d'excloure de la representació, que es determina mitjançant un cens de persones. Entenc que aquesta és l'objecció que es planteja amb tota la força. Jo seré igual de clar en l'exposició del raonament que es pot presentar en sentit contrari.

«Subscrivim la doctrina», podria observar un dels nostres germans del Sud, «que la representació està més directament vinculada a les persones, i els impostos, més directament a la propietat, i estem d'acord en l'aplicació de la diferència al cas dels nostres esclaus. Però hem de negar que es consideri els esclaus només com a propietat, i en cap sentit com a persones. El cert és que participen de totes dues qualitats: que les nostres lleis els consideren en alguns aspectes persones, i en altres aspectes, propietat. Pels fets que estan obligats a treballar no per a si mateixos sinó per a un amo i que un amo els pot vendre a un altre amo se'ls pot restringir la llibertat i castigar el cos en qualsevol moment, en funció del criteri d'un altre home, l'esclau pot semblar degradat del rang humà i classificat amb els animals irracionals que s'inclouen sota la denominació legal de propietat. En canvi, pels fets de tenir la vida i el cos protegits de la violència de tots els altres, incloent-hi l'amo del seu treball i la seva llibertat, i d'haver de respondre de tot acte violent comès contra altri, resulta igual d'evident que la llei considera els esclaus com a membres de la societat, no com a part del regne irracional; com a persones morals, no com a simples articles de propietat. La Constitució federal, doncs, ha estat molt encertada en el cas dels nostres esclaus en entendre que tenen el caràcter combinat de persones i propietat. Aquest n'és, en efecte, el verita-

ble caràcter. És el caràcter que els concedeixen les lleis sota les quals viuen; i ningú no negarà que aquests són els criteris adequats, perquè només pel fet que les lleis han transformat els negres en subjectes de propietat se'ls ha pogut excloure en el còmput dels habitants; i es reconeix que, si les lleis decidissin restituir els drets que els han pres, no es podria continuar negant als negres una quota en la representació proporcional en què s'inclouen els altres habitants.

»Aquesta qüestió es pot observar des d'una altra perspectiva. Tothom està d'acord que les xifres són la millor escala de la riquesa i els impostos, de la mateixa manera que són l'única escala adequada de la representació. ¿Hauria estat imparcial o coherent la Convenció si hagués exclòs els esclaus de la llista d'habitants quan s'havien de calcular les quotes de representació, i els hagués inclòs a les llistes quan s'havia de determinar la tarifa de contribucions? ¿Es podia preveure raonablement que els estats del sud acceptarien un sistema que considerés en algun grau els seus esclaus com a homes a l'hora d'imposar càrregues i es negués a veure'ls des de la mateixa perspectiva en el moment de concedir avantatges? ¿No es podria expressar sorpresa també perquè els mateixos que retreuen als estats del sud la política brutal de considerar propietat una part dels seus germans humans sostinguin que el Govern al qual han de pertànyer tots els estats ha de considerar aquesta raça dissortada més completament des de la perspectiva antinatural de la propietat que les mateixes lleis de les quals es queixen?

»Potser es podria replicar que els esclaus no estan inclosos en el càlcul de representants a cap dels estats que en tenen. Ni voten ni fan augmentar els vots dels seus amos. ¿En virtut de quin principi, doncs, cal incloure'ls en el càlcul de representants federals? En refusar-los del tot, la Constitu-

ció hauria seguit, en aquest aspecte, les mateixes lleis a què s'ha apel·lat com a guia adequada.

»Només una observació pot refusar aquesta objecció. Segons un principi fonamental de la proposta de Constitució, com que el nombre total de representants assignats als diversos estats s'ha de determinar mitjançant una norma federal basada en el nombre total d'habitants, el dret d'elegir aquest nombre assignat en cada estat l'ha d'exercir la part d'habitants que el mateix Estat pugui designar. Potser no hi ha dos estats en què hi hagi els mateixos requisits per a tenir el dret al sufragi. En alguns estats la diferència és molt substancial. En tots els estats, la Constitució priva d'aquest dret una certa part d'habitants que són inclosos en el cens en virtut del qual la Constitució federal distribueix els representants. Segons aquest punt de vista, els estats del sud podrien replicar a la queixa a còpia d'insistir que el principi estipulat per la Convenció exigia que es prescindís de la política dels estats particulars respecte als seus habitants, i per conseqüent que caldria haver inclòs al cens els esclaus, com a habitants, en la seva totalitat, de la mateixa manera que altres habitants, que, segons la política d'altres estats, no gaudeixen de tots els drets de ciutadans. Tanmateix, els qui es beneficiarien d'una adhesió rigorosa a aquest principi hi renuncien. Només demanen que l'altre bàndol els mostri una moderació justa. Que s'abordi la qüestió dels esclaus com el que és, un cas ben peculiar. Que s'adopti mútuament el recurs conciliador de la Constitució, pel que fa a ells, com a habitants, però en tant que degradats per la servitud a un nivell inferior al dels habitants lliures; això mostra l'*esclau* desproveït de dues cinquenes parts de l'*home*.

»Al capdavall, ¿no és possible adoptar un altre punt de vista segons el qual aquest article de la Constitució permeti una defensa encara més contundent? Fins ara ens hem basat

en la idea que la representació només tenia a veure amb persones, i gens ni mica amb la propietat. Però ¿és una idea justa? El Govern s'institueix tant per a la protecció de la propietat com per a la de la persona dels individus. Es pot entendre, doncs, que l'una i l'altra estan representades pels qui són responsables del Govern. A partir d'aquest principi, en diversos estats, i sobretot a l'Estat de Nova York, es vol que una branca del Govern protegeixi més específicament la propietat i, per tant, sigui elegida per la part de la societat més interessada en aquesta funció del Govern. En la Constitució federal no predomina aquesta política. Els drets de propietat estan en les mateixes mans que els drets personals. Així doncs, caldria tenir cura de la idoneïtat d'aquestes mans.

»Hi ha un altre motiu perquè els vots que l'assemblea legislativa federal atorga al poble de cada estat hagin de tenir certa proporció amb la riquesa relativa dels estats. Els estats no exerceixen, a diferència dels individus, influència entre si provinent d'una posició superior pel que fa a la fortuna. Si el dret assigna a un ciutadà opulent un sol vot en l'elecció del seu representant, el respecte i la preeminència que li reporta la seva situació afortunada guien molt sovint els vots d'altres cap a l'objecte de la seva elecció; i a través d'aquest canal imperceptible es transmeten a la representació pública els drets de propietat. Un Estat no posseeix aquesta influència sobre altres estats. No és probable que l'Estat més ric de la Confederació tingui mai cap influència en l'elecció d'un sol representant en cap altre Estat. I els representants dels estats més grans i rics tampoc no posseiran cap altre avantatge a l'assemblea legislativa federal sobre els representants dels altres estats, a banda del que pugui provenir de la simple superioritat numèrica. En la mesura, doncs, que la riquesa i el pes superiors els donin un dret just a qualsevol avantatge,

cal assegurar-los-el mitjançant una quota superior de representació. La nova Constitució és, en aquest aspecte, substancialment diferent de l'actual Confederació, així com de la de les Províncies Unides dels Països Baixos i altres confederacions similars. En totes les anteriors, l'eficàcia de les resolucions depèn de les resolucions posteriors i voluntàries dels estats que componen la Unió. Per això els estats, tot i que posseeixen un vot igual en els consells públics, tenen una influència desigual, en correspondència amb la importància desigual d'aquestes resolucions posteriors i voluntàries. Amb la Constitució proposada, les lleis federals entraran en vigor sense que calgui la intervenció dels estats individuals. Només dependran de la majoria de vots de l'assemblea legislativa federal, i per tant tots els vots tindran el mateix pes i eficàcia, siguin d'estats més grans o més petits, o més o menys rics i poderosos; de la mateixa manera que els vots emesos individualment en una assemblea legislativa estatal pels representants de comtats o altres zones desiguals tenen exactament el mateix valor i efecte, o, si hi ha cap diferència, prové de variants en el caràcter personal del representant concret, més que no de cap atenció a la mida del seu districte.»

Aquest és el raonament que podria esgrimir en aquest tema un partidari dels interessos del sud; i tot i que pugui semblar una mica forçat en alguns punts, he de confessar que, en general, em reconcilia del tot amb l'escala de representació que la Convenció ha instituït.

En un aspecte, l'establiment d'una mesura comuna per a la representació i els impostos tindrà un efecte molt saludable. Com que la precisió del cens que el Congrés ha d'obtenir dependrà necessàriament, en un grau considerable, de la disposició, si no la cooperació, dels estats, és molt important

que els estats sentin la mínima inclinació possible a augmentar o disminuir la quantitat de la seva xifra de població. Si la quota de representació es determinés només per aquesta dada, els interessaria exagerar el nombre dels seus habitants. Si la norma fos només per a decidir la quota d'impostos, predominaria una temptació contrària. Si ampliem la norma a tots dos àmbits, els estats tindran interessos oposats que es controlaran i s'equilibraran recíprocament i produiran la imparcialitat necessària.

PUBLI [Madison]

55

El nombre total de membres de la Cambra de Representants

El nombre que compongui la Cambra de Representants proporciona un altre punt de vista, molt interessant, des d'on es pot observar aquesta cambra de l'assemblea legislativa federal. Potser no hi ha cap article en tota la Constitució que sembli més digne d'atenció, si hem de jutjar pel pes del caràcter i l'aparent força dels arguments amb què l'han atacat. S'han fet les acusacions següents: primera, que un nombre tan petit de representants serà un dipositari insegur dels interessos públics; segona, que no posseirà un coneixement adequat de les circumstàncies locals dels seus nombrosos electors; tercera, que s'extrauran de la mena de ciutadans més allunyats dels sentiments del gros de la gent i més probablement partidaris de l'elevació permanent de pocs gràcies a la depressió de molts; quarta, que encara que el nombre pugui ésser insuficient en primera instància, cada vegada serà més desproporcionat a causa de l'augment de la població i dels obstacles que impediran un augment proporcional dels representants.

En general, pot dir-se quant a aquest tema que cap problema polític és menys susceptible d'una solució precisa que el que concerneix el nombre més adequat per a una assem-

blea legislativa representativa; tampoc no hi ha cap punt en què varií més la política dels diversos estats, tant si en comparem directament les assemblees legislatives com si atenem a les proporcions que respectivament tenen amb el nombre dels seus electors. Si prescindim de la diferència entre els estats més petits i més grans, com Delaware, la cambra parlamentària més nombrosa del qual consisteix en vint-i-un representants, i Massachusetts, on ascendeix a entre tres i quatre-cents, es pot observar una diferència molt considerable entre estats de població gairebé igual. El nombre de representants a Pennsilvània és tan sols la cinquena part del de l'Estat citat en darrer lloc. Nova York, la població del qual té una proporció de sis a cinc amb la de Carolina del Sud, té poc més d'una tercera part del nombre de representants. Una discrepància igual de gran hi ha entre els estats de Geòrgia i Delaware o Rhode Island. A Pennsilvània, els representants no tenen més que una proporció d'un per cada quatre o cinc mil amb els seus electors. A Rhode Island, hi tenen una proporció de com a mínim un per cada mil. I segons la Constitució de Geòrgia, la proporció pot ésser de fins a un per cada deu electors, i ha de superar inevitablement de bon tros la proporció de qualsevol altre Estat.

Un altre comentari general escaient és que la relació entre els representants i la població no ha d'ésser la mateixa quan aquesta és molt nombrosa i quan n'hi ha molt poca. Si s'hagués de determinar els representants de Virgínia segons el model de Rhode Island, a hores d'ara ascendirien a entre quatre i cinc-cents, i d'aquí a vint o trenta anys, a un miler. D'altra banda, la proporció de Pennsilvània, si s'apliqués a l'Estat de Delaware, reduiria l'assemblea representativa d'aquest darrer a set o vuit membres. No hi pot haver res més fal·laç que fonamentar els càlculs polítics en principis aritmètics.

És més adequat confiar determinat grau de poder a seixanta o setanta homes que no a sis o set. Però no se segueix que sis o set-cents en fossin proporcionalment un millor dipositari. I si portem la suposició fins a sis o set mil, s'ha d'invertir tot el raonament. El cert és que en tots els casos sembla necessari establir un mínim de representants per a assegurar els beneficis de la consulta i el debat lliures, i prevenir associacions massa fàcils amb finalitats il·lícites; igual que, d'altra banda, s'ha de mantenir el nombre en determinat límit màxim, per tal d'evitar la confusió i la intemperança d'una multitud. En totes les assemblees molt nombroses, formades per tota mena de persones, la passió sempre pren el ceptre a la raó. Encara que tots els ciutadans atenencs haguessin estat un Sòcrates, totes les assemblees atenenques haurien continuat essent un guirigall.

També és necessari recordar aquí les observacions que es van esmentar respecte al cas de les eleccions biennals. Pel mateix motiu que els poders limitats del Congrés, i el control de les assemblees legislatives estatals, justifiquen una freqüència electoral de les assemblees legislatives estatals inferior a la que altrament requeriria la seguretat pública, cal que el nombre de membres del Congrés sigui menor que el que caldria en cas que el Congrés tingués atribuïdes totes les facultats sobre la legisslació i no estigués sotmès a cap altra restricció que les habituals d'altres cossos legislatius.

Tenint presents aquestes idees generals, sospesem les objeccions que s'han presentat contra el nombre de membres proposat per a la Cambra de Representants. S'ha dit, en primer lloc, que no es pot confiar tant poder a tan poques persones.

El nombre d'integrants que ha de tenir aquesta cambra de l'assemblea legislativa, en l'inici del Govern, és de seixantacinc. Com a màxim en tres anys s'ha de fer un cens, i el nom-

bre en pot augmentar en un per cada trenta mil habitants; i cada deu anys s'ha de renovar el cens, i es poden continuar produint increments per sota del límit màxim esmentat abans. No es tindrà per una conjectura extravagant que el primer cens, en una proporció d'un cada trenta mil, elevi el nombre de representants com a mínim fins a cent. Si calculem els negres en la proporció de tres cinquenes parts, difícilment es posarà en dubte que la població dels Estats Units serà aleshores, si no ho és ja, de tres milions de persones. En vint-i-cinc anys, segons l'índex de creixement computat, el nombre de representants ascendirà a dos-cents; i en cinquanta anys, a quatre-cents. Suposo que aquesta xifra dissiparà tots els temors sobre la petitesa de l'òrgan. Aquí dono per fet el que demostraré posteriorment, en respondre la quarta objecció: que el nombre de representants augmentarà cada cert temps de la manera que estableix la Constitució. Si es fes una suposició contrària, hauria de concedir un gran pes a l'objecció, en efecte.

La qüestió que veritablement cal decidir, doncs, és si un nombre tan petit, en tant que regulació provisional, serà perillós per a la llibertat pública. Si seixanta-cinc membres durant uns quants anys, i cent o dos-cents durant uns quants més, seran un dipositari segur del poder legislatiu limitat i protegit dels Estats Units. He de reconèixer que no podria donar una resposta negativa a aquesta pregunta sense abans esborrar totes les impressions que he rebut sobre l'actual caràcter del poble d'Amèrica, l'esperit que mou les assemblees legislatives estatals i els principis incorporats al caràcter polític de tota mena de ciutadans. Sóc incapaç de concebre que el poble d'Amèrica, en l'actual estat d'opinió, o en qualsevol circumstància que pugui sorgir d'improvís, pogués elegir, i cada dos anys reelegís, entre seixanta-cinc i cent homes

disposats a formar i posar en marxa un pla de tirania i traïció. Sóc incapaç de concebre que les assemblees legislatives estatals, que han de tenir tants motius per a estar alerta i que posseeixen tants mitjans per contrarestar l'assemblea legislativa federal, deixessin de detectar i de derrotar una conspiració del parlament federal contra les llibertats dels seus electors. Sóc igualment incapaç de concebre que hi hagi en aquest moment, o hi pugui haver d'aquí a poc temps, als Estats Units, seixanta-cinc o cent homes disposats a presentar-se a l'elecció del poble en general, que desitgessin o gosessin, en el breu període de dos anys, trair la solemne confiança que se'ls ha fet. Caldria un esperit profètic per a endevinar quin canvi de circumstàncies podrien comportar el temps i l'augment de població del nostre país, i no pretenc tenir-lo. Però si hem de jutjar per les circumstàncies que presenciem ara, i per l'estat probable que tindran d'aquí a un període de temps moderat, he de declarar que les llibertats d'Amèrica no poden perillar amb el nombre de membres que proposa la Constitució federal.

D'on pot procedir el perill? ¿Tenim por de l'or estranger? Si l'or estranger pogués corrompre fàcilment els nostres governants federals i permetre'ls atrapar i trair els electors, com és possible que ara siguem una nació lliure i independent? El Congrés que ens va menar a través de la Revolució era un òrgan menys nombrós que no ho seran els successors, el gros dels conciutadans no n'elegia els membres, i aquests darrers no podien ser destituïts a voluntat; tot i que es nomenaven d'any en any eren responsables dels actes davant del poble, en general continuaven en el càrrec durant tres anys i, abans que es ratifiquessin els articles federals, durant un període encara més llarg. Sempre celebraven les sessions darrere un vel de secretisme, eren els únics responsables de la trans-

acció dels nostres afers amb les nacions estrangeres, al llarg de tota la guerra la sort del seu país va estar més en les seves mans que no hem d'esperar que torni a ésser mai el cas amb els nostres representants futurs, i per la grandesa del premi en joc, i l'ànsia del bàndol que el va perdre, es pot suposar que no van tenir gaires escrúpols a l'hora d'aplicar altres mitjans a més de la força. Però sabem gràcies a una experiència afortunada que no es va trair la confiança pública; i la puresa dels nostres consells públics en aquest particular no s'ha ressentit mai, ni tan sols a causa de les murmuracions de la calúmnia.

¿S'ha de témer que el perill provingui de les altres branques del Govern federal? Però on poden trobar el president, o el Senat, o tots dos, els mitjans? Hem de suposar que els emoluments dels seus càrrecs no donen, i no poden donar sense corrompre prèviament la Cambra de Representants, per a gaires finalitats diferents; les fortunes privades, com que tots han d'ésser ciutadans americans, no poden originar perills. L'únic mitjà, doncs, que poden posseir és la capacitat d'oferir nomenaments. ¿És aquí on la malfiança basa l'acusació? De vegades se'ns diu que el president utilitzarà sense descans aquesta mina de corrupció per acabar amb la integritat del Senat. Ara, la víctima serà la fidelitat de l'altra Cambra. La mateixa improbabilitat d'una associació tan mercenària i pèrfida dels diversos membres del Govern, en la mesura en què representen tants fonaments com els principis republicans admeten, i que alhora són responsables davant la societat que els ha fet confiança, hauria de dissipar aquest temor. Però afortunadament la Constitució proporciona encara una altra salvaguarda. Els membres del Congrés no poden ser escollits per a ocupar cap càrrec civil que es pugui crear, o per a càrrecs els emoluments dels quals puguin aug-

mentar, durant el període del seu mandat. Així doncs, no es poden adjudicar càrrecs als membres existents, a banda dels que puguin quedar vacants a causa de baixes ordinàries, i suposar que amb aquesta distribució de vacants n'hi hauria prou per a comprar els guardians del poble, escollits pel poble mateix, equival a renunciar a totes les normes amb què s'haurien de preveure els esdeveniments i substituir-les per una desconfiança indiscriminada i sense límits que impossibilitaria tot raonament. Els amics sincers de la llibertat que s'entreguen als excessos d'aquesta passió no són conscients del mal que fan a la seva pròpia causa. De la mateixa manera que en la humanitat hi ha un grau de depravació que requereix cert grau de circumspecció i reserva, la natura humana també inclou altres qualitats que justifiquen certa part d'estimació i confiança. El Govern republicà pressuposa l'existència d'aquestes qualitats en un grau superior a cap altra forma. Si les imatges que ha traçat la malfiança política d'alguns d'entre nosaltres fossin semblances fidels del caràcter humà, caldria inferir que entre els homes no hi ha prou virtut per a l'autogovern, i que només les cadenes del despotisme poden impedir-los que es destrossin i devorin entre si.

PUBLI [Madison]

56

Continuació del mateix tema

La *segona* acusació contra la Cambra de Representants és que serà massa petita per a posseir un coneixement adequat dels interessos dels seus electors.

Com que aquesta objecció procedeix evidentment d'una comparació del nombre de representants proposat amb la gran extensió dels Estats Units, el nombre d'habitants i la diversitat dels seus interessos, sense tenir en compte al mateix temps les circumstàncies que distingiran el Congrés d'altres òrgans legislatius, la millor resposta que s'hi pot donar consisteix en una breu explicació d'aquestes peculiaritats.

Segons un principi ferm i cabdal, el representant ha d'estar assabentat dels interessos i les circumstàncies dels seus electors. Però aquest principi no es pot ampliar més enllà de les circumstàncies i els interessos que concerneixen l'autoritat i la cura del representant. La ignorància d'una varietat d'objectes nimis i particulars que no es troben dins l'àmbit de la legislació s'avé amb totes les qualitats necessàries per a la correcta execució de la missió legislativa. A l'hora de determinar el grau d'informació que requereix l'exercici d'una determinada autoritat, cal fer atenció als objectes que hi ha dins l'àmbit d'aquesta autoritat.

Quins han d'ésser els objectes de la legislació federal? Els que tenen la major importància i semblen requerir més coneixement local són el comerç, els impostos i la milícia.

Una regulació adequada del comerç requereix molta informació, tal com s'ha comentat en un altre lloc; però en la mesura que aquesta informació afecta les lleis i la situació local de cada estat individual, uns quants representants, no gaires, en serien un vehicle més que suficient cap a les institucions federals.

Els impostos consistiran, en molt bona part, en aranzels que estaran inclosos en la regulació del comerç. Fins aquí el comentari anterior és aplicable a aquest objecte. En la mesura que pot consistir en recaptacions internes, pot caldre un coneixement més extens de les circumstàncies de l'estat. Però ¿no s'escaurà que aquest només el posseeixen en un grau suficient molt pocs homes intel·ligents, elegits de manera difusa per tot l'estat? Si dividim l'estat més gran en deu o dotze districtes, veurem que en cap d'aquests no hi ha interessos locals peculiars que no conegui el representant de la zona. A més d'aquesta font d'informació, les lleis de l'estat, elaborades per representants de tota la zona, seran gairebé per si mateixes una guia suficient. A tots els estats s'han fet, i s'han de continuar fent, regulacions sobre aquest tema que, en molts casos, deixen a l'assemblea legislativa federal molt poca cosa més a fer a banda d'examinar les diverses lleis i reduir-les a una de general. Un individu destre, que tingués tots els codis al davant, podria compilar des del seu despatx lleis sobre diversos objectes impositius per a tota la Unió, sense demanar cap informació oral, i es pot preveure que, quan calgués crear impostos interns, i sobretot en casos que requerissin una uniformitat a tots els estats, es donaria preferència als objectes impositius més simples. Per a ésser plenament cons-

cients de l'ajuda que els codis federals representaran per a aquesta branca de la legislació federal, només hem de suposar per un moment que aquest o qualsevol altre estat es dividís en diverses parts, cadascuna dotada d'una potestat de legislació local i lliure d'exercir-la. ¿No és evident que es trobaria força informació local i de tasques preparatòries als diversos volums de les seves actes, que abreujaria molt les tasques de l'assemblea legislativa general i faria que n'hi hagués prou amb un nombre de membres molt inferior? Les institucions federals es beneficiaran molt d'una altra circumstància. Els representants de cada estat no tan sols proporcionaran un coneixement notable de les seves lleis, i un coneixement local de les zones respectives, sinó que probablement hauran estat membres en tots els casos, i potser ho seran en el mateix moment, de l'assemblea legislativa estatal, on convergeixen tota la informació local i els interessos de l'estat, i des d'on unes poques mans els poden transmetre fàcilment a l'assemblea legislativa dels Estats Units.

Pel que fa a la regulació de la milícia, potser no afecta gairebé cap circumstància que es pugui dir que requereix un coneixement local. Pràcticament l'única consideració d'aquest caràcter que pot sorgir té a veure amb la configuració general del terreny, si és muntanyós o pla, més adequat per a l'acció de la infanteria o la cavalleria. L'art de la guerra ensenya principis generals d'organització, moviment i disciplina que s'apliquen universalment.

El lector atent s'adonarà que el raonament que s'empra aquí per a demostrar la suficiència d'un nombre moderat de representants no contradiu de cap manera el que es va sostenir en una altra ocasió sobre la informació extensa que han de posseir els representants, i el temps que podria caldre perquè l'adquirissin. Aquesta informació, en la mesura que pot

concernir objectes locals, és necessària i difícil no a causa d'una diferència en les lleis i les circumstàncies locals dins d'un sol estat, sinó en les d'estats diferents. Si agafem cada estat separadament, les lleis en són les mateixes, i els interessos difereixen poc. Uns pocs homes, doncs, posseiran tot el coneixement necessari per a fer-se'n una representació adequada. Si els interessos i afers de cada estat individual fossin perfectament simples i uniformes, el fet de conèixer-los en una part implicaria conèixer-los en totes les altres, i un sol membre de qualsevol part de l'estat podria representar-ne el conjunt. En una comparació dels diversos estats, percebem una gran diferència en les seves lleis i en moltes altres circumstàncies relacionades amb els objectes de la legislació federal, de tots els quals haurien d'estar una mica assabentats els representants federals. Si uns pocs representants de cada estat, doncs, podrien aportar un coneixement adequat del seu estat, tots els representants podran adquirir molta informació sobre els altres estats. Els canvis de temps respecte a la situació relativa dels diversos estats, tal com hem dit, tindran un efecte assimilador. L'efecte del temps en els afers interns dels estats, considerats per si mateixos, seran ben bé els contraris. Ara com ara alguns estats són poc més que una societat d'agricultors. Pocs han avançat gaire en aquelles branques de la indústria que donen varietat i complexitat als afers d'una nació. Aquestes, però, seran en tots ells resultat d'una població més avançada i requeriran, per part de tots els estats, una representació més plena. La Convenció ha previst, doncs, que l'expansió de la població pugui anar acompanyada d'un adequat augment de la branca representativa del Govern.

L'experiència de la Gran Bretanya, que ofereix a la humanitat tantes lliçons polítiques, tant de mena admonitòria com

exemplar, i que s'ha consultat sovint en el decurs d'aquestes indagacions, corrobora el resultat de les reflexions que acabem de fer. No es pot xifrar en menys de vuit milions el nombre d'habitants dels dos regnes d'Anglaterra i Escòcia. Aquests vuit milions tenen cinc-cents cinquanta-vuit representants a la Cambra dels Comuns. D'aquesta xifra, una novena part l'elegeixen tres-centes seixanta-quatre persones, i una meitat, cinc mil set-centes vint-i-tres persones. No es pot suposar que la meitat elegida d'aquesta manera, i que ni tan sols resideix entre el poble senzill, pot aportar res ni a la seguretat del poble contra el Govern ni al coneixement de les seves circumstàncies i interessos als consells legislatius. Ben al contrari, és notori que més sovint actuen com els representants i instruments del cap de l'executiu que no pas com els guardians i defensors dels drets populars. Se'ls podria considerar, doncs, amb molta raó, com a poc més que una versió reduïda dels veritables representants de la nació. Tanmateix, només els analitzarem des d'aquesta perspectiva, i no afegirem a aquest grup un nombre considerable d'altres representants que no treballen pels seus electors, hi tenen molt poca vinculació i a penes en coneixen la situació. Amb totes aquestes concessions, només dues-centes setanta-nou persones seran dipositàries de la seguretat, l'interès i la felicitat de vuit milions: és a dir, només hi haurà un representant per a custodiar els drets i explicar la situació de *vint-i-vuit mil sis-cents setanta electors*, en una assemblea exposada a tota la força de la influència executiva i que estendria la seva autoritat a tots els objectes de la legislació dins una nació que té uns afers extremament diversificats i complexos. Però és ben cert no tan sols que en aquestes circumstàncies s'ha conservat una part valuosa de llibertat, sinó que una proporció molt petita dels defectes del codi britànic és imputable a la

ignorància de l'assemblea legislativa pel que fa a les circumstàncies del poble. Si concedim al cas la importància que té, i si el comparem amb el de la Cambra de Representants tal com s'ha explicat més amunt, sembla que podem estar del tot segurs que *un representant per cada trenta mil habitants* serà un guardià fidedigne i competent dels interessos que se li confiaran.

PUBLI [Madison]

57

Sobre la suposada tendència del projecte de la Convenció a afavorir les minories per damunt de les majories en relació amb la representativitat

El *tercer* càrrec contra la Cambra de Representants és que estarà composta de la classe de ciutadans que menys simpaties tindrà pel poble i que serà més procliu a sacrificar ambiciosament la majoria pel benefici d'una minoria.

De totes les objeccions que s'han fet a la Constitució federal, aquesta és potser la més extraordinària. Mentre que l'objecció es dirigeix contra una suposada oligarquia, el principi afecta l'arrel mateixa del Govern republicà.

L'objectiu de tota constitució política és, o hauria d'ésser, en primer lloc situar com a dirigents els homes que posseeixin més saviesa per a discernir, i més virtut per a perseguir, el bé comú de la societat; i a continuació, prendre les precaucions més efectives per a mantenir-los virtuosos mentre ocupin el càrrec públic.

La forma electiva per a obtenir dirigents és la característica política del Govern republicà. Els mitjans en què confia aquest tipus de Govern per a impedir que els dirigents degenerin són nombrosos i diversos. El més efectiu és una limitació dels mandats que asseguri el manteniment d'una adequada responsabilitat envers el poble.

Permeteu-me ara preguntar quina circumstància hi ha a l'estructura de la Cambra de Representants que vulneri els principis del Govern republicà o afavoreixi l'enaltiment d'uns pocs sobre les ruïnes de molts. Permeteu-me preguntar si no s'escau, ben al contrari, que totes les circumstàncies són estrictament propícies a aquests principis i escrupolosament imparcials amb els drets i les pretensions dels ciutadans de tota mena i condició.

Qui ha d'elegir els representants federals? No els rics en més mesura que els pobres; no els cultes en més mesura que els ignorants; no els hereus altius o els noms distingits en més mesura que els humils fills d'una sort obscura i adversa. Els electors han d'ésser el conjunt del poble dels Estats Units. Han d'ésser els mateixos que exerceixin a tots els estats el dret d'elegir la corresponent cambra de l'assemblea legislativa de l'Estat.

Qui ha d'ésser objecte de l'elecció popular? Qualsevol ciutadà els mèrits del qual el recomanin a l'estimació o la confiança del seu país. No es permet que cap qualitat de riquesa, naixement, fe religiosa o professió civil coarti el judici o modifiqui la inclinació del poble.

Si considerem la situació dels homes a qui els sufragis lliures dels seus conciutadans poden conferir el càrrec representatiu, veurem que conté totes les garanties que es poden concebre o desitjar amb vista a la fidelitat als electors.

En primer lloc, com que els haurà distingit la preferència dels conciutadans, hem de suposar que en general també els distingiran en certa mesura les qualitats que els n'han fet mereixedors, i que auguren un respecte sincer i escrupolós a la natura dels seus compromisos.

En segon lloc, ingressaran en el servei públic en unes circumstàncies que no poden deixar de produir com a mínim

un afecte provisional en els electors. En tot cor hi ha una sensibilitat cap als senyals d'honor, de favor, d'estimació i de confiança que, a banda de totes les consideracions d'interessos, és una promesa de respostes agraïdes i benvolents. La ingratitud constitueix un tema habitual en les arengues contra la natura humana, i cal confessar que les mostres en són prou freqüents i flagrants, tant en la vida pública com en la privada. Però la indignació universal i extrema que inspira és una prova de l'energia i el predomini del sentiment oposat.

En tercer lloc, els vincles que mantenen units el representant i els electors es reforcen per motius de natura més egoista. L'orgull i la vanitat del primer el lliguen a una forma de govern que afavoreix les seves pretensions i el fa partícip d'honors i distincions. Al marge de les aspiracions o els projectes que puguin nodrir uns quants ambiciosos, en general ha d'escaure's que una gran part dels homes que deuen la promoció a la influència que tenen en el poble s'esforçaran més a conservar-la que a introduir novetats al Govern que puguin minar l'autoritat del poble.

Totes aquestes garanties, tanmateix, resultarien molt insuficients sense els limits que imposen les eleccions freqüents. Per això, en quart lloc, la Cambra de Representants està constituïda de manera que propiciï als membres un recordatori habitual de la seva dependència respecte al poble. Abans que l'exercici del poder els pugui esborrar els records gravats al seu esperit sobre com hi han accedit, es veuran obligats a representar-se el moment en què hauran de deixar el poder, s'haurà de jutjar el seu exercici i hauran de descendir al nivell des d'on van ascendir, i on hauran de romandre per sempre tret que una gestió fidel del càrrec els hagi fet mereixedors de renovar-lo.

Afegiré, com a cinquena circumstància que impedeix que la Cambra de Representants adopti mesures opressives, que no poden elaborar cap llei que no els afecti de ple els seus membres i els seus amics, a més del conjunt de la societat. Això s'ha considerat sempre un dels vincles més forts pels quals la política pot connectar els governants i el poble. Crea entre una comunió d'interessos i una solidaritat de sentiments de les quals pocs governs han fornit exemples, però sense les quals tot govern degenera en tirania. Si es pregunta què pot impedir a la Cambra de Representants fer excepcions legals al seu favor i d'una determinada classe de la societat, respondré: l'essència de tot el sistema, la natura de les lleis justes i constitucionals i, sobretot, l'esperit vigilant i valent que mou el poble d'Amèrica; un esperit que nodreix la llibertat i que és nodrit al seu torn per aquesta.

Si aquest esperit un dia es minés tant que arribés a tolerar unes lleis que no obliguessin els parlamentaris de la mateixa manera que obligarien el poble, això voldria dir que el poble estaria disposat a tolerar qualsevol cosa.

Així serà la relació entre la Cambra de Representants i els electors. El deure, la gratitud, l'interès, la mateixa ambició, són els lligams que els faran sentir fidelitat i solidaritat amb el conjunt del poble. És possible que aquests lligams resultin insuficients per a controlar el caprici i la maldat dels homes. Però ¿no ho resulta ser tot allò que un govern pot acceptar i la prudència humana concebre? ¿No són els mitjans veritables i característics a través dels quals el Govern republicà procura la llibertat i la felicitat del poble? ¿No són els mitjans idèntics en què tots els governs estatals de la Unió confien per a assolir aquests fins cabdals? Què hem d'entendre, doncs, per l'objecció que aquest document ha combatut? Què hem de dir als homes que professen el zel

més ardent pel Govern republicà, i que tanmateix n'impugnen el principi fonamental, que pretenen ésser els paladins del dret i la capacitat de la gent d'elegir els seus propis governants, però que alhora propugnen que es decanten pels qui trairan immediatament i infal·liblement la confiança que s'hi ha dipositat?

Si l'objecció la llegís algú que no hagués vist el mètode que estableix la Constitució per a l'elecció dels representants, només podria suposar que s'ha annexat al dret de sufragi algun requisit absurd de propietat, o que el dret d'ésser elegit s'ha limitat a persones de famílies o fortunes concretes, o com a mínim que el mètode que estableixen les constitucions estatals s'ha infringit molt greument en un sentit o en un altre. Hem vist fins a quin punt seria errònia aquesta suposició pel que fa als dos primers punts. De fet, no erraria menys quant a l'últim. L'única diferència que es pot trobar entre els dos casos és que cinc o sis mil habitants elegiran cada representant dels Estats Units, mentre que als estats individuals l'elecció d'un representant correspon a sengles centenars. ¿Algú pretén que aquesta diferència és suficient per a justificar l'adhesió als governs estatals i l'aversió al Govern federal? Si aquest és el punt en què es basa l'objecció, mereix que l'examinem.

¿Té el suport de la *raó?* Això no es pot afirmar sense argumentar que cinc o sis mil ciutadans són menys capaços d'elegir un representant apropiat, o que són més fàcilment subornables que cinc o sis-cents. La raó, ben al contrari, ens assegura que, com que entre un nombre tan gran de ciutadans seria més probable trobar un representant apropiat, també seria menys probable que la seva elecció es veiés influïda per les intrigues dels ambiciosos o els suborns dels rics.

¿És admissible la conseqüència d'aquesta doctrina? Si diem que cinc o sis-cents ciutadans són tots el que poden

exercir conjuntament el dret del sufragi, ¿no hem d'arrabassar al poble l'elecció directa dels seus servidors públics en tots els casos en què l'administració del Govern no arribi a exigir que es requereixi aquest nombre?

Té aquesta doctrina l'aval dels *fets*? En el darrer document s'ha demostrat que la veritable representació a la Cambra dels Comuns britànica depassa per molt poc la proporció d'un per cada trenta mil habitants. A més de diverses causes poderoses que aquí no existeixen, i que en aquell país afavoreixen les pretensions del rang i la riquesa, ningú no pot ésser elegit com a representant d'un comtat si no posseeix propietats immobles d'un valor net de sis-centes lliures esterlines per any, ni d'una ciutat o municipi si no posseeix l'esmentada propietat de la meitat d'aquest valor anual. A aquest requisit per als representants dels comtats se n'afegeix un altre als electors dels comtats, que limita el dret de sufragi a persones que tinguin una propietat immobiliària del valor anual de més de vint lliures esterlines, segons el valor actual de la moneda. A pesar d'aquestes circumstàncies contràries, i a pesar de la desigualtat d'algunes lleis del codi britànic, no es pot dir que els representants de la nació hagin enaltit poques persones sobre les ruïnes de moltes.

Però en aquest tema no ens cal recórrer a l'experiència forana. La nostra és explícita i contundent. Les circumscripcions de Nou Hampshire en què el poble elegeix directament els senadors són gairebé tan grans com és necessari per a tenir representants al Congrés. Les de Massachusetts en són més del que cal per a aquest propòsit, i les de Nova York encara en són més. En aquest darrer Estat, els membres de l'assemblea per a les ciutats i els comtats de Nova York i Albany els elegeixen gairebé tants votants com els que tenen dret a un representant al Congrés, fent un càlcul de només

seixanta-cinc representants. Tant hi fa que en aquestes circumscripcions senatorials i comtats cada elector voti un nombre de representants al mateix temps. Si els mateixos electors poden elegir alhora quatre o cinc representants, han de poder elegir-ne un. Pennsilvània n'és un altre exemple. Alguns comtats seus, que elegeixen els representants a l'Estat, són gairebé tan grans com ho seran les circumscripcions que hauran d'elegir els seus representants federals. Se suposa que la ciutat de Filadèlfia té entre cinquanta i seixanta mil habitants. Formarà, per tant, quasi dues circumscripcions per a l'elecció de representants federals. Tanmateix, només forma un comtat, en què cada elector vota per cadascun dels representants a l'assemblea legislativa estatal. I, el que pot semblar encara més pertinent per a l'afer que ens ocupa, tota la ciutat elegeix de fet un sol membre per al consell executiu. Aquest és el cas en tots els altres comtats de l'Estat.

¿No són aquests fets les proves més satisfactòries de la fal·lària que s'ha esgrimit contra la branca del Govern federal que estem considerant? ¿S'ha demostrat a la pràctica que els senadors de Nou Hampshire, Massachusetts i Nova York, o el consell executiu de Pennsilvània, o els membres de l'assemblea d'aquests dos darrers estats, hagin traït cap disposició peculiar per a sacrificar la majoria per la minoria, o són en algun aspecte menys dignes dels seus càrrecs que els representants i els governants nomenats en altres estats per grups molt reduïts de persones?

Però hi ha casos més contundents que cap dels que he esmentat fins ara. Una cambra de l'assemblea legislativa de Connecticut està constituïda de tal manera que cadascun dels membres s'escull pel conjunt de tot l'Estat. També són elegits d'aquesta manera el seu governador, el de Massachusetts i el del nostre estat, així com el president de Nou Hampshi-

re. Deixo que cadascú decideixi si es pot dir que el resultat de qualsevol d'aquests experiments dóna peu a la sospita que una manera difusa d'elegir els representants del poble tendeix a enaltir traïdors i minar la llibertat pública.

PUBLI [Madison]

58

Consideracions sobre l'objecció que diu que el nombre de congressistes no augmentarà en funció de l'augment de la població

L'altra acusació contra la Cambra de Representants que he d'examinar es fonamenta en la sospita que el nombre d'integrants no augmentarà de tant en tant, segons que pugui exigir-ho l'augment de la població.

S'ha reconegut que aquesta objecció, si estigués ben fonamentada, tindria molt pes. Les observacions següents demostraran que, igual que moltes altres objeccions contra la Constitució, només pot procedir d'una consideració parcial del tema, o d'una desconfiança que desvirtua i desfigura tots els objectes que es consideren.

1. Fa l'efecte que els que esgrimeixen l'objecció no recorden que la Constitució federal no sortirà malparada d'una comparació amb les constitucions estatals, pel que fa a la garantia d'un augment gradual del nombre de representants. Es declara que el nombre que ha de prevaldre en primera instància és provisional. La durada se'n limita al breu període de tres anys.

A partir d'aleshores cada deu anys es farà un cens d'habitants. La finalitat inequívoca d'aquestes mesures és: primer, reajustar, de tant en tant, la relació entre el nombre de repre-

sentants i el d'habitants, amb l'única excepció que cada estat tindrà un representant com a mínim; segon, augmentar el nombre de representants als mateixos períodes, amb l'única limitació que el nombre total no sigui superior a un per cada trenta mil habitants. Si ens fixem en les constitucions dels diversos estats veurem que n'hi ha que no contenen cap regulació concreta sobre aquest tema, que altres es corresponen molt en aquest punt amb la Constitució federal i que la mesura més efectiva que s'hi pot trobar es pot reduir a una mera indicació.

2. En la mesura que hi ha experiència sobre aquest tema, s'ha mantingut un increment gradual de representants a les constitucions estatals com a mínim al ritme del dels electors, i sembla que els primers han estat tan disposats a acceptar aquestes mesures com els segons a reclamar-les.

3. A la Constitució federal hi ha una peculiaritat que assegura una atenció vigilant d'una majoria tant de la gent com dels seus representants envers un augment constitucional dels darrers. La peculiaritat rau en això: que una de les cambres de l'assemblea legislativa representa els ciutadans, i l'altra, els estats; que en la primera, per consegüent, els estats més grans tindran més pes, i en la segona l'avantatge serà per als estats més petits. D'aquesta circumstància es pot inferir amb certesa que els estats més grans seran enèrgics partidaris d'augmentar les dimensions i el pes de la cambra legislativa on tenen més influència. I així resulta que només quatre dels estats més grans junts tindran la majoria dels vots de la Cambra de Representants. Si els representants del poble dels estats petits, doncs, s'oposen en qualsevol moment a un augment raonable de membres, n'hi haurà prou amb una coalició de molt pocs estats per a derrotar l'oposició; una coalició que, tot i la rivalitat i els prejudicis locals que la podrien impedir

en ocasions ordinàries, no deixaria de produir-se quan la suscitessin no tan sols l'interès comú, sinó també quan la justifiquessin la igualtat i els principis de la Constitució.

Potser s'adduirà que motius similars empenyerien el Senat cap a una posició contrària i que, com que l'acord entre totes dues cambres per aprovar la mesura seria indispensable, seria possible derrotar les opinions justes i constitucionals de l'altra cambra. Aquest és el problema que deu haver despertat els temors més greus en els gelosos partidaris d'una representació nombrosa. Afortunadament, és dels problemes que, existents tan sols en aparença, es dissipen en una inspecció detinguda i precisa. Si no m'equivoco, s'admetrà que les reflexions següents són concloents i satisfactòries en aquest punt.

Malgrat la igualtat que subsistirà entre totes dues cambres pel que fa al procés legislatiu de totes les matèries, excepte en la iniciativa legislativa en matèria tributària, no es pot dubtar que la Cambra de Representants, composta d'un major nombre de membres, quan tingui el suport dels estats més poderosos i pronunciï el parer conegut i determinat de la majoria del poble, tindrà un avantatge ben considerable en una matèria que depengui de la relativa fermesa de totes dues cambres.

Aquest avantatge ha d'incrementar la consciència, nodrida pel mateix bàndol, d'estar assistit en les seves demandes pel dret, la raó i la Constitució; i la consciència, en el bàndol oposat, d'enfrontar-se amb la força d'aquestes consideracions solemnes.

Convé tenir present, a més a més, que en el ventall existent entre els estats més petits i els més grans n'hi ha diversos que, per bé que en general haurien de tendir a alinear-se amb els primers, no estan tan allunyats en extensió i població dels segons per a defensar una oposició a les seves pretensions justes i legítimes. Per això no és de cap manera segur que

una majoria de vots, fins i tot al Senat, fos contrària a incrementar adequadament el nombre de representants.

No és cap exageració dir que es poden guanyar els senadors de tots els nous estats per a les opinions justes de la Cambra de Representants mitjançant un mecanisme massa obvi per a prescindir-ne. Com que aquests estats augmentaran de població a una velocitat considerable durant un bon període de temps, estaran interessats a reajustar sovint la relació entre els representants i el nombre d'habitants. Els estats grans, doncs, que predominaran a la Cambra de Representants, només hauran d'aconseguir condicionar els reajustaments en la distribució d'escons a l'augment de la població; i els senadors de tots els estats de major creixement se sentiran obligats a donar-los suport, per l'interès generat en els seus estats per la mesura.

Sembla que aquestes consideracions proporcionen una gran seguretat en aquesta qüestió, i per si mateixes haurien d'esvair tots els dubtes i pors que s'hi han expressat. Suposant, però, que fossin insuficients per a derrotar la política injusta dels estats més petits, o la seva influència predominant al Senat, els estats més grans continuen disposant d'un recurs constitucional i infal·lible que els permetrà en tot moment assolir els seus objectius justos. La Cambra de Representants pot no tan sols rebutjar, sinó que és l'unica que pot proposar la concessió de fons necessaris per sufragar les despeses del Govern. En poques paraules, té els control sobre els diners públics: aquest instrument poderós que ens permet considerar, a la història de la Constitució britànica, una representació primerenca i humil del poble que va anar ampliant gradualment l'àmbit de la seva activitat i importància, i finalment va reduir, fins al punt que sembla desitjable, totes les prerrogatives excessives de les altres branques del Govern. Aquest poder sobre els diners pot considerar-se, de fet, l'arma més completa i efectiva amb què qual-

sevol constitució pot armar els representants directes del poble, per a corregir qualsevol greuge i portar a la pràctica totes les mesures justes i beneficioses.

Però ¿no estarà la Cambra de Representants tan interessada com el Senat a mantenir el Govern en les funcions que li pertoquen, i no serà, per tant, contrària a arriscar la seva existència o reputació per culpa de la inestabilitat del Senat? Perquè, si es produís una competició de fermesa entre totes dues cambres, no fóra al començament igual de possible que qualsevol de les dues cedís? Aquestes preguntes no plantejaran cap dificultat als qui reflexionin que en tots els casos, com més petit sigui el nombre, i més permanent i notòria la posició dels homes amb poder, més fort ha d'ésser l'interès que sentin individualment en allò que concerneixi el Govern. Els qui representin la dignitat del seu país als ulls de les altres nacions seran particularment sensibles a tota perspectiva de perill públic, o d'estancament vergonyós en els afers públics. A aquestes causes hem d'atribuir el triomf continu de la Cambra de Representants britànica sobre les altres branques del Govern, sempre que s'ha emprat el recurs a una llei tributària. Mai no s'ha temut ni experimentat una inflexibilitat absoluta del Govern, tot i que per força hauria sumit totes les institucions del país en la confusió general. El màxim grau de fermesa que poden mostrar el Senat federal o el president serà com a molt oferir una resistència en què tindran el suport dels principis constitucionals i patriòtics.

En aquest examen de l'estructura constitucional de la Cambra de Representants he deixat de banda les circumstàncies econòmiques que, en la conjuntura actual, han pogut causar certa reducció en el nombre provisional de representants, una omissió de les quals hauria estat probablement un motiu retòric tan bo contra la Constitució com ho ha repre-

sentat l'escàs nombre proposat. També m'abstinc de fer qualsevol comentari sobre la dificultat que es podria plantejar, en la situació actual, per aconseguir que entressin en el servei federal bona part de les persones que el poble probablement escolliria. Tanmateix, se m'ha de permetre afegir en aquest aspecte una observació que, al meu entendre, reclama una atenció molt seriosa. És que en totes les assemblees legislatives, com més elevat pugui ésser el nombre de membres, menys seran, de fet, els que les dirigeixin. En primer lloc, com més nombrosa sigui una assemblea, independentment de qui la compongui, més gran serà, com és sabut, el domini de la passió sobre la raó. En segon lloc, com més gran sigui el nombre, més gran serà la proporció de membres amb informació limitada i capacitats escasses. Ara, és precisament sobre personatges d'aquesta mena que se sap que l'eloqüència i l'autoritat de la minoria fan més efecte. A les repúbliques antigues, on tot el conjunt del poble es reunia en persona, en general s'esqueia que un sol orador, o un estadista astut, governava d'una manera tan completa com si hagués tingut un ceptre a la mà. Segons el mateix principi, com més multitudinària pugui ésser una assemblea representativa, més participarà de les debilitats pròpies de les reunions col·lectives del poble. La ignorància es deixarà enganyar per l'astúcia, i la passió, esclavitzar per la sofisteria i la retòrica. La gent no es pot equivocar més que quan suposa que, multiplicant els seus representants més enllà de cert límit, reforça la barrera contra el govern de la minoria. L'experiència li ensenyarà sempre que, ben al contrari, *després de determinar un nombre suficient amb vista a la seguretat, la informació local i la solidaritat extensa amb tota la societat, entrarà en contradicció amb els seus propis interessos cada cop que amplií el nombre de representats*. Potser el Govern semblarà més demo-

cràtic, però l'ànima que el mou serà més oligàrquica. La màquina creixerà, però seran pocs, i sovint els més secrets, els ressorts que en dirigiran els moviments.

Pel que fa a l'objecció contra el nombre de representants, potser convé indicar aquí allò que s'ha suggerit contra el nombre mínim de representants necessaris pel desenvolupament dels procediments legislatius. S'ha dit que el quòrum hauria d'haver requerit més que una majoria de la cambra, i en casos concrets, si no en tots, més que la majoria de vots d'un quòrum per a prendre una decisió. No es pot negar que aquesta precaució hauria reportat més d'un avantatge. Hauria pogut ésser un escut addicional enfront d'alguns interessos particulars, i un altre obstacle en general per a les mesures precipitades i parcials. Però aquestes consideracions són més que contrarestades pels inconvenients de l'altre plat de la balança. En tots els casos en què la justícia o el bé general poguessin requerir l'aprovació de noves lleis, o l'aplicació de mesures actives, s'hauria invertit el principi fonamental del govern lliure. Ja no seria la majoria, que governaria: el poder es transferiria a la minoria. Si el privilegi defensiu es limités a casos particulars, una minoria interessada podria aprofitar-se'n per a abstenir-se de fer sacrificis justos en nom del bé general o, en emergències concretes, per a obtenir indulgències forassenyades. Finalment, facilitaria i promouria la nefasta pràctica de les secessions: una pràctica que ha aparegut fins i tot als estats on només val una majoria; una pràctica que capgira tots els principis de l'ordre i del govern normal; una pràctica que condueix més directament a convulsions públiques i la ruïna dels governs populars que cap altra que s'hagi vist entre nosaltres.

PUBLI [Madison]

59

Sobre la capacitat del Congrés de regular les eleccions

L'ordre natural del tema ens porta a considerar, en aquest punt, la disposició de la Constitució que autoritza l'assemblea legislativa nacional a regular, en darrera instància, les eleccions dels seus propis membres. S'expressa amb aquestes paraules: «Els moments, llocs i la manera de celebrar eleccions per a senadors i representants els prescriurà l'assemblea legislativa de cada estat; però el Congrés pot, en tot moment, per llei, elaborar o alterar aquestes regulacions, excepte pel que fa als llocs on s'escolliran els senadors.»[46] Aquesta disposició ha rebut no tan sols les crítiques airades dels qui condemnen la Constitució en bloc, sinó també la censura dels qui s'hi han oposat de manera menys global i més moderada; i, en un cas, l'ha trobat refutable un cavaller que es declarava partidari de totes les altres parts del sistema.

Molt m'equivoco, tanmateix, si en tota la proposta hi ha cap article que mereixi una defensa més completa que aquest. La idoneïtat se'n fonamenta en la prova d'aquesta proposició senzilla: que *tot govern ha de contenir els mitjans de la seva pròpia preservació*. Tothom que raoni amb justícia aprovarà, a cop d'ull, una adhesió a aquesta norma en l'obra de

46 Article 1, secció 4, clàusula 1.

la Convenció, i en desaprovarà qualsevol desviament que no sembli haver estat dictat per la necessitat d'incorporar a l'obra algun ingredient específic que fos incompatible amb una interpretació rígida de la norma. Fins i tot en aquest cas, tot i que pugui convenir en la necessitat, no deixarà d'entendre que allunyar-se d'un principi tan fonamental implica una imperfecció del sistema que pot ésser la llavor d'una futura feblesa, i potser de l'anarquia.

No és possible adduir que es podria haver elaborat i introduït a la Constitució una llei electoral aplicable a tots els canvis probables en la situació del país, ni tampoc, doncs, que cal que existeixi en algun lloc un poder discrecional sobre les eleccions. Suposo que també es concedirà sense reserves que només hi ha tres maneres de modificar i disposar raonablement aquesta potestat: que caldria haver-la atribuït en exlusiva o bé a l'assemblea legislativa nacional, o bé a les assemblees legislatives estatals, o atribuir-la en principi a aquestes i, en darrera instància, a la primera. La Convenció ha optat amb encert per l'últim mode. Ha atribuït la regulació de les eleccions al Govern federal, en primera instància, a les administracions locals, cosa que, en els casos ordinaris, i sempre que no prevalguin opinions impròpies, pot ésser del tot convenient i satisfactori; però ha reservat per a l'autoritat nacional el dret d'intervenir, sempre que circumstàncies extraordinàries puguin fer aquesta intervenció necessària per a la seva seguretat.

Res no pot ésser més evident que el fet que posar la potestat exclusiva de regular les eleccions al Govern nacional, en mans de les assemblees legislatives estatals, deixaria l'existència de la Unió totalment a la seva mercè. Podrien destruir-la en qualsevol moment per una deixadesa a l'hora de convocar l'elecció de persones per a administrar-ne els afers. No serveix de gaire dir que aquest tipus de negligència o omissió

no seria gens probable. La possibilitat constitucional del cas, sense l'existència d'una mesura equivalent que la pugui frenar, és una objecció irrebatible. Tampoc no s'ha proporcionat cap motiu satisfactori perquè haguem d'incórrer en aquest risc. Les conjectures exagerades fruit d'una desconfiança irritada no es podran dignificar mai amb aquest caràcter. Si estem d'humor per a imaginar abusos de poder, tant se val que els imaginem per part dels governs estatals com del general. I com que és més coherent amb les normes d'una teoria justa confiar a la Unió la cura de la seva pròpia existència que no transferir-la a unes altres mans, si cal aventurar córrer el risc d'abusos de poder d'una banda o de l'altra, és més raonable córrer tal risc d'allà on fos natural ubicar aquest poder que no d'allà on no ho fos.

Suposem que s'hagués introduït un article a la Constitució que donés als Estats Units poder per a regular les eleccions de cadascun dels estats; ¿hauria vacil·lat ningú a condemnar-lo, com a transposició de poder injustificable i com a mecanisme deliberat per a la destrucció dels governs estatals? La vulneració del principi, en aquest cas, no hauria requerit cap comentari; i per a un observador imparcial, la qüestió no seria menys evident en el projecte de sotmetre l'existència del Govern nacional, en un aspecte similar, a la conveniència dels governs estatals. Una consideració equilibrada de la qüestió no pot deixar de produir la certesa que cadascun ha de dependre, tant com sigui possible, de si mateix per a la seva pròpia protecció.

Contra aquesta postura, pot observar-se que la constitució del Senat nacional implicaria, en tota l'extensió, el perill que s'ha suggerit que podria derivar-se de preveure un poder exclusiu de les assemblees legislatives estatals per a regular les eleccions federals. Podria al·legar-se que, declinant el

nomenament de senadors, aquestes podrien donar en qualsevol moment un cop fatal a la Unió; i d'això pot inferir-se que, com que l'existència de la Unió passaria a dependre de les assemblees estatals en un aspecte tan essencial, no hi pot haver cap objecció a acceptar la mateixa dependència en el cas particular que estem considerant. Pot afegir-se que l'interès de cada estat a mantenir la representació a les institucions nacionals segurament serà una garantia completa contra un abús de confiança.

Aquest argument, tot i que aparent, no es mostrarà sòlid en cap anàlisi. És cert, en efecte, que les assemblees legislatives estatals, en abstenir-se de nomenar els senadors, poden destruir el Govern nacional. Però d'això no se segueix que, com que tenen el poder de fer-ho en un cas, l'hagin de tenir en tots els altres. Hi ha casos en què la tendència perniciosa d'aquest poder pot ésser força més decisiva, sense cap motiu igual de convincent que el que deu haver guiat la perspectiva de la Convenció en relació amb el Senat per a recomanar que les assemblees estatals tinguin un paper en el sistema. En la mesura que aquesta estructura del Senat pot exposar la Unió a danys de les assemblees legislatives estatals, és un mal; però és un mal que no es podria haver evitat sense excloure del tot els estats, en les seves capacitats polítiques, de l'organització del Govern nacional. Si s'hagués fet, sens dubte s'hauria interpretat com una absoluta negligència del principi federal, i de ben segur que hauria privat els governs estatals de la salvaguarda absoluta que tindran amb aquesta mesura. Però encara que sigui sensat acceptar en aquest cas un inconvenient, per poder assolir un benefici necessari o un bé més gran, això no implica que s'hagi de fomentar que augmentin els inconvenients o el mal, quan no hi ha cap necessitat ni convida a això cap benefici major.

També es pot percebre amb facilitat que el Govern nacional correria un risc molt més gran si les assemblees legislatives estatals tinguessin potestat sobre les eleccions a la Cambra de Representants que no per la facultat atribuïda als estats de nomenar els membres del Senat. Cal elegir els senadors per a un període de sis anys; hi ha d'haver una rotació, en virtut de la qual una tercera part dels escons s'han de renovar cada dos anys; cap estat no pot tenir dret a més de dos senadors; el quòrum de l'organisme ha de consistir en setze membres. El resultat conjunt d'aquestes condicions comportaria que una associació provisional d'uns quants estats per a aturar el nomenament de senadors no podria anul·lar l'existència de l'organisme ni perjudicar-ne l'activitat; i no és una aliança general o permanent dels estats el que hem de témer. Una aliança general podria sorgir de designis sinistres en els membres capdavanters d'unes quantes assemblees legislatives estatals; la permanent implicaria una desafecció fixa i arrelada en el conjunt del poble que o bé no es produirà mai o bé serà deguda, amb tota probabilitat, a una constatació de la ineptitud del Govern general pel que fa a promoure'n el benestar, i en aquest cas cap ciutadà no podria desitjar-ne la continuïtat.

Però amb relació a la Cambra de Representants, està previst que les eleccions generals siguin cada dos anys. Si les assemblees legislatives estatals obtinguessin la potestat exclusiva de regular aquestes eleccions, cada convocatòria electoral comportaria una delicada crisi en la situació nacional, que podria desembocar en una dissolució de la Unió, si els dirigents d'uns quants dels estats més importants participessin en una conspiració prèvia per a impedir les eleccions.

No negaré cert pes a l'observació que els interessos de cada estat, representats a les institucions federals, seran una

garantia contra l'abús de poder que les assemblees legislatives estatals podrien exercir contra les seves pròpies eleccions. Però aquesta garantia no semblarà absoluta als qui creuen en la força d'una distinció òbvia entre l'interès del poble en el benestar públic i l'interès dels seus governants locals en el poder i importància dels seus càrrecs. El poble d'Amèrica pot sentir una intensa inclinació cap al Govern de la Unió en moments en què els governants de determinats estats, arran de l'estímul de la rivalitat natural pel poder, i d'esperances d'enaltiment personal, i amb el suport de grups poderosos a cadascun d'aquests estats, es comportin en contra de l'interès del pople. Aquesta divergència de sentiments entre la majoria del poble i els individus que més influència tenen a les seves institucions està actualment exemplificada en alguns estats arran del tema que ens ocupa. Un projecte de confederacions separades, que sempre multiplicarà les oportunitats de l'ambició, serà un esquer infallible per a tots els personatges influents de les administracions estatals que són capaços de posar els seus emoluments i la seva promoció per damunt del bé públic. Amb una arma tan efectiva com la potestat exclusiva de regular les eleccions al Govern nacional, una aliança d'homes d'aquesta mena, en uns pocs estats però dels més importants, on la temptació sempre serà més forta, podria causar la destrucció de la Unió aprofitant l'avinentesa d'algun descontentament casual entre el poble (que potser puguin haver originat ells mateixos) per a aturar les eleccions de la Cambra de Representants. No podem oblidar en cap moment que una Unió ferma d'aquest país, amb un govern eficient, probablement esdevindrà, cada cop més, objecte d'enveja de més d'una nació europea, i que els intents de minar-la s'iniciaran de vegades en les intrigues de potències estrangeres, algunes de les quals rarament deixaran d'auspi-

ciar-les i instigar-les. El seu manteniment, doncs, no s'ha de confiar, en cap cas que sigui evitable, a la vigilància de ningú que no siguin aquells que, per la seva situació, garanteixin uniformement un interès directe en l'execució fidel i vigilant d'aquesta tasca.

PUBLI [Hamilton]

60

Continuació del mateix tema

Hem vist que no és possible entregar a les assemblees legislatives estatals, sense córrer riscos, un poder absolut sobre les eleccions al Govern federal. Vegem ara quin perill representaria l'opció contrària: és a dir, confiar a la mateixa Unió el dret últim de regular les seves pròpies eleccions. No es pretén que aquest dret s'utilitzés mai per a excloure cap estat de la seva quota de representació. L'interès de tots seria, com a mínim en aquest aspecte, una garantia per a tots. Però n'hi ha que al·leguen que podria emprar-se de manera que s'afavorís l'elecció d'una mena d'homes predilecta en perjudici d'altres, en restringir la ubicació dels col·legis electorals a circumscripcions concretes i impedir, així, que tots els ciutadans participessin en les eleccions. De totes les suposicions quimèriques, aquesta en sembla la més quimèrica. D'una banda, cap càlcul de probabilitats raonable ens menaria a imaginar que una mesura que implicaria una conducta tan violenta i fora de tot ordre pogués obrir-se mai camí fins a les institucions nacionals; i de l'altra, es podria concloure amb certesa que, si un esperit tan inadequat hi fos mai admès, es manifestaria d'una manera ben diferent i molt més decisiva.

Es pot concloure a plena satisfacció que la possibilitat que això passi és del tot inversemblant arran d'aquesta simple

reflexió: que no es podria fer mai sense suscitar una revolta immediata del poble, encapçalada i dirigida pels governs estatals. No és difícil concebre que, en determinades èpoques turbulentes i contencioses, una majoria victoriosa pogués vulnerar aquest dret tan propi de la llibertat d'una determinada classe de ciutadans; però és del tot inconcebible i increïble que la política deliberada del Govern pogués, en un país d'aquesta situació i cultura, envair un privilegi tan fonamental sense ocasionar una revolta popular.

A més d'aquesta reflexió general, hi ha consideracions de natura més precisa que impedeixen nodrir cap temor respecte a aquest tema. La diversitat entre integrants del Govern nacional, i encara més la manera en què entraran en acció a les diverses branques, ha de constituir un obstacle poderós davant tot intent d'unir en aliança aquells que pretenguin manipular les eleccions. Hi ha prou diversitat en la condició de la propietat, en l'esperit, les maneres i els hàbits del poble de les diverses parts de la Unió per a causar una substancial diversitat de disposició en els representants envers els diversos rangs i condicions de la societat. I encara que les relacions estretes en el mateix Govern promouran una gradual assimilació de temperament i sentiments, hi ha causes, tant físiques com morals, que poden, en més o menys grau, nodrir permanentment propensions i inclinacions diverses en aquest particular. Però la circumstància que és probable que tingui més influència en la qüestió seran les maneres diferents de constituir les diverses parts components del Govern. Com que el poble elegirà directament la Cambra de Representants, les assemblees legislatives estatals elegiran el Senat i els electors que hagi seleccionat el poble triaran el president, és poc probable que hi hagi cap interès comú que inclini aquestes branques diferents de manera que vulguin beneficiar una classe d'electors particular.

Quant al Senat, és impossible que cap regulació de «lloc i manera», que és tot el que es proposa que s'assigni al Govern nacional pel que fa a aquest organisme, pugui afectar l'esperit que dirigirà l'elecció dels seus membres. El sentit col·lectiu de les assemblees legislatives estatals no pot experimentar mai circumstàncies externes d'aquest tipus; una consideració que per si mateixa hauria de convèncer-nos que no s'intentarà mai aplicar la temuda discriminació. Perquè quin incentiu podria tenir el Senat per a estar d'acord en una opció que no l'inclogués a ell mateix? O amb quina finalitat s'instituiria, en una cambra de l'assemblea legislativa, si no es pogués ampliar a l'altra? La composició d'una contrarestaria, en aquest cas, la de l'altra. I no podem suposar mai que inclouria els nomenaments al Senat si no és que alhora suposem la cooperació voluntària de les assemblees legislatives estatals. En aquest darrer supòsit, no té cap importància on radiqui la potestat en qüestió: si en les assemblees o en la Unió.

Però quin objectiu té aquesta arbitrarietat capriciosa en el si de les institucions nacionals? ¿S'ha d'exercir discriminant els diversos sectors de la indústria, o les diverses formes de propietat, o els diferents graus de propietat? S'inclinarà a favor del poder dels terratinents, o del dels diners, o l'interès mercantil, o l'interès dels fabricants? O, per expressar-nos en el llenguatge propi dels adversaris de la Constitució, ¿propiciarà l'enaltiment dels «rics i de llinatge noble» en perjudici i degradació de la resta de la societat?

Si aquesta arbitrarietat s'exerceix a favor dels qui estan implicats en qualsevol categoria particular de la indústria o la propietat, suposo que es reconeixerà sense reserves que els terratinents i comerciants competiran per a beneficiar-se'n. I no vacil·lo a afirmar que és infinitament menys probable que cap dels dos obtingui ascendència a les institucions legis-

latives nacionals que no que l'un o l'altre predomini en totes les locals. La inferència serà que cal témer molt menys de les institucions nacionals que no de les locals una conducta tendent a donar una preferència indeguda a qualsevol dels dos tipus d'interessos.

Els diversos estats depenen en diversos graus de l'agricultura i el comerç. A la majoria, si no en tots, predomina l'agricultura. En uns quants, però, el comerç gairebé la iguala, i a la majoria té una considerable quota d'influència. El pes proporcional de cada sector es transmet a la representació nacional; i pel mateix motiu que aquesta darrera és conseqüència d'una varietat d'interessos més gran i en proporcions molt més diverses que no es poden trobar en un sol estat, estarà molt menys inclinada a defensar-ne cap amb una predilecció decidida que no ho faria la representació de qualsevol estat individual.

En un país que consisteix sobretot en conreadors de la terra, en què imperen les normes d'una representació igualitària, els terratinents han de predominar, en general, al Govern. Mentre aquest interès prevalgui a la majoria de les assemblees legislatives estatals, ha de mantenir una superioritat corresponent al Senat nacional, que de costum serà una còpia fidel de les majories d'aquestes assemblees. No es pot suposar, doncs, que hi hagi mai gaire intenció de sacrificar la classe terratinent a la mercantil. En aplicar, així, particularment al Senat una observació general suggerida per la situació del país, em regeixo per la consideració que els crèduls incondicionals del poder estatal no poden, segons els seus propis principis, sospitar que cap influència externa pugui apartar del seu deure les assemblees legislatives estatals. Però en realitat la mateixa situació ha de tenir el mateix efecte, com a mínim en la composició primigènia de la Cam-

bra de Representants federal; en aquest àmbit, és tan poc previsible com en l'altre una preferència inadequada per la classe mercantil.

Potser per a reforçar l'objecció, en tot cas, es pot demanar: ¿no hi ha perill que al Govern nacional predomini una opció contrària, que vulgui donar a la classe terratinent el monopoli de l'Administració federal? Com que és força inversemblant que la possibilitat d'aquesta preferència espanti gens els qui podria afectar directament, prescindirem d'una resposta complexa a aquesta pregunta. N'hi ha prou de comentar, primer, que pels motius esmentats en un altre lloc, és menys probable que qualsevol tipus de biaix prevalgui a les institucions de la Unió que a les de qualsevol dels seus membres; segon, que no hi hauria temptacions de vulnerar la Constitució a favor de la classe terratinent, perquè aquesta classe, per la natura de les coses, gaudiria d'un predomini tan gran com podria desitjar; i tercer, que homes acostumats a investigar les fonts de prosperitat pública a gran escala saben de sobres la utilitat del comerç per a voler causar-li una ferida tan profunda com la que li infligiria l'exclusió total dels qui més bé n'entendrien l'interès pel fet de dirigir-lo. La importància del comerç, només pel que fa a ingressos públics, ha de protegir-lo efectivament de l'enemistat d'un òrgan contínuament sotmès a les demandes apressants de la necessitat pública precisament a favor d'aquest primer.

M'estimo més ésser breu en l'anàlisi de la probabilitat d'un biaix fonamentat en una discriminació entre les diverses menes d'indústria i propietat, perquè, fins allà on entenc què volen dir els detractors, es plantegen un altre tipus de discriminació. Sembla que tenen en ment que la preferència amb què pretenen espantar-nos rau en aquells que anomenen «rics i de llinatge noble». Sembla que aquests seran exaltats

fins a una preeminència detestable sobre la resta de conciutadans. De vegades, però, prosperaran com a conseqüència forçosa de la petitesa de l'òrgan representatiu, i d'altres perquè privaran el poble en general de l'oportunitat d'exercir el seu dret de sufragi en l'elecció d'aquest òrgan.

Però ¿segons quin principi s'ha de basar la restricció dels col·legis electorals a unes quantes seus, per tal de satisfer els motius que impulsen aquesta preferència? ¿És que els anomenats rics i de llinatge noble s'ubiquen només a llocs concrets dels diversos estats? ¿És que per un instint o una precisió miraculosa, a cada estat han concentrat les seves residències apartades de la resta? ¿És que només se'ls pot trobar a les ciutats? ¿O, ben al contrari, estan escampats per la faç del país segons l'avarícia o l'atzar puguin haver determinat la seva sort o la dels seus predecessors? Si es tracta del segon cas (com ho sap tot home intel·ligent),[47] ¿no és evident que la política de limitar la ubicació dels col·legis electorals a determinades zones seria tan contrària al seu propi objectiu com censurable en tots els altres aspectes? El cert és que l'únic mètode per a assegurar que els rics exerceixen la temuda preferència és establir requisits de propietat o bé als electors o bé als qui poden ésser elegits. Però això no forma part de la potestat que s'ha de conferir al Govern nacional. L'autoritat en seria explícitament restringida a la regulació dels moments, els llocs i el mode de les eleccions. Les restriccions sobre les persones que poden votar o ésser escollides, com s'ha observat en altres ocasions, estan definides i fixades a la Constitució, i l'assemblea legislativa no pot modificar-les.

Però posem per cas que l'esmentada mesura tingués efecte; i alhora donem per fet que els governants nacionals rele-

47 Sobretot als estats meridionals i en aquest.

guessin tots els escrúpols que poguessin inspirar un sentit del deure o un temor al perill de l'experiment: amb tot, imagino que ningú no pretendrà que poguessin aspirar mai a dur a terme aquesta empresa sense l'ajuda d'una força militar prou poderosa per a derrotar la resistència del conjunt del poble. En diversos passatges d'aquests documents s'ha analitzat i demostrat la improbabilitat que pugui existir una força que estigui a l'altura d'aquest objectiu; però, a fi de mostrar amb tota la força la inutilitat de l'objecció que considerem, es concedirà per un moment que aquesta força pogués existir i suposarem que estigui en mans del Govern nacional. Què cal concloure? Amb una disposició a envair els drets fonamentals de comunitat i amb els mitjans per a satisfer aquesta disposició, ¿es pot presumir que les persones que la sentissin es dedicarien a la tasca ridícula d'empescar-se lleis electorals per a assegurar la representació preferent de les classes afavorides? ¿No és probable que optessin per una conducta més adaptada al seu propi enaltiment immediat? ¿No resoldrien audaçment perpetuar-se als càrrecs mitjançant un acte d'usurpació decisiu en comptes de confiar-se a mesures precàries que, a desgrat de totes les precaucions que poguessin acompanyar-los, poguessin culminar en la dimissió, la vergonya i la ruïna dels seus autors? ¿No temerien que els ciutadans, no menys tenaços que conscients dels seus drets, acudissin com un sol home des dels extrems més remots dels respectius estats als col·legis electorals establerts, per a enderrocar els tirans i substituir-los per homes disposats a venjar la vulnerada majestat del poble?

PUBLI [Hamilton]

61

Continuació del mateix tema

Els més honrats oponents de les mesures concernents a les eleccions incloses a la proposta de la Convenció, quan se'ls pressiona en el debat, accepten de vegades la idoneïtat d'aquesta mesura, si bé amb aquesta reserva: que l'hauria d'haver acompanyada la declaració que totes les eleccions se celebrarien als comtats on residissin els electors. Diuen que és una precaució necessària contra un abús de poder. Una declaració d'aquesta natura hauria estat sens dubte inofensiva, i en la mesura que hauria tingut l'efecte d'apaivagar temors potser no hauria estat indesitjable. Però de fet no hauria afegit gaires o cap garantia contra el perill que es temia, i un observador imparcial i sensat no en considerarà mai la manca com una objecció greu i encara menys insuperable. Les diverses opinions que s'han expressat sobre la qüestió en els dos documents anteriors han d'ésser suficients per a convèncer tots els homes serens i amb criteri que, si la llibertat pública fos mai víctima de l'ambició dels governants nacionals, la potestat que examinem, si més no, no seria culpable del sacrifici.

Si els qui fan cas de la malfiança s'avinguessin a exercitar-la en una inspecció minuciosa de les diverses constitucions estatals, trobarien poca menys justificació per a la inquietud i l'alarma en el marge que la majoria d'ells concedeix a les

eleccions que en el marge que es proposa de concedir al Govern nacional en la mateixa matèria. Un examen de la seva situació, en aquest punt, tendiria en gran manera a eliminar qualsevol impressió negativa que pugui restar sobre aquest afer. Però com que aquesta perspectiva ens menaria a detalls llargs i avorrits, m'acontentaré amb l'únic exemple de l'Estat on escric. La Constitució de Nova York només estipula quant a la ubicació dels col·legis que els membres de l'Assemblea s'elegiran als comtats; els del Senat, a les grans circunscripcions en què està dividit o es pot dividir l'Estat: ara com ara en són quatre i consten de totes les variants, entre dos i sis comtats. Es pot veure amb claredat que no seria més difícil per a l'assemblea legislativa de Nova York derrotar els sufragis dels ciutadans novaiorquesos restringint la ubicació dels col·legis a llocs concrets que per a l'assemblea legislativa de la Unió mitjançant el mateix recurs. Suposem, per exemple, que a la ciutat d'Albany s'establís l'únic col·legi del comtat i de la circumscripció dels quals forma part: ¿no esdevindrien ràpidament els habitants d'aquesta ciutat els únics electors dels membres tant del Senat com de l'Assemblea per aquest comtat i circumscripció? ¿Podem imaginar que els electors que resideixen a poblacions remotes dels comtats d'Albany, Saratoga, Cambridge, etc., o en qualsevol part del comtat de Montgomery, es prendrien la molestia d'anar a la ciutat d'Albany per votar pels membres de l'Assemblea o el Senat abans de dirigir-se a Nova York per a participar en l'elecció dels membres de la Cambra de Representants federal? La indiferència alarmant que es pot trobar en l'exercici d'un privilegi tan inestimable amb les lleis existents, que en creen totes les possibilitats, dóna una resposta directa a aquesta pregunta. I, al marge de qualsevol experiència sobre el tema, no podem tenir problemes a determi-

nar que quan el col·legi electoral sigui a una distància inconvenient de l'elector, l'efecte en la seva conducta serà el mateix tant si aquesta distància és de vint milles o de vint mil milles. Per això ha d'ésser evident que les objeccions a la modificació particular de la potestat federal de regular eleccions s'aplicaran, en substància, amb la mateixa força a la modificació de la potestat equivalent en la Constitució d'aquest Estat; i per aquest motiu serà impossible absoldre'n una i condemnar-ne l'altra. Una comparació similar duria a la mateixa conclusió respecte a les constitucions de la majoria dels altres estats.

Si algú digués que els defectes de les constitucions estatals no forneixen cap disculpa per als que es detectin en la proposta, responc que com que ningú ha retret als primers que desatenguessin la protecció de la llibertat, quan es pot demostrar que les imputacions formulades contra els segons també els són aplicables, la conclusió és que són més aviat les crítiques rebuscades d'una oposició predeterminada que no les inferències ben fonamentades d'una recerca honesta de la veritat. Als qui estan disposats a considerar innocents omissions en les constitucions estatals allò que consideren taques imperdonables a la proposta de la Convenció, no se'ls pot dir res; o, a tot estirar, només se'ls pot demanar que ofereixin algun motiu substancial perquè els representants del poble en un sol estat hagin d'ésser més impermeables a l'afany de poder, o altres motius sinistres, que els representants del poble dels Estats Units. Si no el poden oferir, haurien de demostrar-nos com a mínim que és més fàcil minar les llibertats de tres milions de persones, amb l'avantatge dels governs locals per a encapçalar l'oposició, que de dues-centes mil persones desproveïdes d'aquest avantatge. I pel que fa al punt que estem analitzant, ens haurien de convèncer que és menys

probable que una facció predominant en un sol estat s'inclinés, per a mantenir la seva superioritat, per preferir una classe d'electors particular, que no que un esperit similar s'ensenyorís dels representants dels tretze estats, distribuïts en una regió enorme, i en diversos aspectes diferenciats entre si per una munió de circumstàncies, prejudicis i interessos locals.

Fins ara les meves observacions només han pretès vindicar la mesura en qüestió des del punt de vista de la idoneïtat teòrica, el del perill d'atribuir a un altre lloc la potestat i el de la seguretat d'atribuir-lo de la manera proposada. Però encara cal esmentar un avantatge positiu que resultarà d'aquesta mesura i que no s'hauria pogut obtenir de cap altra: em refereixo a la simultaneïtat en la celebració de les eleccions per a la Cambra de Representants federal. És més que possible que l'experiència ens demostri la gran importància d'aquesta simultaneïtat per al benestar públic, com a garantia contra la perpetuació del mateix esperit a l'organisme i també com a cura per a les malalties de la discòrdia. Si cada estat pot elegir el moment de celebrar eleccions, és possible que hi hagi com a mínim tants períodes diferents com mesos a l'any. Els moments de les eleccions als diversos estats, tal com estan ara instaurats per a afers locals, varien entre extrems tan amplis com març i novembre. La conseqüència d'aquesta diversitat seria que no es podria produir mai una dissolució o renovació absolutes de l'òrgan al mateix temps. Si hi predominés un esperit inadequat de qualsevol tipus, aquest esperit podria infondre's en els nous membres a mesura que s'anessin incorporant successivament. Fóra probable que el gros continués essent gairebé el mateix i assimilés constantment les addicions graduals. L'exemple es contagia amb una intensitat que pocs homes tenen prou força d'esperit per

a resistir. M'inclino a pensar que una durada el triple de llarga dels càrrecs, amb la condició d'una dissolució total de l'òrgan al mateix temps, seria menys perjudicial per a la llibertat que una tercera part d'aquesta durada subjecta a modificacions graduals i successives.

La simultaneïtat en la celebració de les eleccions sembla igualment necessària per a dur a la pràctica la idea d'una rotació regular al Senat, i per a reunir convenientment l'assemblea legislativa en un període estipulat cada any.

Potser ens demanaran: per què, doncs, no s'ha pogut fixar un calendari electoral a la Constitució? Com que els adversaris més aferrissats de la proposta de la Convenció en aquest Estat són igualment, en general, admiradors aferrissats de la Constitució de l'Estat, es pot respondre la pregunta demanant: per què no s'ha fixat un calendari per a aquest propòsit a la Constitució d'aquest Estat? No es pot donar millor resposta que dient que aquesta qüestió es podria haver confiat amb totes les garanties a la discrecionalitat legislativa; i que si s'hagués decretat un calendari, podria haver resultat, a la pràctica, menys convenient que un altre. La mateixa resposta pot donar-se a la pregunta formulada a l'altra banda. I pot afegir-se que, com que el suposat perill d'un canvi gradual és tan sols hipotètic, no hauria estat gens raonable, arran d'aquesta hipòtesi, establir com a punt fonamental allò que hauria privat diversos estats de la conveniència de celebrar a la mateixa època les eleccions per als seus propis governs i per al Govern nacional.

PUBLI [Hamilton]

62

El Senat

Després d'examinar la constitució de la Cambra de Representants i respondre les objeccions que semblaven mereixedores d'atenció entre les que s'hi han fet, procedeixo a continuació a l'examen del Senat. Les categories en què es pot considerar aquesta institució del Govern són: I. Els requisits dels senadors; II. El seu nomenament per part de les assemblees legislatives estatals; III. La representació igualitària al Senat; IV. El nombre de senadors i el període per al qual són elegits; V. Les potestats que s'assigna al Senat.

I. Els requisits proposats per als senadors, en comparació dels dels representants, consisteixen en una edat més avançada i un període de ciutadania més llarg. Un senador ha de tenir trenta anys d'edat com a mínim, quan un representant n'ha de tenir vint-i-cinc. I el primer ha d'haver estat ciutadà durant nou anys, quan al segon se n'hi exigeixen set. La conveniència d'aquestes distincions s'explica per la natura de la missió dels senadors, que, en requerir un major grau d'informació i estabilitat de caràcter, vol que el senador hagi arribat a una època de la vida en què sigui molt probable fornir aquests avantatges; i perquè, com que participa directament en tractes amb nacions estrangeres, el càrrec no el

pot ocupar ningú que no estigui plenament independitzat dels prejudicis i hàbits inherents al naixement i l'educació a l'estranger. El període de nou anys sembla que és un terme mitjà prudent, entre una exclusió total de ciutadans adoptats, els mèrits i el talent dels quals els poden fer mereixedors d'una quota de confiança pública, i una admissió indiscriminada i precipitada, que podria obrir una via a la influència estrangera als consells nacionals.

II. És igualment innecessari estendre's sobre el nomenament de senadors per les assemblees legislatives estatals. Entre els diversos mètodes que es podrien haver concebut per a constituir aquesta branca del Govern, el que ha proposat la Convenció és probablement el més agradable per a l'opinió pública. El recomana el doble avantatge d'afavorir un nomenament selecte i d'atorgar als governs estatals una intervenció en la formació del Govern federal que ha d'assegurar l'autoritat del primer, i pot formar un vincle convenient entre tots dos sistemes.

III. La representació igualitària és un altre punt que, com que és resultat evident del compromís entre les pretensions oposades dels estats grans i petits, no dóna peu a gaire debat. Si de debò és encertat que en un poble plenament incorporat a una nació cada circumscripció tingui una quota *proporcional* en el Govern i que entre estats independents i sobirans, vinculats per una simple associació, les parts, per desiguals que siguin en extensió, han de tenir una quota *igual* als consells comuns, no sembla mancat de tota lògica que en una república composta, que participa del caràcter nacional i federal, el Govern s'hagi de fonamentar en una barreja dels principis de representació proporcional i igual. Però no s'ha de jutjar amb models teòrics una part de la Constitució que totes les parts reconeixen que és resultat, no de la teoria, sinó

«d'un esperit d'amistat, i d'aquella deferència i concessió mútues que la peculiaritat de la nostra situació política fa indispensables». La veu d'Amèrica reclama, i encara ho reclama amb més força la seva situació política, un govern comú, amb potestats adequades als seus objectes. No és probable que els estats més petits propiciïn un govern fonamentat en principis adaptats als desitjos dels estats més grans. L'única opció per a aquests segons es troba entre el govern que es proposa i un govern encara més censurable. Davant aquesta alternativa, la prudència aconsella optar pel mal menor; i en comptes de dedicar-nos a imaginar infructuosament els possibles problemes que se'n poden derivar, pensar més aviat en les conseqüències favorables que poden justificar el sacrifici.

En aquest esperit, pot observar-se que la igualtat de vot que es concedeix a cada estat és alhora un reconeixement constitucional de la part de sobirania que resta als estats individuals i un instrument per a preservar aquesta sobirania residual. Fins aquí la igualtat ha d'ésser igualment acceptable per als estats grans i per als petits, ja que aquests senten la mateixa sol·licitud per a evitar, mitjançant qualsevol recurs possible, una consolidació inadequada dels estats en una sola república.

Un altre avantatge que reporta aquest ingredient de la constitució del Senat és que esdevindrà un obstacle addicional contra lleis inadequades. Ara no es pot aprovar cap llei o resolució sense que l'aprovin, primer, una majoria del poble, i després una majoria dels estats. Cal reconèixer que aquesta limitació complexa a la legislació en alguns casos pot ésser tan perjudicial com beneficiosa; i que la defensa peculiar que això implica envers els estats més petits fóra més raonable si aquests estats tinguessin uns interessos en comú, diferents dels de la resta d'estats que poguessin, altrament, estar exposats a perills peculiars. Però com que els estats més grans

sempre podran, gràcies al control que tenen sobre el pressupost, frenar l'execució poc raonable d'aquesta prerrogativa dels estats més petits, i com que sembla que la facilitat i l'excés de legislació són les malalties a les quals tenen més propensió els nostres governs, no és impossible que aquesta part de la Constitució esdevingui més convenient a la pràctica que no ho troben molts en reflexionar-hi.

IV. El següent que hem de considerar és el nombre de senadors i la durada del mandat. Per tal de fer-nos un judici precís de tots dos punts, convé analitzar les funcions que ha de satisfer el Senat; i per a determinar aquestes, caldrà examinar els inconvenients que ha de patir una república a causa de la manca d'aquesta institució.

Primer: és una desgràcia implícita al Govern republicà, tot i que en un grau inferior a les altres modalitats de Govern, que els qui l'administren puguin oblidar les seves obligacions respecte als electors i ésser infidels a la seva important missió. Des d'aquest punt de vista, un Senat, com a segona cambra de l'assemblea legislativa diferent de la primera amb la qual es reparteix el poder, ha d'ésser en tots els casos un saludable control al Govern. Duplica la seguretat del poble en requerir l'acord de dos òrgans distints per poder executar estratagemes deshonestos i pèrfids, quan altrament n'hi hauria prou amb l'ambició o corrupció d'un d'ells. Es tracta d'una precaució basada en principis tan clars, i a hores d'ara tan ben entesos als Estats Units, que fóra més que superflu estendres'hi. Només comentaré que, com que la improbabilitat d'aliances sinistres serà proporcional a les diferències entre el caràcter de tots dos òrgans, per força ha d'ésser convenient distingir-los entre si en totes les ocasions d'acord amb l'harmonia pròpia del bon funcionament, i d'acord amb els veritables principis del Govern republicà.

Segon: que el Senat és necessari també ens ho indica la propensió de totes les assemblees úniques i nombroses a cedir a l'impuls de passions sobtades i violentes i deixar-se seduir per dirigents facciosos fins al punt de prendre resolucions immoderades i pernicioses. Se'n podrien esmentar exemples innombrables, i tant de casos ocorreguts als Estats Units com a la història d'altres nacions. Però no cal demostrar una postura que ningú no contradirà. Només cal indicar que un òrgan que ha de corregir aquesta feblesa hauria d'estar-ne lliure, i per conseqüent ha d'ésser menys nombrós. A més a més, ha de posseir una gran fermesa, i per tant ha de conservar la seva autoritat al llarg d'un període de durada considerable.

Tercer: un altre defecte que el Senat ha de corregir rau en la manca d'un coneixement necessari dels objectes i principis de legislació. No és possible que als membres de l'assemblea que provenen en general de sectors de l'àmbit privat, que ocupin el càrrec poc temps i que esmercin, sense cap motiu permanent, els descansos d'ocupació pública a l'estudi de les lleis, els afers i els interessos globals del seu país, se'ls puguin escapar, si se'ls donés llibertat absoluta, diversos errors greus en l'exercici de la seva comesa legislativa. Es pot afirmar, amb els arguments més sòlids, que no es pot atribuir ni una petita part dels actuals problemes d'Amèrica a equivocacions dels nostres governs, i que aquests han actuat més amb el cap que no amb el cor. ¿Què són, de fet, totes les lleis derogatòries, explicatives i correctores, que omplen i degraden els nostres voluminosos codis, sinó sengles monuments de manca de saviesa, sengles impugnacions exhibides per cada sessió successiva contra la predecessora, sengles admonicions al poble sobre el valor de l'ajuda que pot esperar d'un Senat ben constituït?

Un bon Govern implica dues coses: primer, fidelitat a l'objecte del Govern, que és la felicitat del poble; segon, un coneixement dels mitjans pels quals es pot assolir més bé aquest objectiu. Hi ha governs mancats de totes dues qualitats; la majoria està mancada de la primera. No vacil·lo a afirmar que els governs americans han dedicat una atenció insuficient a la segona. La Constitució federal evita aquest error i, val la pena que ens hi fixem, preveu la segona d'una manera que incrementa la garantia de la primera.

Quart: la mutabilitat als consells públics sorgida d'una ràpida rotació de nous membres, per molts requisits que se'ls pugui exigir, assenyala de manera indiscutible la necessitat d'alguna institució estable al Govern. Cada nova elecció als estats resulta en la renovació de la meitat dels seus representants. Aquest canvi d'homes ha de produir un canvi d'opinions; i el canvi d'opinions, un canvi de mesures. Però un canvi continu fins i tot de mesures bones contravé qualsevol norma de prudència i qualsevol perspectiva d'èxit. El comentari es verifica a la vida privada, i resulta més just, i també més important, en les transaccions nacionals.

El seguiment dels efectes nocius d'un govern mutable ompliria un volum. Només en suggeriré uns quants, i es veurà que cadascun n'origina innombrables.

En primer lloc, costa el respecte i la confiança de les altres nacions, i tots els avantatges relacionats amb el caràcter nacional. Totes les persones prudents creuen que un individu que es mostra inconstant en els seus plans, o potser que mena els seus afers sense cap pla en absolut, no trigarà a ésser víctima de les seves pròpies inconstància i follia. Els veïns que l'aprecien més potser el planyeran, però tots evitaran posar en contacte la seva fortuna amb la d'ell, i no seran pocs els que aprofitaran l'avinentesa per a treure'n profit. Una nació

és per a una altra el que un individu és per a un altre, amb aquesta malenconiosa excepció, potser: que la primera, que té menys emocions benvolents que el segon, també té menys restriccions per a aprofitar-se indegudament de les indiscrecions de les altres. Tota nació, doncs, que mostri en els seus afers manca de seny i d'estabilitat, pot comptar que la política més sistemàtica dels seus veïns més savis li causarà totes les pèrdues que pugui resistir. Però la millor instrucció sobre aquest tema Amèrica la rep, dissortadament, de l'exemple de la seva pròpia situació. Troba que els amics no la respecten, que els enemics la menyspreen i que és presa de totes les nacions que estan interessades a especular amb les seves institucions inestables i afers vergonyants.

Els efectes interns d'una política mutable són encara més calamitosos. Enverina les benediccions de la mateixa llibertat. Poc beneficiarà el poble que les lleis les elaborin homes que ell ha elegit si les lleis són tan voluminoses que no es poden llegir, o tan incoherents que no es poden entendre, si són revocades o recusades abans de promulgar-se, o experimenten canvis tan incessants que ningú que sàpiga quina llei hi ha un dia pugui endevinar quina hi haurà l'endemà. El dret es defineix com una norma d'acció; però com hi pot haver una norma que sigui poc coneguda i menys fixada?

Un altre efecte de la inestabilitat pública és l'avantatge poc raonable que dóna als hàbils, als emprenedors i als adinerats sobre la massa laboriosa i desinformada del poble. Cada nova regulació sobre el comerç o els ingressos públics, o que concerneixi d'alguna manera el valor de les diverses menes de propietat, ofereix una nova collita als qui observen el canvi i poden seguir-ne les conseqüències; una collita que no fan créixer ells mateixos, sinó el treball i les penes del conjunt dels seus conciutadans. És un estat de coses en què

es pot dir amb força certesa que les lleis es fan per a pocs, no per a molts.

Des d'un altre punt de vista, un govern inestable fa molt mal. La manca de confiança en les institucions públiques refreda qualsevol iniciativa útil, l'èxit o el profit de la qual pugui dependre de la continuïtat de les mesures existents. Quin comerciant assenyat arriscarà la fortuna en qualsevol sector del comerç quan només sap que els seus plans poden esdevenir il·legals abans que els porti a la pràctica? Quin pagès o fabricant invertirà en l'estímul que es doni a cap cultiu o institució determinats, quan no té cap garantia que els treballs i avenços preparatius no el faran víctima d'un govern inconstant? En poques paraules, no poden oferir cap millora d'envergadura ni iniciativa lloable que requereixin els auspicis d'un sistema ferm de política nacional.

Però l'efecte més deplorable de tots és la disminució d'afecció i reverència que s'infiltra al cor del poble envers un sistema polític que mostra tants senyals de precarietat i decep tantes esperances positives. Cap govern, igual que cap individu, no serà respectat gaire temps si no és veritablement respectable, i no serà veritablement respectable si no posseeix una certa part d'ordre i estabilitat.

PUBLI [Madison]

63

Més sobre el Senat

Un *cinquè* desideràtum que il·lustra la necessitat d'un senat és la manca d'una autèntica consciència del caràcter nacional. Sense un membre selecte i estable al Govern, no tan sols perdrem l'estimació de les potències estrangeres arran d'una política matussera i variable, sorgida de les causes ja esmentades, sinó que les institucions nacionals no posseiran la sensibilitat cap a l'opinió del món que potser és igual de necessària per al mèrit com per a obtenir-ne el respecte i la confiança.

L'atenció al judici d'altres nacions és important per a tots els governs per dos motius: un, que independentment dels mèrits de qualsevol projecte o mesura concrets, és desitjable, per diversos motius, que es mostri a les altres nacions com a resultat d'una política sàvia i honorable; segon, que en casos dubtosos, sobretot quan les institucions nacionals puguin estar deformades per alguna passió intensa o interès momentani, l'opinió suposada o coneguda del món imparcial tal vegada sigui la millor guia que es pugui seguir. Què no ha perdut Amèrica per la seva manca de caràcter amb les nacions estrangeres, i quants errors i follies no hauria evitat si abans hagués comprovat, en tots els casos, la justícia i la conveniència de les seves accions a la llum en què probablement les veuria la part imparcial de la humanitat?

Però per molt necessària que sigui una consciència de caràcter nacional, és evident que un òrgan nombrós i canviant mai no la podrà tenir en grau suficient. Només es pot trobar entre un nombre tan petit de persones que a cada individu li pertoqui un grau raonable de les lloances i els retrets produïts per les decisions públiques; o en una assemblea a la qual s'hagi atorgat durant tant de temps la confiança pública, que l'orgull i la importància dels membres es puguin amalgamar assenyadament amb la reputació i la prosperitat de la comunitat. Als representants de Rhode Island, amb un mandat de mig any, no els devien afectar gaire, en les seves deliberacions sobre les mesures injustes d'aquest Estat, arguments fonamentats en la percepció que les nacions estrangeres, o fins i tot els altres estats, poguessin tenir sobre aquestes mateixes mesures, mentre que difícilment es pot dubtar que si hagués calgut l'acord d'un òrgan selecte i estable, la sola consideració pel caràcter nacional hauria impedit les calamitats enmig de les quals es debat a hores d'ara aquest poble confós.

Afegeixo, com a *sisè* defecte, la manca, en alguns casos importants, d'una deguda responsabilitat del Govern cap al poble, causada per aquesta freqüència en les eleccions que en altres casos produeix aquesta responsabilitat. Potser aquest comentari semblarà no només nou, sinó paradoxal. Tanmateix, cal reconèixer, un cop s'ha explicat, que és tan innegable com cabdal.

La responsabilitat, si ha d'ésser raonable, s'ha de limitar a objectes que estiguin situats dins l'esfera de poder de la part responsable, i si ha d'ésser efectiva, s'ha de referir als efectes d'aquest poder, del qual els electors es poden formar un judici ràpid i adequat. Els objectes de govern poden dividir-se en dues classes generals: la primera depèn de mesures que tenen singularment un efecte immediat i notori; la segona depèn

d'una successió de mesures ben escollides i connectades, que tenen un efecte gradual i potser no percebut. La importància de la segona categoria per al benestar col·lectiu i permanent de tot país no requereix explicacions. I amb tot és evident que una assemblea elegida per a un període tan breu que li impedeixi crear més d'una o dues baules en una cadena de mesures, de la qual pugui dependre essencialment el benestar general, no pot ésser responsable del resultat final, de la mateixa manera que no es podrien demanar amb justícia responsabilitats a un administrador o un arrendatari contractats per a un any sobre llocs o millores que no es poguessin assolir en menys de sis anys. Tampoc no és impossible que el poble calculi la proporció d'influència que les seves respectives assemblees anuals poden tenir en fets derivats d'accions realitzades en diversos anys. Ja és prou difícil, en qualsevol cas, mantenir present la responsabilitat nacional en els membres d'un òrgan nombrós, per als actes de l'òrgan que tenen una repercussió immediata, aïllada i palmària en els electors.

El remei adequat per a aquest defecte ha d'ésser un òrgan addicional a la branca legislativa que, dotat de suficient permanència per a preveure els objectes que requereixin una atenció continuada, i una sèrie de mesures, pugui ésser de manera justa i efectiva responsable de l'assoliment d'aquests objectius.

Fins ara he considerat les circumstàncies que assenyalen la necessitat d'un Senat ben constituït només en la mesura que concerneix els representants del poble. No sento escrúpols en afegir que un poble tan poc encegat pel prejudici o corromput per l'afalac com aquest a què m'adreço pot necessitar de vegades una institució com aquesta que el protegeixi dels seus propis errors i enganys provisionals. Si bé la consciència serena i reflexiva de la comunitat ha d'acabar prevalent en tots

els governs, com preval en tots els governs lliures, per damunt de les opinions dels governants, hi ha moments concrets en els afers públics en què el poble, estimulat per alguna passió irregular, o algun avantatge il·lícit, o desorientat per les tergiversacions malintencionades d'homes interessats, pot requerir mesures que ell mateix sigui després el primer a lamentar i condemnar. En aquests moments crítics, que saludable que serà la interferència d'un òrgan de ciutadans temperat i respectable per a controlar la progressió desorientada i deixar en suspens el cop que el poble es vol donar a si mateix, fins que la raó, la justícia i la veritat puguin recuperar l'autoritat sobre l'esperit públic! Quina amarga angoixa no s'hauria estalviat sovint el poble d'Atenes si el seu Govern hagués contingut una salvaguarda tan provident contra la tirania de les seves pròpies passions! La llibertat popular hauria pogut evitar el retret inesborrable de decretar per als mateixos ciutadans cicuta un dia i estàtues l'endemà.

Es pot suggerir que un poble dispers per una zona extensa no pot, a diferència dels habitants concentrats en un districte petit, estar subjecte al contagi de passions violentes o al perill d'associar-se per a perseguir mesures injustes. De cap manera negaré que es tracta d'una distinció força important. En un document anterior he provat, ben al contrari, de demostrar que es tracta d'un dels principals punts a favor d'una república federativa. Al mateix temps, no es pot considerar que aquest avantatge permeti prescindir de l'ús de precaucions auxiliars. Fins i tot pot observar-se que la mateixa situació extensa que alliberarà el poble d'Amèrica d'alguns dels perills inherents a les repúbliques menors l'exposarà a la inconveniència de romandre durant un període més llarg sota la influència de les tergiversacions que la inventiva combinada d'homes interessats hi pugui difondre.

Aquestes consideracions adquireixen més pes si recordem que la història no ens informa de cap república de llarga durada que no tingués senat. Esparta, Roma i Cartago són, de fet, els únics estats als quals es pot aplicar aquesta definició. A les dues primeres hi havia un senat vitalici. La constitució del senat al darrer és menys coneguda. Proves circumstancials indiquen la probabilitat que no diferís en aquest punt de les altres dues. És com a mínim cert que tenia alguna qualitat que en feia una àncora contra les fluctuacions populars, i que un consell més petit, extret del senat, no tan sols es nomenava per a tota la vida, sinó que ell mateix cobria les places vacants. Aquests exemples, tot i que inadequats per a imitar-los i incompatibles amb el caràcter d'Amèrica, són, tanmateix, comparats amb l'existència fugissera i turbulenta d'altres repúbliques antigues, proves molt instructives de la necessitat d'alguna institució que combini estabilitat i llibertat. No desconec les circumstàncies que diferencien el Govern americà d'altres governs populars, tant antics com moderns, i que obliguen a ésser extremament circumspectes a l'hora d'aplicar a un cas raonaments pertinents per a un altre. Però després de concedir degudament un pes a aquesta consideració, encara es pot sostenir que hi ha molts punts de semblança que fan aquests exemples prou dignes de la nostra atenció. Molts dels defectes que només es poden corregir amb una institució senatorial, com hem vist, són comuns a una assemblea nombrosa elegida i renovada sovint pel poble, i al poble mateix. N'hi ha d'altres, pròpies de les assemblees nombroses, que requereixen el control d'una institució com aquesta. El poble no pot trair deliberadament els seus propis interessos, però sí que els poden trair els representants del poble, i el perill serà evidentment més gran quan tota la confiança legislativa es posi en mans d'un únic òrgan que no quan

es requereixi l'acord d'òrgans separats i similars per a cada acte públic.

La diferència que més s'accepta entre la república americana i altres consisteix en el principi de representació, que és el fonament en què es basa la primera, i que se suposa que desconeixien les altres repúbliques, com a mínim les antigues. L'ús que s'ha fet d'aquesta diferència, en raonaments inclosos en documents anteriors, deu haver demostrat que no estic disposat ni a negar-ne l'existència ni a menystenir-ne la importància. Per això no sento cap impediment a observar que la posició sobre la ignorància dels governs antics sobre la matèria de la representació no és en absolut exactament certa en l'envergadura que se li sol conferir. Sense entrar en una disquisició que aquí no fóra oportuna, esmentaré uns quants fets coneguts en suport del que sostinc.

A les democràcies més pures de Grècia, moltes de les funcions executives pertocaven, no al mateix poble, sinó als càrrecs públics elegits pel poble, que *representaven el poble en la seva capacitat executiva*.

Abans de la reforma de Soló, Atenes estava governada per nou arconts, elegits anualment pel poble en general. No tenim gens clar el grau de poder que se'ls delegava. Després d'aquest període trobem una assemblea, primer de quatrecents membres, i després de sis-cents, elegida pel poble anualment, i que *el representava parcialment en la seva capacitat legislativa*, ja que no tan sols estava associada al poble en la funció d'elaborar lleis, sinó que tenia el dret exclusiu d'adreçar propostes legislatives al poble. El senat de Cartago, al seu torn, fos quin fos el seu poder i la durada del mandat, sembla que sortia elegit dels sufragis del poble. Es podrien trobar casos similars en la majoria dels governs populars de l'Antiguitat, si no en tots.

Finalment, a Esparta trobem els èfors, i a Roma, els tribuns, dos òrgans ben petits en nombre de membres, però elegits anualment pel conjunt del poble, i considerats els *representants del poble, gairebé en la seva capacitat plenipotenciària*. Els cosmi de Creta també eren elegits pel poble anualment, i alguns autors els tenen per una institució anàloga a les d'Esparta i Roma, només amb aquesta diferència: que en l'elecció d'aquest òrgan representatiu, el dret de sufragi es concedia només a una part del poble.

Arran d'aquests fets, als quals se'n podrien afegir molts altres, queda de manifest que els antics no desconeixien el principi de representació i que les constitucions polítiques no en prescindien del tot. Així doncs, *la veritable diferència entre aquests governs i l'americà no rau en la inexistència de representants del poble en els governs de les repúbliques de l'Antiguitat, sinó en la total exclusió del poble en la seva qualitat col·lectiva de qualsevol participació en els governs americans*. Hem de reconèixer, però, que, vista així, aquesta diferència atorga una gran superioritat als Estats Units. Però a fi d'assegurar tot l'efecte a aquest avantatge, hem d'anar amb compte de no separar-lo d'un altre avantatge que tenim, el del territori extens. Perquè ningú no pot creure que cap forma de govern representatiu hauria pogut prosperar dins dels estrets límits que ocupaven les democràcies de Grècia.

En resposta a aquests arguments que suggereix la raó, il·lustren els exemples i reforça la nostra pròpia experiència, l'adversari obstinat de la Constitució probablement s'acontentarà a repetir que un Senat que no elegeix directament el poble, i d'una durada de sis anys, ha d'adquirir gradualment una perillosa preeminència al Govern i, al capdavall, transformar-lo en una aristocràcia tirànica.

A aquesta rèplica, n'hi hauria d'haver prou amb la resposta general que la llibertat pot perillar tant pels abusos de llibertat com pels abusos de poder; que hi ha nombrosos exemples tant dels primers com dels segons; i que sembla que els Estats Units han de témer els primers més que no els darrers. Però s'hi pot donar una resposta més detallada.

Cal observar que, abans que pugui tenir lloc una revolució com aquesta, primer el mateix Senat ha de corrompre's; tot seguit ha de corrompre les assemblees legislatives estatals, després ha de corrompre la Cambra de Representants i finalment ha de corrompre tot el poble. És evident que el Senat ha d'estar corromput abans que pugui provar d'instaurar la tirania. Sense corrompre les assemblees legislatives estatals no pot continuar en l'intent perquè altrament la renovació periòdica dels seus membres regeneraria tota la institució. Sense exercir els mitjans de corrupció amb el mateix èxit a la Cambra de Representants, l'oposició d'aquesta cambra, anàloga en poders, faria fracassar de manera inevitable l'intent; i sense corrompre el poble mateix, una successió de nous representants restauraria ben de pressa totes les coses al seu ordre original. ¿Hi ha algun home que pugui convèncer-se de debò que el Senat que es proposa podria, a través de qualsevol possible mitjà a l'abast de l'home, arribar a assolir objectius derivats d'una ambició il·lícita malgrat totes aquestes obstruccions?

Si la raó condemna la sospita, l'experiència emet la mateixa sentència. La Constitució de Maryland forneix el millor exemple. El poble elegeix indirectament el Senat d'aquest Estat, igual que passarà amb el Senat federal, i per a un mandat inferior només en un any que el del Senat federal. També es distingeix per la notable prerrogativa de cobrir les seves pròpies places vacants dins el mateix període del mandat, i al mateix temps no està condicionat per

cap rotació com la que s'ha previst per al Senat federal. Hi ha algunes distincions menors que valdrien al primer les objeccions interpretatives que no pesen sobre el segon. Si el Senat federal, doncs, comportés de veritat el perill que s'ha proclamat amb tanta energia, a hores d'ara el Senat de Maryland ja hauria mostrat com a mínim alguns símptomes d'un perill similar, però no se n'ha manifestat cap ni un. Ben al contrari, les malfiances que de primer van nodrir homes de la mateixa categoria que els que ara observen amb terror la part corresponent de la Constitució federal, s'han anat esvaint gradualment en l'evolució del funcionament de la institució, i la Constitució de Maryland està obtenint, arran de la repercussió beneficiosa d'aquesta part, una fama que probablement no té rival en la de cap estat de la Unió.

Però si res pot silenciar les malfiances sobre el tema és l'exemple britànic. El seu Senat, en comptes d'ésser elegit per a un mandat de sis anys i de no limitar-se a determinades famílies riques, és una assemblea hereditària de nobles opulents. La Cambra de Representants, en comptes d'ésser elegida per a dos anys, i pel conjunt del poble, s'elegeix per a set anys i per una part molt petita del poble. Aquí s'haurien de veure clar, indubtablement, les usurpacions aristocràtiques i la tirania que s'han de fer paleses en algun moment futur als Estats Units. Per desgràcia per a l'argument antifederalista, però, la història britànica ens informa que l'assemblea hereditària no ha pogut defensar-se de les invasions contínues de la Cambra de Representants, i que tan bon punt va perdre el suport del monarca va ésser esclafada pel pes de la cambra popular.

En la mesura que l'Antiguitat pot instruir-nos en aquesta matèria, els seus exemples donen suport al raonament que hem emprat. A Esparta, els èfors, els representants anuals del poble, es van imposar al Senat vitalici, van anar progres-

sivament guanyant autoritat sobre aquest, i van acabar concentrant tot el poder en les seves mans. Els tribuns de Roma, que representaven el poble, es van imposar, com és ben sabut, en gairebé totes les disputes amb el Senat vitalici, i van acabar obtenint el triomf més complet sobre ell. El fet és encara més notable perquè en cada acció dels tribuns calia unanimitat, fins i tot després que se n'augmentés el nombre a deu. Això demostra la força irresistible que posseïa aquesta branca d'un govern lliure, que té el poble al seu costat. A aquests exemples se'n podria afegir el de Cartago, el Senat del qual, segons el testimoni de Polibi, en comptes d'atreure cap a ell mateix tot el poder n'havia perdut, al començament de la Segona Guerra Púnica, la major part que inicialment tenia.

A més de la prova concloent que ens proporciona aquesta reunió de fets en el sentit que el Senat federal no es podrà transformar mai, a còpia d'usurpacions graduals, en un òrgan independent i aristocràtic, tenim motius per a creure que, si mai es produís aquesta revolució per causes que la previsió humana no permet anticipar, la Cambra de Representants, amb el suport del poble, podria retornar en qualsevol moment la Constitució a la seva forma i principis inicials. Contra la força dels representants directes del poble el Senat no podrà mostrar una altra actitud que no sigui la d'una exhibició de política lúcida i una adhesió al bé públic tan grans que faran que comparteixi amb l'altra cambra de l'assemblea legislativa l'afecció i el suport de tot el poble.

PUBLI [Madison]

64

Sobre les facultats del Senat

Segons una observació justa i no gens nova, les persones, quan esan en contra d'algú o d'alguna mesura en concret, poques vegades es limiten a criticar allò que realment és criticable. Si no és amb aquest principi, costa explicar els motius de la conducta dels qui condemnen la Constitució proposada en conjunt i en tracten amb severitat alguns dels articles més irreprotxables.

La segona secció de la Constitució dóna poder al president, «*pel i amb el consell i el consentiment del Senat, per a fer tractats, sempre que hi estiguin d'acord dues terceres parts dels senadors presents*».

La potestat de fer tractats és important, sobretot perquè concerneix la guerra, la pau i el comerç; i només s'ha de delegar de manera, i amb unes precaucions, que ofereixin la màxima garantia que l'exerciran els homes més qualificats per a la funció, i de la manera més favorable al bé públic. Sembla que la Convenció ha tingut en compte tots dos punts: ha determinat que el president l'elegeixin grups selectes d'electors triats pel poble per a aquesta funció expressa, i ha confiat el nomenament de senadors a les assemblees legislatives estatals. Aquesta modalitat és, en aquests casos, molt més indicada que els vots del poble en la seva qualitat col·lectiva,

ja que en aquest cas l'acció partidista, aprofitant la passivitat, la ignorància i les esperances i pors dels incauts i interessats, sovint fa que s'accedeixi als càrrecs públics només amb l'obtenció d'una petita part dels vots dels electors.

Com que les assemblees que elegeixen el president, així com les assemblees legislatives estatals que nomenen els senadors, estaran compostes en general pels ciutadans més cultes i respectables, hi ha motius per a suposar que la seva atenció i els seus vots s'adreçaran només als homes que més s'hagin distingit per les seves capacitats i virtut, i en qui el poble senti una confiança justificada. La Constitució posa de manifest una atenció molt especial a aquest objectiu. En excloure els homes de menys de trenta-cinc anys del càrrec presidencial, i els de menys de trenta del senatorial, es limita els electors a decidir sobre homes respecte dels quals el poble hagi tingut temps de formar-se una opinió, i amb relació als quals no sigui fàcil deixar-se enganyar per les aparences brillants de geni i patriotisme que, com meteors fugissers, de vegades desorienten i enlluernen. Si és certa l'observació que els reis savis sempre tenen al seu servei ministres hàbils, es pot sostenir que, com que una assemblea d'electors selectes posseeix, en un grau superior als reis, el mitjà d'una informació extensa i precisa sobre homes i caràcters, els nomenaments que faci tindran com a mínim els mateixos emblemes de discreció i discerniment. La inferència que s'extreu naturalment d'aquestes consideracions és la següent: que el president i els senadors elegits d'aquesta manera sempre seran entre els qui coneguin més bé els nostres interessos nacionals, tant si se'ls considera amb relació als diversos estats com amb les nacions estrangeres, i seran els més capaços de promoure aquests interessos i els qui per la seva fama d'integritat inspirin i mereixin

confiança. A aquests homes es pot confiar amb seguretat la facultat de fer tractats.

Encara que tothom coneix i admet l'absoluta necessitat de tenir un sistema, en la gestió de qualsevol afer, l'opinió pública encara no és prou conscient de la gran importància que té en els afers nacionals. Els qui desitgen confiar la potestat que estem considerant a una assemblea popular composta de membres que no paren d'entrar i sortir en ràpida successió, semblen no recordar que aquest òrgan així organitzat ha d'ésser necessàriament inadequat per a l'assoliment dels grans objectius que requereixen una consideració resolta en totes les seves relacions i circumstàncies, i que només es poden tractar i obtenir mitjançant mesures que volen, per a la seva acceptació general i execució, no tan sols talent sinó també informació exacta i sovint molt temps. La Convenció va estar encertada, doncs, en decretar no només que la competència de fer tractats es confiés a homes capaços i honestos, sinó que aquests ocupessin el càrrec prou temps per a estar perfectament assabentats de les nostres preocupacions nacionals, i per a formar i introduir un sistema adequat per a gestionar-los. La durada que se'n prescriu els donarà l'oportunitat d'ampliar molt les seves informacions polítiques i de dedicar cada cop més al bé del país la seva creixent experiència. La Convenció ha mostrat la mateixa prudència en establir una periodicitat de les eleccions al Senat, de manera que s'eviti la inconveniència de transferir periòdicament la totalitat dels grans afers a nous homes, perquè en mantenir al càrrec una bona part dels senadors anteriors es preservaran la uniformitat, l'ordre i una successió constant d'informació oficial.

N'hi ha pocs que neguin que els afers del comerç i la navegació han d'ésser regulats mitjançant un sistema constituït amb cautela i aplicat amb constància, i que els nostres trac-

tats i lleis hi han d'estar en consonància i l'han de promoure. És d'una gran importància que aquesta correspondència i conformitat es mantinguin de manera estricta; i els qui accepten la certesa d'aquesta posició veuran i confessaran que s'ha atès en instituir que tant els tractats com les lleis requereixin l'acord del Senat.

Poques vegades s'escau en la negociació de tractats, del caràcter que sigui, que no calguin el secret absolut i una promptitud immediata. Hi ha casos en què es podrien obtenir les dades i la informació privilegiada si les persones que les posseeixen poguessin alliberar-se de les reticències a fer-les públiques. Aquestes reticències les tenen tant les persones que actuen per diners com per les que ho fan per amistat; i sens dubte n'hi ha moltes de tots dos tipus que confiarien que el president guardaria el secret, però no que el guardés el Senat, i encara menys una gran assemblea popular. La Convenció ha fet bé, doncs, quant a la potestat de fer tractats, que encara que el president ha de fer cas del consell i el consentiment del Senat en elaborar-los, podrà decidir la qüestió de la informació privilegiada segons li indiqui la prudència.

Els qui han observat els afers humans deuen haver percebut que s'hi produeixen corrents; corrents de durada, força i direcció molt desiguals, que gairebé mai flueixen dues vegades de la mateixa manera o mesura. Pertoca als qui dirigeixen els afers nacionals detectar i aprofitar aquests corrents; i els qui tenen molta experiència en la matèria ens informen que sovint es produeixen situacions en què dies i fins i tot hores són preciosos. La pèrdua d'una batalla, la mort d'un príncep, la destitució d'un ministre o altres circumstàncies que canvien la disposició i l'aspecte actuals dels afers poden convertir el corrent més favorable en un curs oposat als nostres desitjos. Tant als camps de batalla com als despatxos hi

ha moments que cal aprofitar quan es presenten, i els qui dirigeixen tots dos àmbits han de tenir llibertat per a treure'n profit. La manca de secret i prompitud ens ha perjudicat tan sovint i tan substancialment fins ara que la Constitució hauria resultat fatalment defectuosa si no hagués prestat atenció a aquests temes. Les matèries que a les negociacions solen requerir els màxims secret i prompitud són les mesures preparatòries i auxiliars que només resulten importants des d'un punt de vista nacional per la seva tendència a facilitar l'assoliment dels objectius de la negociació. El president no trobarà dificultats per a ocupar-se'n; i si es produís alguna circumstància que requerís el consell i el consentiment del Senat, el pot convocar en qualsevol moment. Així doncs, veiem que la Constitució preveu que les nostres negociacions sobre tractats internacionals tinguin tots els avantatges que es puguin obtenir del talent, la informació, la integritat i les investigacions diligents, d'una banda, i del secret i la prompitud de l'altra.

Però respecte a aquesta proposta, com a moltes altres que n'han aparegut en algun moment, s'han creat i esgrimit objeccions.

N'hi ha que la proposta els desplau no a causa de cap error o defecte que pugui contenir, sinó perquè, com que els tractats, un cop elaborats, han de posseir la força de lleis, només els poden redactar aquells que estan dotats d'autoritat legislativa. Aquests cavallers sembla que no tenen en compte que les sentències dels nostres tribunals i les ordres que constitucionalment dóna el nostre governant són tan vàlides i vinculants com les lleis aprovades per la nostra assemblea legislativa. Totes les accions constitucionals, tant si són de la branca executiva com de la judicial, posseeixen tanta validesa i caràcter obligatori com si procedissin de l'assemblea legisla-

tiva; i per tant, sigui quin sigui el nom que es doni a la potestat d'elaborar tractats, i sigui quin sigui el seu grau d'obligatorietat en elaborar-los, és indubtable que el poble pot, de manera molt adequada, entregar el poder a un òrgan que no sigui l'assemblea legislativa, el poder executiu ni el judicial. D'això se segueix molt certament que, com que ha confiat la potestat d'elaborar lleis a l'assemblea legislativa, també li hauria de donar poder per a dur a terme tots els altres actes de sobirania que poden obligar i afectar els ciutadans.

Altres, si bé conformes amb el fet que els tractats s'elaborin de la manera proposada, s'oposen al fet que es considerin lleis supremes de la nació. Insisteixen i sostenen que creuen que els tractats, com a lleis d'assemblea, s'han de poder refer quan es vulgui. Aquesta idea sembla nova i peculiar d'aquest país, però els errors nous, igual que les veritats noves, apareixen sovint. Aquests cavallers farien bé de reflexionar que *tractat* no és sinó una altra forma de dir «contracte», i fóra impossible trobar una nació disposada a fer cap *contracte* amb nosaltres que per a ella resultés absolutament obligatori, però per a nosaltres només fos vinculant quan i en la mesura que ens semblés convenient que ho fos. Els qui elaboren lleis poden esmenar-les o revocar-les, sens dubte, i ningú no discutirà que els que fan tractats poden modificar-los o cancel·lar-los; però no oblidem, amb tot, que els tractats no els fa només una de les parts contractants, sinó totes dues, i per conseqüent, com que al principi el consentiment de totes dues era essencial per a la seva formació, també ho ha d'ésser després per a modificar-los o cancel·lar-los. La Constitució proposada, doncs, no ha ampliat gens ni mica l'obligació dels tractats. Ara són igual d'obligatoris i tan fora de l'abast lícit dels actes legislatius com ho seran en qualsevol moment futur i amb qualsevol forma de govern.

Encara que la malfiança pugui resultar útil a les repúbliques, quan n'hi ha massa al cos polític, com la bilis al cos humà, és molt probable que els ulls de tots dos es deixin enganyar per les aparences desorientadores que aquesta malaltia projecta sobre els objectes del voltant. D'aquí, probablement, deuen sorgir els temors i les pors que senten alguns que el president i el Senat puguin fer tractats sense tenir igual de presents els interessos de tots els estats. Altres sospiten que dues terceres parts oprimiran l'altra, i pregunten si aquests cavallers són prou responsables dels seus actes; si, en cas que es comportin de manera corrupta, se'ls pot castigar, i com ens podem desembarassar de tractats desavantatjosos que hagin pogut elaborar.

Com que tots els estats tenen la mateixa representació al Senat, amb els homes més capaços i disposats a promoure els interessos dels seus electors, tots tindran el mateix grau d'influència en aquest òrgan, sobretot mentre vagin amb compte a l'hora de nomenar persones adequades i d'insistir en la seva assistència amb puntualitat. En la mesura que els Estats Units adquireixin una forma i un caràcter nacional, es proporcionarà més atenció al bé del conjunt, i el Govern hauria d'ésser molt feble per a oblidar que només es pot promoure el bé del conjunt a còpia d'atendre el bé de cadascuna de les parts o els membres que componen el conjunt. El president i el Senat no podran elaborar cap tractat que no els obligui i afecti a ells i les seves famílies i propietats en el mateix grau que la resta de la comunitat; i, com que no tindran cap interès privat diferent del de la nació, no sentiran cap temptació de desatendre-la.

Quant a la corrupció, no es pot suposar. Cal haver estat molt desafortunat en les relacions amb el món, o tenir un cor molt susceptible a aquestes impressions, per a conside-

rar probable que el president i dues terceres parts del Senat siguin mai capaços d'aquesta conducta indigna. La idea és massa grollera i odiosa per a nodrir-la. Però donat el cas, si mai es produís, el tractat que haguessin obtingut de nosaltres seria nul i invàlid segons el dret internacional, com tots els altres contractes fraudulents.

Pel que fa a la seva responsabilitat, es fa difícil concebre com es podria augmentar. Tota consideració que pugui induir l'esperit humà, com ara l'honor, els juraments, la fama, la consciència, l'amor al país i les afeccions o fidelitats familiars en garanteixen la lleialtat. En resum, com que la Constitució ha posat la màxima cura perquè siguin homes de talent i integritat, tenim motius per a estar convençuts que els tractats que facin seran tan avantatjosos, segons totes les circumstàncies, com sigui possible; i mentre la por del càstig i la vergonya tinguin influència, l'article de la Constitució que tracta sobre el procediment de l'acusació contra el comportament impropi de càrrecs públics, garanteix àmpliament el bon comportament.[48]

PUBLI [Jay]

48 *N. de l'Ed.*: Es refereix a l'*impeachment*.

65

Continuació sobre el mateix tema

Les restants potestats que la proposta de la Convenció assigna al Senat, independentment de l'altra cambra, estan compreses en la seva col·laboració amb l'executiu en el nomenament de càrrecs i en el seu caràcter judicial com a tribunal per al judici d'acusacions contra càrrecs públics. Com que en la qüestió dels nomenaments l'executiu serà l'agent principal, les disposicions que s'hi refereixen seran analitzades, més adequadament, en l'examen d'aquesta cambra. Conclourem aquest apartat, doncs, amb una ullada al caràcter judicial del Senat.

La possessió d'un tribunal ben constituït per al judici d'acusacions contra càrrecs públics és un objectiu tan desitjable com difícil d'obtenir en un govern del tot electiu. Els objectes de la seva jurisdicció són les infraccions i els delictes causats per la mala conducta dels càrrecs públics, o, en altres paraules, de la infracció o vulneració d'alguna confiança pública. Són d'un caràcter que es pot denominar *polític* amb una propietat especial, ja que concerneixen sobretot danys causats directament a la societat mateixa. El judici que se'n faci, per aquest motiu, rarament deixarà d'agitar les passions de tota la comunitat, i de dividir-la en bàndols més o menys favorables o contraris als acusats. En molts casos, es connec-

tarà amb les faccions preexistents, i s'alinearan totes les animositats, parcialitats, influència i interessos en un bàndol o en un altre; i en aquests casos hi haurà sempre el major perill que la decisió es prengui més aviat per la pressió del bàndol més fort que per les veritables demostracions d'innocència o culpabilitat.

El caràcter delicat i l'envergadura d'una confiança que concerneix de manera tan directa la reputació política i l'existència de tots els homes implicats en l'administració dels afers públics són ben evidents. Igual de perceptible és la dificultat de posar-la encertadament en un govern que es fonamenta totalment en eleccions periòdiques, quan es considera que els personatges més destacats seran molt sovint, per aquesta circumstància, els capdavanters o els instruments de la facció més astuta o més nombrosa, i per això difícilment es pot esperar que posseeixin la neutralitat necessària envers aquells de qui es pot sotmetre a escrutini la conducta.

Sembla que la Convenció ha vist en el Senat el dipositari idoni d'aquesta important missió. Els qui poden discernir més bé la dificultat intrínseca de la qüestió s'ho pensaran més a l'hora de condemnar aquesta opinió, i seran més partidaris de concedir el pes degut als arguments que pot suposar-se que l'han produïda.

Quin, podem preguntar, és el veritable esperit de la institució? ¿No se la designa com a mètode *d'investigació nacional* sobre la conducta dels homes públics? Si aquesta n'és la comesa, qui pot exercir més adequadament el paper d'inquisidor de la nació que els mateixos representants de la nació? No es discuteix que la potestat d'originar la investigació, o, en altres paraules, de presentar l'acusació, hagi de correspondre a una cambra del legislatiu. Els motius que indiquen la idoneïtat d'aquest arranjament ¿no recomanen amb clare-

dat que s'assigni a l'altra cambra d'aquest òrgan una part de la investigació? El model del qual s'ha manllevat la idea d'aquesta institució assenyalava aquesta via a la Convenció. A la Gran Bretanya, pertoca a la Cambra dels Comuns presentar l'acusació i a la Cambra dels Lords decidir-hi. Diverses constitucions estatals n'han seguit l'exemple. Tant la primera com les segones semblen haver considerat la pràctica de les acusacions com una brida en mans del legislatiu sobre els càrrecs executius del Govern. ¿No és aquesta la veritable perspectiva des d'on l'hem de considerar?

On si no al Senat es podria haver trobat un tribunal prou digne, o prou independent? De quin altre òrgan es podia esperar que se sentís amb prou confiança en la seva pròpia posició per conservar, sense intimidacions ni influències, la imparcialitat necessària entre un individu acusat i els representants del poble, els seus acusadors?

¿S'hauria pogut confiar que el Tribunal Suprem respongués a aquestes característiques? És molt dubtós que els membres d'aquest tribunal haguessin estat proveïts en tot moment d'una part de fortalesa tan eminent com la que els hauria requerit l'execució d'una tasca tan difícil; i encara és més dubtós que posseïssin el grau de credibilitat i autoritat que, en certes ocasions, podria haver resultat indispensable per a reconciliar el poble amb una decisió que topés amb una acusació presentada pels seus representants directes. Una mancança de la primera hauria estat fatal per a l'acusat; de la segona, perillosa per a la pau pública. En tots dos aspectes només s'hauria pogut evitar el risc, suposant que s'hagués pogut evitar, fent aquest tribunal més nombrós del que hauria correspost a una atenció raonable a la despesa pública. La necessitat d'un tribunal nombrós per al judici d'acusacions contra càrrecs públics ve igualment dictada per la natu-

ra del procediment. Aquest no es pot coartar mai amb unes regles tan estrictes, ni en la descripció del delicte per part dels acusadors ni en la interpretació que en facin els jutges, com les que en els casos ordinaris permeten limitar la discrecionalitat dels tribunals a favor de la garantia personal. No hi haurà cap jutjat que s'interposi entre els jutges que han de dictar la sentència i la part que l'ha de rebre o patir. L'enorme discrecionalitat que un tribunal d'acusacions ha de posseir necessàriament per a reportar honor o infàmia als personatges més distingits i proveïts de confiança a la comunitat impedeix que aquesta comesa s'adjudiqui a un petit nombre de persones.

Sembla que amb tan sols aquestes consideracions ja n'hi ha prou per a autoritzar una conclusió: que el tribunal Suprem no hauria estat un substitut adequat per al Senat com a tribunal d'acusacions contra càrrecs públics. Encara cal fer una altra consideració, que reforçarà prou aquesta conclusió. És la següent: el càstig que es pot derivar d'una sentència de culpabilitat en l'acusació no ha de posar fi al càstig de l'infractor. Després d'ésser condemnat a un perpetu ostracisme de l'estimació i la confiança i els honors i els emoluments d'aquest país, encara estarà subjecte als judicis i càstigs del curs ordinari de la llei. ¿Fóra encertat que les persones que l'han desproveït de la fama i dels seus drets més valuosos com a ciutadà en un judici disposessin també, en un altre judici per la mateixa infracció, de la seva vida i fortuna? ¿No hi hauria molts motius per a témer que l'error en la primera sentència engendraria l'error en la segona? ¿Que la marcada tendència d'una decisió probablement s'imposaria a la influència de qualsevol llum nova que pogués fer-se per a variar el caire d'una altra decisió? Els qui coneixen una mica la natura humana no vacil·laran a

respondre aquestes preguntes en sentit afirmatiu, i percebran amb claredat que, si les mateixes persones fossin jutges en tots dos casos, els qui poguessin ésser els objectes de l'acusació estarien mancats, en gran part, de la doble garantia que se'ls volia concedir amb un doble judici. La pèrdua de vida i propietat estaria sovint literalment implícita en una sentència que, en els seus propis termes, no hauria de comportar res més que la dimissió d'un càrrec present i la inhabilitació per a un de futur. Es pot dir que la intervenció d'un jurat, en el segon cas, evitaria el perill. Però els jurats estan sovint influïts per les opinions dels jutges. De vegades se'ls indueix a trobar veredictes especials que remeten la qüestió principal a la decisió del tribunal. ¿Qui estaria disposat a arriscar la vida i la propietat en el veredicte d'un jurat que estigués sota els auspicis de jutges que n'haguessin predeterminat la culpabilitat?

¿Hauria estat una millora de la proposta, haver unit el Tribunal Suprem al Senat en la formació del tribunal d'acusacions contra càrrecs públics? Aquesta unió hauria comportat sens dubte molts avantatges; però aquests ¿no haurien estat inferiors pel desavantatge cabdal, ja esmentat, derivat de l'actuació dels mateixos jutges en la doble acusació que es formularia contra l'infractor? Fins a cert punt, els beneficis d'aquesta unió s'obtindran amb el nomenament del president del Tribunal Suprem com a president del tribunal d'acusacions, tal com s'ha proposat a la proposta de la Convenció, alhora que s'evitaran substancialment els inconvenients d'una fusió completa entre tots dos òrgans. Aquest era potser el mitjà prudent. M'abstinc de fer comentaris sobre el pretext addicional per formular crítiques contra el poder judicial pel fet que s'hauria causat un augment tan considerable de la seva autoritat.

¿Hauria estat desitjable compondre el tribunal per al judici d'acusacions amb persones del tot diferents de les altres branques del Govern? Hi ha arguments de pes tant a favor com en contra d'aquesta proposta. Alguns esperits no trobaran trivial l'objecció que tendiria a incrementar la complexitat de l'aparell polític, i a afegir un altre ressort al Govern, la utilitat del qual seria discutible en el millor dels casos. Però una objecció que ningú no trobarà indigna d'atenció és la següent: un tribunal constituït a partir d'aquesta proposta o bé implicaria grans despeses o podria estar a la pràctica subjecte a diversos atzars i inconvenients. O bé ha de consistir en càrrecs permanents, fixos a la seu del Govern i naturalment amb estipendis fixos i regulars, o en certs càrrecs dels governs estatals, que caldria convocar sempre que hi hagués en curs una acusació. Ni serà fàcil imaginar un tercer mètode gaire diferent que es pogués proposar de manera raonable. Com que el tribunal, per motius ja esmentats, ha d'ésser nombrós, la primera proposta la reprovarà tothom que pugui comparar l'extensió de les necessitats públiques amb els mitjans per a satisfer-les. La segona la defensaran amb cautela els qui sospesin seriosament la dificultat d'aplegar homes dispersats per tota la Unió, el dany que causaria als innocents el retard en la determinació dels càrrecs que se'ls pugui imputar, l'avantatge que representarien per als culpables les oportunitats d'intrigues i corrupció que implicaria l'endarreriment, i en alguns casos el mal que faria a l'Estat la inactivitat prolongada d'homes que per l'execució resolta i fidel del seu deure s'haurien pogut veure exposats a la persecució d'una majoria immoderada o intrigant a la Cambra de Representants. Tot i que aquesta darrera suposició pot semblar extremada i potser no es verificaria gaire sovint, no hem d'oblidar que el dimoni de la dissensió estendrà en determinats

moments el seu ceptre sobre totes les institucions compostes per un elevat nombre de membres.

Però per bé que es poguessin preferir les propostes que s'han examinat, o alguna altra que es pogués concebre, abans que la proposta que la Convenció ha presentat sobre aquest punt, no se segueix que per aquest motiu calgui rebutjar la Constitució. Si la humanitat resolgués no posar-se d'acord sobre cap institució de govern fins que totes les parts se n'haguessin adaptat al model de perfecció més exacte, la societat no trigaria a convertir-se en un escenari d'anarquia general, i el món, en un desert. On es pot trobar el model de perfecció? Qui es proposarà unir les opinions discordants d'una comunitat sencera en el mateix judici, i convèncer un planificador presumptuós perquè renunciï al seu criteri *infal·lible* a favor del criteri *fal·lible* del seu veí més presumptuós? Per a poder satisfer els propòsits dels adversaris de la Constitució, haurien de demostrar no tan sols que les disposicions particulars que conté no són les millors que es podrien haver imaginat, sinó que la proposta en general és dolenta i perniciosa.

PUBLI [Hamilton]

66

Més consideracions sobre l'objecció que el Senat disposi de facultats per actuar com a tribunal d'acusació contra càrrecs públics

Un examen de les principals objeccions que han aparegut contra el tribunal proposat per al judici d'acusacions eliminarà força probablement les restes de qualsevol impressió desfavorable que encara hi pugui haver sobre aquesta qüestió.

La primera d'aquestes objeccions assenyala que la clàusula referida confon les autoritats legislativa i judicial en el mateix òrgan, infringint la màxima cabdal i ben establerta que requereix una separació entre les diverses branques de poder. El veritable significat d'aquesta màxima s'ha analitzat i confirmat en un altre lloc, i s'ha demostrat que és del tot compatible amb una mescla parcial d'aquestes esferes per a fins especials, alhora que es mantenen essencialment distintes i inconnexes. Aquesta mescla parcial és fins i tot, en alguns casos, no tan sols adequada sinó necessària per a la defensa mútua dels diversos membres del Govern entre si. Els experts més qualificats en ciència política admeten que un veto absolut o limitat de l'executiu a les lleis del legislatiu és una barrera indispensable contra les invasions del segon sobre el primer. I potser es pot sostenir amb la mateixa raó que les potestats relacionades amb les acusacions contra càrrecs

públics i el seu posterior judici són, com ja s'ha indicat, un control essencial en mans d'aquest òrgan enfront de les invasions de l'executiu. Que es divideixin entre les dues cambres de l'assemblea legislativa, assignant a una el dret d'acusar, i a l'altra, el dret de jutjar, evita l'inconvenient que les mateixes persones siguin acusadors i jutges i és una salvaguarda contra el perill de persecució que causaria el predomini d'un esperit de facció en qualsevol d'aquestes cambres. Com que la condemna requerirà l'acord de dues terceres parts del Senat, la garantia per a la innocència que ofereix aquesta circumstància addicional serà tan completa com es pugui desitjar.

És curiós observar amb quina vehemència han atacat aquesta part de la proposta, arran del principi esmentat aquí, homes que professen admirar sense reserves la Constitució d'aquest Estat, quan aquesta Constitució institueix el Senat, juntament amb el president i els jutges del Tribunal Suprem, no tan sols com una cort d'acusacions contra càrrecs pùblics, sinó com el poder judicial més alt de l'Estat, en totes les causes, civils i criminals. La proporció numèrica del president i els jutges en relació amb els senadors és tan poc rellevant que es pot dir amb confiança que l'autoritat judicial de darrera instància de Nova York rau en el Senat. Si es pogués acusar la proposta de la Convenció d'apartar-se, en aquest aspecte, de la cèlebre màxima que s'ha esmentat tan sovint, i que sembla tan poc entesa, com no ha d'ésser-ne encara més culpable la Constitució de Nova York?[49]

Una segona objecció al Senat, com a tribunal d'acusacions, és que afavoreix una acumulació de poder indeguda

49 A la de Nova Jersey, també, l'autoritat judicial final és una branca de l'assemblea legislativa. A Nou Hampshire, Massachusetts, Pennsilvània i Carolina del Sud, una cambra de l'assemblea legislativa és el tribunal per al judici d'acusacions contra càrrecs públics.

en aquest òrgan, tendent a donar al Govern un caire massa aristocràtic. S'observa que el Senat ha de tenir una autoritat coincident amb la de l'executiu en l'elaboració de tractats i el nomenament de càrrecs; si, diuen els objectors, a aquestes prerrogatives s'afegeix la de decidir en tots els casos d'acusacions contra càrrecs públics, la influència del Senat tindria un predomini decisiu. A una objecció tan poc precisa és difícil donar-hi una resposta gaire precisa. On és el criteri mesurat al qual puguem apel·lar per a determinar què donarà al Senat un grau d'influència excessiu, escàs o exacte? ¿No és més segur, i alhora més simple, prescindir d'aquests càlculs vagues i incerts, per a examinar cada facultat separadament, i decidir, segons principis generals, on es pot dipositar amb més avantatge i menys inconvenients?

Si ens inclinem per aquesta opció, ens portarà a un resultat més intel·ligible, si no més cert. L'atribució de la potestat d'acordar tractats establerta a la proposta de la Convenció ens semblarà, si no m'equivoco, plenament justificada arran de l'argumentació que ja s'ha fet en un document anterior, i d'altres raonaments que es desenvoluparan en el proper tema objecte de les nostres indagacions. Com també espero que la conveniència d'unir el Senat i l'executiu en la potestat de nomenar càrrecs es veurà sota una llum igualment satisfactòria. I confio que les observacions del meu darrer document hagin contribuït força a demostrar que no era fàcil, suposant que hagués estat practicable, trobar un receptacle més adequat per a la potestat de resoldre les acusacions contra càrrecs públics que el que s'ha escollit. Si aquest fos de debò el cas, s'hauria d'eliminar dels nostres raonaments el perill hipotètic d'un pes excessiu del Senat.

Però aquesta hipòtesi, tal com és, ja ha estat refutada en els comentaris sobre la durada del mandat dels senadors. S'hi

ha demostrat, tant amb el crèdit dels exemples històrics com amb la raó de l'objecte en si, que la cambra més vinculada al poble de tot govern que participi del caràcter republicà, com que en general és la favorita del poble, també en general igualarà del tot, si no superarà, qualsevol altre membre del Govern.

Però al marge d'aquest principi extremament actiu i operatiu per a assegurar l'equilibri de la Cambra de Representants nacional, la proposta de la Convenció ha creat a favor seu diversos contrapesos per a les potestats addicionals que s'han de conferir al Senat. El privilegi exclusiu de proposar lleis tributàries pertanyerà a la Cambra de Representants. La mateixa cambra posseirà el dret únic d'iniciar el procés d'actuacions; no és un contrapès complet al de resoldre-les? La mateixa cambra serà àrbitre en totes aquelles eleccions presidencials en què cap candidat aconsegueixi els vots de la majoria de tots els compromissaris, un cas que no es pot dubtar que es produirà de vegades, i potser sovint. Aquesta possibilitat permanent ha d'ésser una fructífera font d'influència per a aquest òrgan. Com més s'examini, més cabdal semblarà aquesta potestat definitiva però contingent de decidir qui, entre els ciutadans més il·lustres de la Unió, ocuparà el primer de tots els càrrecs. Potser no fóra agosarat predir que, com a mitjà d'influència, acabarà superant tots els atributs específics del Senat.

Una tercera objecció al Senat com a tribunal d'acusacions prové del paper que ha de tenir en els nomenaments de càrrecs. S'imagina que seria un jutge massa indulgent de la conducta dels homes que hauria contribuït a ascendir a llocs oficials. El principi d'aquesta objecció condemnaria una pràctica que es pot observar en tots els governs estatals, si no en tots els governs que coneixem: em refereixo a la de fer

que els qui ocupen càrrecs depenguin de la voluntat dels qui els nomenen. Amb la mateixa plausibilitat es podria adduir en aquest cas que el favoritisme d'aquests darrers sempre seria un refugi per a la mala conducta dels primers. Però aquesta pràctica, en contradicció amb el principi esmentat, sorgeix de la presumpció que la responsabilitat dels qui nomenen, quant a la idoneïtat i la competència de les persones que elegeixen, i l'interès que tenen en una administració respectable i pròspera dels afers, comportarà que estiguin disposats a deixar fora de tota participació tots els qui, per la seva conducta, s'hagin pogut mostrar indignes de la confiança que se'ls ha atorgat. Tot i que els fets potser no s'hi corresponguin sempre, si aquesta presumpció és essencialment justa, ha d'eliminar la suposició que el Senat, que no farà res més que donar el vistiplau a les designacions fetes per l'Executiu, podria actuar mogut per unes preferències tan fortes cap a les persones que designaria, que no li deixarien veure els evidents i extraordinaris senyals de culpabilitat que han induït els representants de la nació a acusar-lo.

Si calgués cap altre argument per a posar de manifest la inversemblança d'aquesta tendència, es podria trobar en la natura de l'acció del Senat en la qüestió dels nomenaments. Al president li pertocarà *proposar* i, amb el consell i el consentiment del Senat, *nomenar*. És clar que no hi haurà cap exercici d'elecció per part del Senat. Pot aturar una opció de l'Executiu, i obligar-lo a prendre'n una altra; però *no pot elegir per si mateix*: només pot ratificar o refusar l'elecció que pugui haver fet. Fins i tot podria pereferir que es triés alguna altra persona en el mateix moment en què assentís a la que li proposen, per manca de cap motiu concret per a oposar-s'hi; i no podria estar segur, si la rebutgés, que el nomenament posterior recauria en la persona de

la seva preferència, o en qualsevol altra persona de la seva estimació amb més mèrits que la rebutjada. Així doncs, difícilment podria ocórrer que els sentiments que la majoria del Senat pugui tenir envers el nomenament d'una determindada persona es derivin d'una altra cosa que no siguin les evidents mostres dels mèrits, o de la seva manca, del candidat.

Una quarta objecció al Senat, en la qualitat de tribunal d'acusacions, prové del fet de compartir amb l'executiu la facultat de fer tractats. Això, s'ha dit, convertiria els senadors en els seus propis jutges en cas d'una execució corrupta o pèrfida d'aquesta missió. Després de trair, juntament amb l'Executiu, els interessos de la nació en un tractat ruïnós, quina perspectiva, pregunten, hi hauria que se'ls fes patir el càstig que mereixerien, essent ells mateixos els qui haurien de decidir sobre l'acusació formulada contra ells per la traïció que havien comès?

Aquesta objecció s'ha fet circular amb més vehemència i amb més pretensió de raó que cap altra que hagi aparegut contra aquesta part de la proposta; i amb tot m'enganyo si no es basa en un fonament erroni.

La garantia que la Constitució vol crear essencialment contra la corrupció i la traïció en l'establiment de tractats s'ha de cercar en el nombre i el caràcter dels qui les han d'elaborar. L'acció conjunta del cap de l'executiu de la Unió i de dues terceres parts dels membres d'un òrgan escollit pel seny col·lectiu de les assemblees legislatives dels diversos estats han de garantir la fidelitat de les institucions nacionals sobre aquest tema. La Convenció s'hauria pogut plantejar amb raó establir un càstig a l'executiu quan es desviés de les instruccions del Senat, o quan hagués actuat amb manca d'integritat en la gestió de les negociacions que se li haguessin

encomanat; també hauria pogut considerar el càstig als principals individus al Senat que haguessin venut la seva influència en aquest òrgan per actuar com a instruments mercenaris de la corrupció estrangera; però no hauria pogut establir l'acusació oficial i el càstig de dues terceres parts del Senat que s'haguessin avingut a acordar un tractat impropi, amb la mateixa o amb més justificació com tampoc ho hauria pogut establir respecte una majoria d'aquesta cambra o de l'altra de l'assemblea legislativa nacional que s'hagués avingut a aprovar una llei perniciosa o inconstitucional: un principi que, crec, no ha admès cap Govern. Com podria, en efecte, una majoria de la Cambra de Representants presentar una acusació d'aquest tipus contra si mateixa? No pas millor, evidentment, que dues terceres parts del Senat a si mateixes. I amb tot, quin motiu hi ha perquè una majoria de la Cambra de Representants, després de sacrificar els interessos de la societat amb un acte legislatiu injust i tirànic, quedés impune, més que dues terceres parts del Senat que sacrifiquessin els mateixos interessos en un tractat perjudicial amb una potència estrangera? El cert és que, en tots aquests casos, és essencial per a la llibertat i per a la necessària independència de les deliberacions de l'òrgan que els seus membres estiguin exempts de càstigs per accions comeses en qualitat col·lectiva; i la pau de la societat ha de basar-se en la cura que s'esmerci a confiar la missió a mans adequades, perquè els interessi executar amb fidelitat, i dificultar-los tant com sigui possible la participació en cap interès contrari al del bé públic.

En la mesura que pot concernir la mala conducta de l'Executiu pel que fa a pervertir les instruccions o contravenir les opinions del Senat, no hem de témer que aquest òrgan estigui mancat de mesures per a castigar l'abús de confiança o vindicar la seva pròpia autoritat. Podem comptar, doncs,

amb el seu orgull, si no amb la seva virtut. I fins i tot en la mesura que pot concernir la corrupció de membres destacats que amb les seves arts i influència poguessin haver induït a mesures detestables per a la comunitat, si les proves d'aquesta corrupció són fefaents, l'habitual propensió de la natura humana ens permetrà concloure que en general a l'òrgan no li mancaria inclinació per a estalviar-se el ressentiment públic amb un ràpid sacrifici dels responsables de la seva mala administració i vergonya.

PUBLI [Hamilton]

67

Sobre l'executiu

El que ara reclama el nostre interès és la constitució de la branca executiva del Govern proposat.

Difícilment hi ha cap part del sistema que hagi comportat majors problemes en el seu arranjament que aquesta; i potser no n'hi ha cap que hagi rebut unes escomeses menys honestes i unes crítiques menys assenyades.

Aquí els adversaris a la Constitució sembla que s'hagin esforçat a exhibir el seu talent per a les tergiversacions. Comptant amb l'aversió del poble cap a la monarquia, han provat d'allistar tots els recels i temors populars contra el que es vol que sigui el president dels Estats Units, que presenten no només com a l'embrió sinó com a progènie crescuda d'aquest pare destestat. Per a establir la pretesa afinitat, no han vacil·lat a extreure recursos fins i tot del món de la ficció. Les potestats d'un president de la Unió, que en pocs cops són majors i en alguns menors que les d'un governador de Nova York, han estat magnificades fins a esdevenir prerrogatives més que reials. Ha estat decorat amb qualitats superiors en dignitat i esplendor a les del rei de la Gran Bretanya. Ens l'han mostrat amb la corona brillant al cap i el porpra imperial ondulant al darrere. L'han fet seure en un tron envoltat d'adlàters i damisel·les, donant audiència als

emissaris de potentats en una pompa de majestat altiva. No han faltat imatges de despotisme i voluptuositat asiàtics per a coronar aquesta escena exagerada. Quasi ens han ensenyat a tremolar davant els rostres terribles d'otomans assassins, i a envermellir-nos davant els misteris no desvelats sobre un futur harem.

Intents tan exagerats com aquests de desfigurar i, potser fóra més encertat dir, transfigurar l'objecte, obliguen a examinar-ne amb rigor les veritables natura i forma: a fi també de determinar-ne el vertader aspecte i genuïna aparença, per tal de desemmascarar la falsedat i posar en evidència la fal·làcia de les descripcions contrafetes que s'han propagat amb tanta insídia i afany.

En l'execució d'aquesta tasca no hi ha ningú que no trobi difícil contemplar amb moderació o tractar amb serietat els ardits, no menys matussers que malvats, que han tractat de distorsionar l'opinió pública amb relació a aquest tema. Han ultrapassat tant les llicències habituals tot i que injustificables dels artificis dels partits que, fins i tot han fet desaparèixer en els individus més càndids i tolerants la tendència a interpretar de manera indulgent la conducta dels adversaris polítics, i han fet néixer en aquells individus una indignació automàtica i sense reserves. És impossible deixar d'acusar d'impostura i engany deliberats la grollera pretensió de semblança entre un rei de la Gran Bretanya i un magistrat d'unes característiques com les indicades per al president dels Estats Units. Encara és més impossible contenir l'acusació en vista dels recursos impetuosos i descarats que s'han emprat per a fer triomfar la pretesa imposició.

En un cas, que cito com a mostra de l'esperit general, la temeritat ha arribat fins al punt d'adjudicar al president dels Estats Units una potestat que de fet s'assigna explícitament

als executius de cadascun dels estats individualment. Em refereixo a la potestat d'omplir vacants fortuïtes al Senat.

Qui s'ha arriscat a fer aquest experiment audaç amb el discerniment dels compatriotes és un autor que (a banda de quin pugui ser-ne el seu autèntic mèrit) ha rebut una part força considerable dels aplaudiments del seu partit;[50] i que, a partir de suggeriments falsos i sense fonament ha bastit una sèrie d'observacions igualment falses i sense fonament. Repliquem-li amb l'evidència dels fets, i que justifiqui o exhaureixi l'escàndol vergonyós que ha ofert als dictats de la veritat i a les normes del joc net.

La segona clàusula de la segona secció de l'article segon dóna al president dels Estats Units les facultats de «proposar, i, d'acord amb el consell i amb el consentiment del Senat, nomenar ambaixadors, altres càrrecs diplomàtics i cònsols, jutges del Tribunal Suprem i tots aquells càrrecs públics dels Estats Units els nomenaments dels quals no estan contemplats de cap altra manera per la Constitució, i que s'establiran per llei». Immediatament després d'aquesta clàusula n'hi ha una altra amb aquestes paraules: «El president tindrà la facultat de cobrir totes les vacants que es puguin produir durant el recés del Senat, atorgant encàrrecs de servei que expiraran a la fi de la primera sessió del següent període de sessions d'aquest.» És arran d'aquesta darrera disposició que s'ha deduït la pretesa potestat del president per a cobrir vacants al Senat. Una atenció superficial a la connexió de les clàusules i al significat evident dels termes ens convencerà que ni tan sols donen peu a la deducció.

La primera d'aquestes dues clàusules, és clar, només estableix un procediment per designar persones per aquells càrrecs

50 Vegeu Cato, núm. V. [*N. del T.*: «Cato» era George Clinton, governador de Nova York i principal opositor de la Constitució en aquest Estat.]

«els nomenaments dels quals no estan contemplats de cap altra manera a la Constitució, i que s'establiran per llei»; per descomptat, no es pot ampliar al nomenament de senadors, els nomenaments dels quals sí estan contemplats d'una altra manera a la Constitució,[51] estan establerts per la pròpia Constitució, i no requeriran cap posterior regulació legislativa. No hi deu haver ningú que rebati aquesta posició.

No es pot entendre que la darrera d'aquestes dues clàusules, com és també clar, inclogui la potestat de cobrir vacants al Senat, pels següents motius: primer, la relació que aquesta clàusula té amb l'altra, que declara el procediment general de nomenar càrrecs dels Estats Units, denota que no és res més que un suplement a l'altra a fi d'establir un procediment auxiliar de nomenament, per a casos en què el procediment general resulti inadequat. La facultat ordinària de nomenament es confia al president i al Senat conjuntament, i per tant només es pot exercir durant el període de sessions del Senat; però com que hauria estat inadequat obligar aquest òrgan a mantenir un període de sessions permanent només pel nomenament de càrrecs, i com que hi podria haver vacants durant el període entre sessions que potser caldria cobrir de seguida per raons de servei públic, la clàusula posterior està pensada evidentment per a autoritzar el president, tot sol, a fer nomenaments provisionals «durant el període entre sessions del Senat, atorgant encàrrecs de servei que expiraran a la fi de la següent sessió.» Segon, si hem de considerar aquesta clàusula com a suplementària de l'anterior, cal interpretar que les vacants de què parla al·ludeixen als «càrrecs públics» descrits a l'anterior; i aquesta, com hem vist, exclou de la seva descripció els membres del Senat. Tercer, el moment en què

51 Article 1, secció 3, clàusula 1.

s'ha de fer efectiva la potestat «durant la suspensió d'activitats del Senat», i la durada dels nomenaments «a la fi de la primera sessió del següent període de sessions» d'aquest òrgan, es combinen per a aclarir el sentit de la disposició que, si s'hagués volgut que inclogués els senadors, hauria referit naturalment la potestat provisional de cobrir vacants a la suspensió d'activitats de les assemblees legislatives estatals, responsables dels nomenaments permanents, i no al recés del Senat nacional, que no participa en aquests nomenaments; i hauria ampliat la durada en el càrrec dels senadors provisionals fins a la sessió inicial del següent període de sessions de l'assemblea legislativa de l'Estat, en la representació del qual s'haurien produït les vacants, en comptes de fer que expirés a la fi de la consegüent sessió inicial del Senat nacional. Les circumstàncies de l'òrgan autoritzat a fer els nomenaments permanents haurien dominat, és clar, la modificació d'una potestat relacionada amb els nomenaments provisionals; i com que la idea que se suggereix i que estem analitzant es fonamenta només en la posició del Senat, i no en la d'altres òrgans, en l'esmentada clàusula, només es pot jutjar que les vacants que indica afecten els càrrecs en el nomenament dels quals aquest òrgan incideix juntament amb el president. Però en darrer lloc, les clàusules primera i segona de la secció tercera de l'article primer no tan sols eliminen qualsevol possibilitat de dubte, sinó que esborren el pretext d'una interpretació errònia. La primera estipula que «el Senat dels Estats Units estarà compost per dos senadors de cada estat, elegits per l'assemblea legislativa d'aquest per a sis anys»; i la segona estipula que «si es produïssin vacants en aquest òrgan a causa de dimissions i altres motius, durant el període entre sessions de l'assemblea legislativa de *qualsevol estat*, l'executiu d'aquest pot fer nomenaments provisionals fins a l'inici

del següent període de sessions de l'assemblea legislativa, que cobrirà aleshores aquestes vacants.» Heus ací una potestat explícita donada, en termes clars i inequívocs, als executius estatals per a omplir vacants casuals al Senat amb nomenaments provisionals; cosa que no tan sols invalida la suposició que amb la clàusula abans considerada es podria haver volgut conferir aquesta potestat al president dels Estats Units, sinó que demostra que aquesta suposició, mancada fins i tot del mèrit de la plausibilitat, devia originar-se en un intent d'enganyar el poble, massa palmari per poder-lo encobrir amb sofisteries, massa atroç per a pal·liar-lo amb hipocresia.

M'he pres la molèstia de seleccionar aquest cas de tergiversació i situar-lo sota una llum clara i forta amb vista a donar una prova inequívoca de les arts injustificables que es practiquen per a impedir una valoració justa i imparcial dels veritables mèrits de la Constitució sotmesa a la consideració del poble. Tampoc no he sentit escrúpols, en un cas tan flagrant, a permetre'm una severitat hostil no gaire pròpia de l'esperit general d'aquests documents. No vacil·lo a preguntar a qualsevol adversari sincer i honest del Govern que es proposa si el llenguatge pot fornir qualificatius massa aspres per a un intent tan desvergonyit i flagrant d'enganyar els ciutadans d'Amèrica.

PUBLI [Hamilton]

68

La forma d'escollir el president

El mode de nomenament del cap de l'executiu dels Estats Units és gairebé l'única part del sistema, de certa importància, que s'ha estalviat censures severes o ha rebut un molt lleu senyal d'aprovació per part dels nostres oponents. El més plausible, que ha estat publicat, s'ha dignat fins i tot a reconèixer que l'elecció del president està molt ben protegida.[52] Jo m'aventuro una mica més i no vacil·lo a afirmar que, si el seu procediment no és perfecte, sí és almenys excel·lent. Uneix en un grau eminent tots els avantatges que es volia unir.

Era desitjable aconseguir que el parer del poble es manifestés en l'elecció de la persona a qui s'havia de confiar una missió tan important. Aquest fi s'assolirà encomanant el dret d'exercir el dret d'elecció, no a cap òrgan preestablert, sinó a homes escollits pel poble per a aquest propòsit concret, i en la conjuntura determinada.

Era igualment desitjable que l'elecció directa la fessin els homes més capaços d'analitzar les qualitats inherents al càrrec i que aquests es poguessin reunir per deliberar amb tota llibertat per a decidir assenyadament en funció de totes les posibles raons i els arguments necessaris. És molt més

52 Vegeu *Federal Farmer*.

probable que un petit nombre de persones, escollides pels seus conciutadans entre la massa general, posseeixi la informació i el discerniment necessaris per a una investigació tan complicada.

També era especialment desitjable oferir el mínim d'oportunitats possible al tumult i al desordre. Aquest mal era igual de temible en l'elecció d'un cap de l'executiu que havia de tenir una actuació tan fonamental en l'administració del govern com el president dels Estats Units. Però les precaucions que s'han concertat tan encertadament al sistema que considerem prometen una garantia efectiva contra aquest problema. L'elecció de diversos ciutadans per a formar un cos d'electors intermedi tendirà molt menys a convulsionar la comunitat amb cap moviment extraordinari o violent que l'elecció d'un de sol que hagués d'ésser l'objecte final de la voluntat pública. I com que els electors, escollits a cada estat, han de reunir-se i votar a l'Estat en què se'ls elegeix, aquesta situació aïllada i compartimentada els exposarà molt menys a acaloraments i agitacions que els que podrien transmetre al poble si s'apleguessin en un mateix moment i en un mateix lloc.

Res no era més desitjable que oposar tot els obstacles viables a les conspiracions, les intrigues i la corrupció. Es podia esperar ben naturalment que aquests adversaris mortals del Govern republicà s'aproximessin de totes bandes, però sobretot del desig de les potències estrangeres d'obtenir una ascendència il·legítima a les nostres institucions. Com ho podrien aconseguir millor que fent pujar una criatura pròpia al principal càrrec de la Unió? Però la Convenció ha previngut tot perill d'aquest tipus amb l'atenció més previsora i assenyada. No ha assignat l'elecció del president a cap cos d'homes preexistent que pogués rebre suborns previs a canvi

de vots, sinó en primera instància a un acte directe del poble d'Amèrica, a exercir en l'elecció de persones amb vista a l'objectiu provisional i únic d'efectuar el nomenament. I ha exclòs com a aspirants a aquesta missió tots aquells dels quals, per la seva posició, es pogués sospitar una devoció excessiva al president vigent. Cap senador, representant o altra persona que ocupi un lloc de confiança o benefici als Estats Units no pot estar entre aquests electors. Així, sense corrompre el cos del poble, els agents immediats de l'elecció emprendran si més no la tasca lliures de qualsevol inclinació. L'existència efímera i la situació aïllada, que ja s'han comentat, ens permeten creure amb força raó que ho continuaran essent fins a la conclusió. L'afer de la corrupció, quan ha d'incloure un nombre d'homes tan considerable, vol temps a més de mitjans. Tampoc no fóra fàcil embarcar-los de sobte, dispersos com estaran per tretze estats, en cap associació fonamentada en motius que, si bé no es poden qualificar pròpiament de corruptes, podrien ésser, tanmateix, d'un caràcter que els apartés del deure.

Un altre desideràtum, no menys important, era que l'executiu fos independent, durant el seu mandat de tothom llevat del poble. Altrament podria estar temptat de sacrificar el seu deure per poder complaure aquells de qui necessités el favor per a mantenir-se en el càrrec. Aquest avantatge també es garantirà fent que la reelecció depengui d'un cos especial de representants, delegats per la societat per a l'únic propòsit de fer aquesta elecció cabdal.

Tots aquests avantatges es combinaran feliçment a la proposta concebuda per la Convenció: el poble de cada estat elegirà un nombre de persones com a electors, que serà igual al nombre de senadors i representants d'aquest Estat al Govern nacional, aquests es reuniran a cada Estat i votaran la perso-

na que els sembli adequada com a president. Els vots, així emesos, s'han de transmetre a la seu del Govern nacional, i la persona que tingui una majoria del nombre total de vots serà president. Però com que és possible que no sempre hi hagi una majoria de vots concentrada en un home, i com que podria ésser insegur permetre que un nombre inferior a la majoria fos concloent, es preveu que, en aquesta contingència, la Cambra de Representants elegeixi entre els cinc candidats que tinguin més vots l'home que, segons el seu parer, estigui més preparat per al càrrec.

El procés d'elecció ofereix la certesa moral que el càrrec de president poques vegades recaurà en un home que no estigui proveït en un grau eminent dels requisits necessaris. El talent per a les baixes intrigues i les insignificants arts de la popularitat poden ésser suficients per a enaltir un home fins als màxims honors d'un estat tot sol; però caldran altres talents, i una altra mena de mèrits, per a situar-lo en l'estimació i la confiança de la Unió sencera, o de la part d'aquesta que pugui ésser necessària per a fer-ne un candidat d'èxit al distingit càrrec de president dels Estats Units. No és excessiu afirmar que existirà una probabilitat constant de veure aquest càrrec ocupat per personatges distingits per la seva capacitat i virtut. I això ho jutjaran prou com una recomanació a favor de la Constitució els qui són capaços de valorar la quota que l'executiu ha de tenir necessàriament en la bona o mala administració de qualsevol Govern. Tot i que no podem estar d'acord en l'heretgia política del poeta que diu:

> Que els ximples disputin sobre les formes de Govern;
> aquell que més bé s'administra és el millor

sí que podem declarar amb seguretat que la veritable prova d'un bon Govern és la seva aptitud i tendència a produir una bona administració.

El vicepresident serà elegit de la mateixa manera que el president; amb aquesta diferència: que el Senat ha de fer, respecte al primer, el que la Cambra de Representants ha de fer respecte al segon.

S'ha titllat de superflu, si no de maliciós, el nomenament d'una persona extraordinària com a vicepresident. S'ha adduït que hauria estat preferible haver autoritzat el Senat a escollir entre els seus propis membres un alt càrrec que respongués a aquest perfil. Però dues consideracions semblen justificar les idees de la Convenció en aquest aspecte. Una és que, per a assegurar en tot moment la possibilitat que el Senat tingui un vot definitiu caldria que el president només tingués un vot de qualitat. L'altra consideració és que, com que el vicepresident pot substituir ocasionalment el president al capdavant de l'executiu, totes les raons que recomanen el procediment d'elecció prescrit per a un s'apliquen amb igual o major força a la manera de nomenar l'altre. És digne de comentari que en aquest cas, com a la majoria dels altres, l'objecció que es fa es podria formular contra la Constitució d'aquest Estat. Tenim un governador segon, elegit pel poble en general, que presideix el Senat i és el substitut constitucional del governador, en circumstàncies similars a les que autoritzarien que el vicepresident exercís les potestats i executés els deures del president.

PUBLI [Hamilton]

69

El caràcter real de l'executiu

Procedeixo ara a examinar les veritables característiques de l'executiu proposat, tal com s'indiquen a la proposta de la Convenció. Això ens permetrà situar en una llum clara la injustícia de les representacions que se n'han fet.

El primer que ens crida l'atenció és que la potestat executiva, amb poques excepcions, s'assignarà a un únic cap executiu. Ningú no creurà, però, que aquest punt pugui servir de base per a una comparació; perquè si, en aquest particular, hi hagués alguna semblança amb el rei de la Gran Bretanya, la semblança no és menor amb un Gran Senyor,[53] amb el khan de Tartària i l'Home de les Set Muntanyes, o amb el governador de Nova York.

El president serà elegit per a quatre anys, i es podrà reelegir tantes vegades com el poble dels Estats Units el consideri digne de la seva confiança. En aquestes circumstàncies hi ha una diferència absoluta entre ell i un rei de la Gran Bretanya, que és un monarca hereditari i posseeix la corona com un patrimoni que pot llegar indefinidament als hereus; però hi ha una estreta analogia entre ell i un governador de Nova York, que és elegit per a tres anys i és reelegible sense límits

53 *N. de l'Ed.:* Es refereix a un senyor feudal.

ni intervals. Si tenim en compte que caldria molt menys temps per a establir una influència perillosa en un sol estat que per a establir una influència similar a tots els Estats Units, hem de concloure que una durada de quatre anys per al president de la Unió és un grau de permanència molt menys sospitós en aquest càrrec que una durada de tres anys per a un càrrec corresponent en un sol estat.

El president dels Estats Units pot haver de sotmetre's a un procés d'acusació oficial, al judici posterior i, arran d'una sentència per traïció, suborn o altres delictes o faltes, ésser destituït, i després hauria de respondre davant la justícia ordinària. La persona del rei de la Gran Bretanya és sagrada i inviolable; no ha de respondre davant cap tribunal constitucional; no pot rebre cap càstig sense que ho motivi la crisi d'una revolució nacional. En aquesta circumstància delicada i cabdal de responsabilitat personal, el president de l'Amèrica Confederada estaria en una posició similar a la d'un governador de Nova York, i en una de pitjor que la dels governadors de Virgínia i Delaware.

El president dels Estats Units tindrà la potestat de retornar, per a la seva reconsideració, una proposta de llei que hagi estat aprovada per totes dues branques de l'assemblea legislativa; però la proposta de llei retornada no podrà esdevenir llei fins que, en aquesta reconsideració, l'aprovin dues terceres parts de totes dues cambres. El rei de la Gran Bretanya, per la seva banda, té un veto absolut sobre les lleis de totes dues cambres del Parlament. El desús d'aquesta potestat durant força temps no afecta la realitat de la seva existència i cal atribuir-lo del tot al fet que la corona ha trobat el mitjà per a substituir la influència per l'autoritat, o l'art d'obtenir una majoria en una o altra de les dues cambres per la necessitat d'exercir una prerrogativa que poques vegades es

podria aplicar sense córrer el risc d'algun tipus d'agitació nacional. El veto limitat del president difereix molt d'aquest veto absolut del sobirà britànic i coincideix exactament amb la potestat de control de la cort de revisió d'aquest Estat, del qual el governador és una part constituent. En aquest aspecte les facultats del president depassarien les del governador de Nova York, perquè les primeres contindrien, per si mateixes, el que les segones comparteixen amb el president i els jutges de la cort; però serien exactament les mateixes que les del governador de Massachusetts, la Constitució del qual, pel que fa a aquest article, sembla haver estat l'original del qual s'ha copiat la Convenció.

El president serà «comandant en cap de l'exèrcit i la marina dels Estats Units, i de la milícia dels diversos estats, quan entri en el servei efectiu dels Estats Units. Tindrà la facultat de concedir indults i perdons per crims contra els Estats Units, *excepte en casos de processos d'acusació per responsabilitat oficial;* la de recomanar a la consideració del Congrés les mesures que jutgi necessàries i oportunes; la de convocar, en ocasions extraordinàries, totes dues cambres de l'assemblea legislativa, o qualsevol de les dues i, en cas de desacord entre elles respecte a quan tancar el període de sessions, la de tancar-lo pel temps que consideri oportú; la de vigilar que les lleis s'executin amb fidelitat, i la de nomenar tots els càrrecs públics dels Estats Units». En la majoria d'aquests particulars, la facultat del president s'assemblarà molt a la del rei de la Gran Bretanya i a la del governador de Nova York. Les principals diferències són: *primera,* el president només tindrà el comandament ocasional de la part de la milícia de la nació que per disposició legislativa pugui convocar-se per al servei efectiu de la Unió. El rei de la Gran Bretanya i el governador de Nova York tenen en tot moment el coman-

dament absolut de tota la milícia dins els seus territoris respectius. En aquest aspecte, doncs, el poder del president serà inferior al del monarca i el governador. *Segona,* el president serà comandant en cap de l'exèrcit i la marina dels Estats Units. En aquest aspecte tindria una autoritat nominalment igual que la del rei de la Gran Bretanya, però en substància molt inferior. Representaria tan sols el comandament i la direcció suprems de les forces militars i navals, com a primer general i almirall de la Confederació; mentre que la del rei britànic s'estén a declarar la guerra i reclutar i regular les flotes i els exèrcits, funcions que, segons la Constitució que estem analitzant, pertanyerien a l'assemblea legislativa.[54] Al governador de Nova York, en canvi, la Constitució de l'Estat només li confereix el comandament de la milícia i la marina. Però les constitucions de diversos estats declaren explícitament que els seus governadors són comandants en cap, tant de l'exèrcit com de la marina; i ens podem demanar si les de Nou Hampshire i Massachusetts, en particular, no confereixen en aquest punt majors potestats als governadors respectius que les que podria reclamar un president dels Estats Units. *Tercera,* el poder del president, respecte als indults, s'estendria a tots els casos, excepte al d'acusacions per res-

54 Un escriptor ha afirmat, en un diari de Pennsilvània, amb la signatura de Tamony, que el rei de la Gran Bretanya deu la prerrogativa de comandant en cap a una *mutiny bill* [llei anglesa sobre la regulació de l'exèrcit] anual. El cert és, ben al contrari, que aquesta prerrogativa és immemorial, i només la va discutir com a «contrària a tota raó i precedent», com ho expressa Blackstone, vol. I, pàgina 262, el Parlament Llarg de Carles I; però la llei 13 de Carles II, cap. 6, declara que rau només en el rei, per tal que el govern i el comandament suprems únics de tota la milícia dins dels reialmes i dominis de Sa Majestat, i de totes les forces de mar i terra, i de tots els forts i places fortes, que *hi hagi hagut mai i hagi ara,* siguin dret indiscutit de Sa Majestat i els seus predecessors reials, reis i reines d'Anglaterra, i que cap de les dues cambres del Parlament, ni totes dues plegades, poden ni han d'aspirar al mateix dret.

ponsabilitats oficials. El governador de Nova York pot indultar en tots els casos, fins i tot en els d'acusacions oficials, excepte quan siguin casos de traïció o assassinat. ¿No és la potestat del governador, en aquest tema, i segons un càlcul de conseqüències polítiques, superior a la del president? Així, totes les conspiracions i trames contra el Govern abans que no hagin esdevingut plenament traïció podrien evitar qualsevol tipus de càstig mitjançant la interposició de la prerrogativa d'indult. Si un governador de Nova York, doncs, encapçalés qualsevol conspiració d'aquest tipus, podria garantir una impunitat absoluta als còmplices i adeptes fins que la conspiració fos prou madura per passar a l'acció efectiva. Un president de la Unió, en canvi, tot i que podria indultar fins i tot la traïció, quan la justícia ordinària processés l'infractor, no podria protegir-lo, en cap grau, dels efectes d'una acusació per responsabilitats oficials i de la conseqüent condemna. ¿No sembla que la perspectiva d'una impunitat total respecte a tots els passos preliminars pugui ser una temptació més gran per a emprendre una iniciativa contra la llibertat pública i perseverar-hi, que la simple perspectiva de lliurar-se de la mort i el decomís, si en el moment de passar a les armes, es desbaratés l'execució final de la conspiració? ¿Tindria aquesta darrera perspectiva cap mena de pes, quan es preveiés que existeix la probabilitat que la mateixa persona que hauria d'atorgar l'indult podria estar implicada en la conspiració, i podria quedar incapacitada, arran d'això, per a concedir la desitjada impunitat? Per a poder jutjar millor aquesta qüestió cal recordar que, segons la Constitució que es proposa, el crim de traïció es limita a «declarar la guerra contra els Estats Units i unir-se als seus enemics, donant-los ajuda i allotjament»; i que les lleis de Nova York el confinen dins uns límits similars. *Quarta,* el president només pot sus-

pendre les sessions de l'assemblea legislativa nacional en l'únic cas que les dues cambres no es posin d'acord sobre el moment de tancar el període de sessions. El monarca britànic pot suspendre el període de sessions del Parlament o fins i tot dissoldre'l. El governador de Nova York també pot suspendre les sessions de l'assemblea legislativa d'aquest Estat durant un període limitat; una potestat que, en certes situacions, es pot emprar amb vista a objectius de gran transcendència.

El president tindrà la potestat, amb el consell i el consentiment del Senat, d'elaborar tractats, sempre que els acceptin dues terceres parts dels senadors presents. El rei de la Gran Bretanya és el representant únic i absolut de la nació en totes les negociacions amb l'estranger. Pot fer, pel seu compte, tractats de pau, comerç, aliança i de tota altra mena. S'ha insinuat que en aquest aspecte no té una potestat final, i que els seus arranjaments amb potències estrangeres estan subjectes al control del Parlament i en necessiten la ratificació. Però no crec que aquesta doctrina s'hagi sentit mai fins que s'ha esmentat en aquesta ocasió. Tot jurista[55] d'aquell regne, i tots els homes coneixedors de la seva Constitució saben, com un fet establert, que la corona posseeix la prerrogativa de fer tractats en tota la seva plenitud; i que els pactes que assumeix l'autoritat reial tenen la màxima validesa legal i perfecció, independents de qualsevol altra sanció. És ben cert que de vegades es veu el Parlament dedicat a modificar les lleis existents per a adaptar-les a les estipulacions d'un nou tractat, i això potser ha fet imaginar que la seva cooperació era necessària per dotar el tractat de plena eficàcia. Però aquesta intervenció parlamentària prové d'una altra causa: de la necessitat d'ajustar un sistema d'hisenda pública i lleis

55 Vegeu *Commentaries* de Blackstone, vol. I, pàgina 257.

comercials extremament artificial i intricat als canvis que hi introdueixi l'efecte del tractat, i d'adaptar noves disposicions i precaucions a la nova situació, per tal d'evitar que el sistema es desequilibri. En aquest aspecte, doncs, no hi pot haver comparació entre el poder que es vol donar al president i el poder real del sobirà britànic. Un pot efectuar tot sol allò que l'altre només pot fer amb el suport d'una cambra de l'assemblea legislativa. Cal reconèixer que, en aquest cas, el poder de l'executiu federal superaria el de qualsevol executiu estatal. Però això es deriva naturalment de la possessió exclusiva per part de la Unió de la part de poder sobirà que afecta els tractats. Si s'hagués de dissoldre la Confederació, caldria veure si els executius dels diversos estats estarien dotats en exclusiva d'aquesta prerrogativa delicada i transcendental.

El president també estarà autoritzat a rebre ambaixadors i altres diplomàtics. Això, tot i que se n'ha parlat amb molta retòrica, és més aviat una qüestió de protocol que no d'autoritat. És una circumstància que no tindrà cap repercussió en l'administració del Govern, i era molt més convenient que s'arrangés d'aquesta manera que no que calgués convocar l'assemblea legislativa, o una de les seves cambres, cada cop que arribés un diplomàtic estranger, encara que només fos per rellevar del càrrec el seu predecessor que canviés de destí.

El president proposarà i, *amb el consell i consentiment del Senat*, nomenarà ambaixadors i càrrecs diplomàtics, jutges del Tribunal Suprem i en general tots els càrrecs públics dels Estats Units instituïts per llei, el nomenament dels quals no estigui establert de cap altra manera a la Constitució. El rei de la Gran Bretanya es presenta emfàticament i vertaderament com la font d'honor. No tan sols nomena tots els càrrecs, sinó que en pot crear de nous. Pot atorgar títols nobiliaris com li plagui, i determina un nombre immens de pro-

mocions eclesiàstiques. És evident que la potestat del president és molt inferior, en aquest punt, a la del rei britànic; tampoc no està al nivell de la del governador de Nova York, si hem d'interpretar el significat de la Constitució de l'Estat segons la pràctica que hi ha obtingut. La potestat de nomenar rau entre nosaltres en una comissió composta pel governador i quatre membres del Senat, elegits per l'Assemblea. El governador reclama, i ha exercit sovint, el dret de proposar, i té dret a un vot de qualitat en el nomenament. Si de debò té el dret de proposar, la seva autoritat és en aquest aspecte igual que la del president, i la supera en aspecte del vot de qualitat. Al Govern nacional, si el Senat es dividís, no es podria fer cap nomenament; al Govern de Nova York, si la comissió es dividís, el governador podria arranjar-ho tot per a confirmar la seva pròpia nominació.[56] Si comparem la publicitat que ha d'acompanyar per força el mode de nomenament per part del president i tota una cambra de l'assemblea legislativa nacional amb la discrecionalitat del mode de nomenament del governador de Nova York, tancat en una dependència secreta amb com a màxim quatre persones, i sovint només dues; i si al mateix temps considerem fins a quin punt ha d'ésser més fàcil influir en les poques persones que formen una comissió de nomenament que el nombre considerable que constituiria el Senat nacional, no podem dubtar a concloure que el poder del cap de l'executiu d'aquest Estat, pel que fa a la disposició dels càrrecs, ha d'ésser a la pràctica molt superior al del cap de l'executiu de la Unió.

56 La sinceritat, tanmateix, exigeix que reconegui que no considero fonamentada la reivindicació d'un dret de nomenament per part del governador. Però sempre és justificable raonar a partir de la pràctica d'un govern fins que se n'hagi qüestionat constitucionalment la seva idoneïtat. I al marge d'aquesta reivindicació, quan tenim en compte les altres consideracions i les resseguim a través de totes les conseqüències, tendim a arribar ben bé a la mateixa conclusió.

En això s'evidencia que, excepte pel que fa a l'autoritat coincident del president respecte als tractats, fóra difícil determinar si posseiria, en conjunt, més o menys poder que el governador de Nova York. I es posa de manifest amb encara més claredat que res no justifica l'analogia que s'ha intentat fer entre ell i el rei de la Gran Bretanya. Però, per tal que el contrast en aquest punt sigui encara més marcat, ens pot ésser útil agrupar les principals diferències.

El president dels Estats Units seria un alt càrrec elegit pel poble per a quatre anys; el rei de la Gran Bretanya és un príncep perpetu i hereditari. Un estaria subjecte a patir personalment una condemna i a la vergonya; la persona de l'altre és sagrada i inviolable. Un tindria un veto restringit sobre les lleis de l'òrgan legislatiu; l'altre té un veto absolut. Un tindria el dret de comandar les forces militars i navals de la nació; l'altre, a més d'aquest dret, posseeix el de declarar la guerra i reclutar i regular flotes i exèrcits per la seva pròpia autoritat. Un tindria una potestat conjunta amb una cambra de l'assemblea legislativa en la formació de tractats; l'altre és l'únic posseïdor de la potestat d'acordar tractats. Un tindria una facultat similar concurrent en el nomenament de càrrecs; l'altre és l'únic responsable de tots els nomenaments. Un no pot conferir cap mena de privilegis; l'altre pot nacionalitzar estrangers i convertir plebeus en nobles; pot crear corporacions amb tots els drets inherents a aquests tipus d'òrgans. Un no pot prescriure normes sobre el comerç o la moneda de la nació; l'altre és en diversos aspectes l'àrbitre del comerç, i en aquesta qualitat pot instituir mercats i fires, pot regular pesos i mesures, por imposar embargaments durant un període limitat, pot encunyar moneda, pot autoritzar o prohibir la circulació de moneda estrangera. Un no té ni un bri de jurisdicció espiritual; l'altre és el cap i gover-

nador suprem de l'Església nacional! Què respondrem a aquells que ens voldrien convèncer que coses tan diferents s'assemblen? El mateix que s'hauria de respondre a aquells que ens diuen que un govern que posaria tot el poder en mans dels servidors elegits i periòdics del poble és una aristocràcia, una monarquia i un despotisme.

PUBLI [Hamilton]

70

Més consideracions sobre l'executiu

Circula la idea, que no està mancada de defensors, que un executiu vigorós és contradictori amb l'esperit d'un govern republicà. Els cultes partidaris d'aquesta mena de govern han si més no d'esperar que la suposició estigui desproveïda de fonament, ja que no podrien reconèixer-ne la veritat sense al mateix temps admetre la condemna dels seus propis principis. L'energia en l'executiu és un tret principal en la definició del bon govern. És essencial per a la protecció de la comunitat contra atacs forans, així com per a l'administració ferma de les lleis, la protecció de la propietat enfront de les associacions irregulars i arbitràries que de vegades interrompen el curs ordinari de la justícia, la garantia de la llibertat contra les iniciatives i atacs de l'ambició, la dissensió i l'anarquia. Tothom que conegui una mica la història de Roma sap que aquesta república es va veure sovint obligada a refugiar-se en el poder absolut d'un sol home, sota el títol imponent de dictador, per fer front tant a les intrigues d'individus ambiciosos que aspiraven a la tirania com a les sedicions de classes senceres de la comunitat que amb la seva conducta amenaçaven l'existència de tot govern, com a les invasions d'enemics externs que amenaçaven de conquerir i destruir Roma.

No cal, però, multiplicar arguments ni exemples en aquest sentit. Un executiu dèbil implica una execució dèbil del govern. Una execució dèbil no és res més que una altra manera de dir una mala execució; i un govern que executa malament, al marge del que pugui ésser en teoria, a la pràctica ha d'ésser un mal govern.

Si donem per fet, doncs, que tots els homes de seny coincidiran en la necessitat d'un executiu enèrgic, només ens quedarà per preguntar: ¿quins són els ingredients que constitueixen aquesta energia? ¿Fins a quin punt es poden combinar amb els altres ingredients que constitueixen la garantia del govern republicà? ¿I fins a quin punt aquesta combinació caracteritza la proposta que ha presentat la Convenció?

Els ingredients que proporcionen l'energia de l'executiu són unitat, permanència en el càrrec, uns mitjans apropiats per assegurar el seu funcionament i facultats competents.

Els ingredients que proporcionen la seguretat en el sentit republicà són una deguda dependència del poble i una deguda responsabilitat.

Els polítics i estadistes més cèlebres per la solidesa dels seus principis i per la justícia de les seves opinions s'han pronunciat a favor d'un executiu únic i una assemblea legislativa nombrosa. Han considerat, amb molt encert, que l'energia és el requisit indispensable del primer, i han entès que aquest requisit es desplegarà de forma idònia quan el poder estigui concentrat en una sola persona; mentre que han considerat, amb el mateix encert, que l'assemblea es caracteritza pel seny i per la capacitat de deliberació i és la que millor pot guanyar-se la confiança del poble i assegurar-ne els privilegis i els interessos.

Ningú no discutirà que la unitat beneficia l'energia. La decisió, l'activitat, el secret i la promptitud caracteritzen en general les accions d'un sol home en un grau molt més emi-

nent que les accions de cap grup nombrós; i aquestes qualitats disminueixen en igual proporció a l'augment del nombre de membres.

Aquesta unitat es pot destruir de dues maneres: o bé adjudicant el poder a dos o més caps de l'executiu d'igual dignitat i autoritat, o bé adjudicant-lo aparentment a un home, subjecte del tot o en part al control i la cooperació d'altres que actuaran en qualitat de consellers. Dels primers en poden ésser exemples els cònsols de Roma; del darrer, en trobarem exemples a les constitucions de diversos estats. Nova York i Nova Jersey, si no recordo malament, són els únics estats que han confiat tota l'autoritat executiva en una única persona.[57] Totes dues maneres de destruir la unitat de l'executiu tenen els seus partidaris; però els incondicionals d'un consell executiu són els més nombrosos. A tots dos grups se'ls pot fer objeccions, si no iguals, sí similars, i en la major part dels casos se'ls pot examinar plegats en la major part dels casos.

L'experiència d'altres nacions ens fornirà escassa instrucció en aquest apartat. Però si ensenya res, és que no hem d'entusiasmar-nos amb la idea de la pluralitat en l'executiu. Hem vist que els aqueus, en provar d'establir dos pretors, van haver d'abolir-ne un. La història de Roma conté molts exemples de danys a la república arran de les dissensions entre els cònsols, i entre els tribuns militars, que de vegades substituïen els cònsols. Però no ens dóna mostres de cap avantatge peculiar que la circumstància de la pluralitat d'aquells governants hagués pogut reportar a l'estat. Ens resulta ben sorprenent que les dissensions entre ells no fossin més

57 Nova York només té un consell establert específicament per a nomenar càrrecs; Nova Jersey té un consell que el governador pot consultar. Però pels termes de la Constitució, em sembla que les resolucions del consell no tenen caràcter obligatori per al governador.

freqüents o més fatals, fins que al·ludim a la posició singular en què la república es va trobar gairebé sempre, i a la política prudent que imposada per les circumstàncies de l'Estat, i aplicada pels cònsols, va consistir a dividir-se el govern. Els patricis van sostenir una lluita permanent amb els plebeus per la preservació de les seves facultats i dignitats antigues; els cònsols, que de costum eren elegits entre el primer grup, estaven de costum units per l'interès personal que tenien en la defensa dels privilegis del seu estament. A més d'aquest motiu d'aliança, després que els exèrcits de la república haguessin expandit considerablement els límits del seu imperi, els cònsols van instituir el costum de dividir-se l'administració entre ells a sorts: un es quedava a Roma per a governar la ciutat i les rodalies, l'altre assumia el comandament a les províncies més llunyanes. Aquesta pràctica devia tenir, sens dubte, gran influència en la prevenció dels xocs i les rivalitats que altrament podrien haver complicat la pau de la república.

Però si sortim de la llum tènue de la recerca històrica i ens cenyim als dictats de la raó i el seny, descobrirem que hi ha molts més motius per a rebutjar que no per a aprovar la idea de pluralitat en l'executiu, en qualsevol variant.

Sempre que dues o més persones participen en una empresa o activitat comuna, sempre hi ha el perill de diferències d'opinió. Si es tracta d'una missió o càrrec públics en què estan revestits de la mateixa dignitat i autoritat, hi ha el perill específic de l'emulació i fins i tot l'animadversió personal. De qualsevol de les dues, i encara més de la seva combinació, en poden sorgir les dissensions més aspres. Sempre que aquestes es produeixen, disminueixen la respectabilitat, afebleixen l'autoritat i confonen els plans i les operacions d'aquells que divideixen. Si, per desgràcia, ataquessin la institució executiva suprema d'un país, que consistís en una

pluralitat de persones, podrien impedir o frustrar les mesures més importants del Govern en les emergències més crítiques de l'Estat, i encara pitjor, podrien dividir la comunitat en les faccions més violentes i irreconciliables, donant suport de manera diferent als diversos individus que componguessin l'executiu.

Els homes sovint s'oposen a quelcom només perquè no han intervingut en la seva planificació, o potser perquè ho ha planificat gent que els desagrada. Però si els consulten, i resulta que discrepen, l'oposició esdevé, en la seva estimació, un deure indispensable d'amor propi. Semblen considerar-se obligats per l'honor, i per tots els motius de la infal·libilitat personal, a impedir l'èxit d'allò que s'ha decidit en contra dels seus sentiments. Homes de temperament recte i benvolent han tingut oportunitats de sobres per a observar, amb espant, fins a quins extrems desmesurats condueix de vegades aquesta disposició, i com de sovint els grans interessos de la societat se sacrifiquen a la vanitat, a la presumpció i a l'obstinació d'individus que tenen prou crèdit per a comunicar les seves passions i capricis a la humanitat. Potser la qüestió que ara es presenta al públic pot, en les seves conseqüències, oferir proves malenconioses dels efectes d'aquesta feblesa lamentable, o més ben dit vici menyspreable, del caràcter humà.

Segons els principis d'un govern lliure, quan es formi l'assemblea legislativa cal resignar-se necessàriament als inconvenients que tenen l'origen que s'acaba d'esmentar; però és innecessari, i per tant desencertat, introduir-los en l'estructura de l'excecutiu. És aquí on poden ésser més perniciosos. A l'assemblea legislativa, la promptitud de decisió és més sovint un mal que un benefici. Les diferències d'opinió i la discordança entre grups en aquesta branca del poder, tot i que de vegades puguin obstruir plans beneficiosos, sovint

promouen la deliberació i la circumspecció, i permeten controlar excessos de la majoria. D'altra banda, un cop presa una resolució ha de cessar l'oposició. Aquesta resolució és llei, i la resistència n'és castigable. Però res no pal·lia ni compensa els desavantatges de la dissensió a l'esfera executiva. Aquí els desavantatges es mostresn en la seva plenitud. No hi ha res que els aturi. Tenen l'efecte de destorbar i afeblir l'execució del projecte o la mesura que afecten, des del primer pas fins a la seva conclusió final. Contraresten en tot moment aquelles qualitats indispensables en els seus fonaments: vigor i promptitud, i això sense cap benefici compensador. En la direcció de la guerra, en què l'energia de l'executiu és el bastió de la seguretat nacional, caldria témer-ho tot d'aquesta pluralitat.

Hem de confessar que aquestes observacions s'apliquen amb pes especial al primer cas suposat: és a dir, a la pluralitat de governants investits amb la mateixa dignitat i autoritat, un plantejament que no és probable que tingui un gran grup de partidaris; però també s'apliquen, no amb el mateix pes però també amb un de considerable, a la idea d'establir un consell l'acord del qual sigui constitucionalment necessari per al funcionament d'un executiu titella. Una conspiració astuta en el si d'aquest consell podria confondre i irritar tot el sistema d'administració. Si no existís aquesta conspiració, n'hi hauria prou amb la simple diversitat de punts de vista i opinions per a impregnar l'exercici de l'autoritat executiva d'un esperit de feblesa i inoperància habituals.

Però una de les objeccions de més pes a la pluralitat a l'executiu, i que afecta tots dos projectes, és que tendeix a ocultar culpes i a destruir responsabilitats. La responsabilitat és de dues menes: amb relació a la censura i amb el càstig. La primera és la més important de totes dues, sobretot en un càrrec electiu. Els homes que ocupen un càrrec públic actua-

ran molt més sovint d'una manera que els torni indignes de continuar rebent confiança que no d'una manera que els exposi al càstig legal. Però la multiplicació de l'executiu dificulta que se'ls descobreixi en tots dos casos. Sovint resulta impossible, enmig d'acusacions recíproques, determinar en qui hauria de recaure de debò l'acusació o el càstig per una mesura perniciosa o una sèrie de mesures pernicioses. Passa d'un a l'altre amb tanta habilitat, i amb aparences tan versemblants, que l'opinió pública queda en suspens pel que fa a determinar l'autor real. Les circumstàncies que poden haver conduït a una injustícia o una desgràcia nacionals són de vegades tan complexes que quan hi ha diversos actors que puguin haver tingut diversos graus i menes d'intervenció, tot i que en conjunt puguem veure que hi ha hagut una mala gestió, pot resultar impossible decretar a qui s'ha d'acusar del mal que es pugui haver ocasionat.

«El consell se'm va imposar.» «El consell estava tan dividit en les seves opinions que era impossible obtenir cap resolució millor en aquest aspecte.» Aquests pretexts i altres de similars estan disponibles en tot moment, tant si són certs com si són falsos. ¿I qui es prendrà la molèstia d'esbrinar o qui estarà disposat a fer-se odiós per indagar rigorosament els ressorts secrets de la transacció? Si es trobés un ciutadà prou escrupolós per a emprendre aquesta tasca tan ingrata, si es produís una connivència entre les parts afectades fóra molt fàcil revestir les circumstàncies de tanta ambigüitat que resultés impossible determinar quina havia estat la conducta exacta de qualsevol d'aquestes parts.

En el sol cas en què al governador d'aquest Estat li cal l'acord del consell, és a dir, en el nomenament de càrrecs, hem vist quins destorbs sorgeixen des de la perspectiva que ara considerem. Hi ha hagut nomenaments escandalosos a

càrrecs destacats. Hi ha hagut casos tan flagrants, de fet, que totes les parts han estat d'acord en la inconveniència del cas. En efectuar-se una investigació, el governador n'ha responsabilitzat els membres del consell, els quals, al seu torn, l'han atribuït a la seva proposta, mentre el poble no sap per influència de qui s'han confiat els seus interessos a unes mans tan poc qualificades i tan manifestament inadequades. Per compassió cap a persones individuals, m'abstinc d'entrar en casos concrets.

Arran d'aquestes consideracions és evident que la pluralitat de l'executiu tendeix a desproveir el poble de les dues grans garanties que pot tenir d'un exercici fidel de qualsevol poder delegat: primer, el fre de l'opinió pública, que perd eficàcia, a causa tant de la divisió de les crítiques que acompanyen les mesures errònies d'un grup, com de la incertesa pel que fa a qui han d'anar dirigides; i segon, l'oportunitat de descobrir amb facilitat i claredat la mala conducta de les persones en qui confia, per tal d'apartar-les del càrrec o fins i tot castigar-les en casos que ho requereixin.

A Anglaterra, el rei és un governant permanent; i segons una màxima que s'ha assolit pel bé de la pau pública, no és responsable de la seva administració, i la seva persona és sagrada. Res, doncs, no pot ésser més assenyat en aquest regne que annexionar al rei un consell constitucional, que pot ésser responsable davant la nació dels suggeriments que proposi fer. Sense això, no hi hauria cap tipus de responsabilitat a l'àmbit executiu: una idea inadmissible en un govern lliure. Però ni tan sols aquí el rei està obligat per les resolucions del consell, tot i que aquest ha de respondre del consell que dóna. El rei és amo absolut dels seus actes en l'exercici del seu càrrec i pot acceptar o desestimar a plena discreció el consell que rep.

Però en una república en què cada governant ha d'ésser personalment responsable de la seva conducta en el càrrec, el motiu que a la Constitució britànica dicta la conveniència d'un consell no tan sols deixa d'aplicar-se, sinó que es gira contra la institució. A la monarquia de la Gran Bretanya forneix un substitut per a la prohibida responsabilitat del governant principal, i fins a cert punt fa d'ostatge de la justícia nacional en garantia de la bona conducta d'aquell. A la república americana tindria l'efecte de destruir, o de disminuir molt, la responsabilitat pretesa i necessària del president.

La idea d'un consell per a l'executiu, que s'ha imposat de manera tan general a les constitucions estatals, s'ha extret de la màxima de la desconfiança republicana que considera que el poder està més segur a les mans d'uns quants homes que no a les d'un de sol. Si s'admetés que la màxima és aplicable al cas, jo replicaria que l'avantatge en aquest aspecte no compensaria els nombrosos desavantatges de la banda contrària. Però no crec que la norma sigui gens aplicable al poder executiu. En aquest punt coincideixo del tot amb l'opinió d'un autor que el cèlebre Junius qualifica de «profund, sòlid i enginyós», que «és més fàcil restringir el poder executiu quan és un»;[58] que és molt més segur que hi hagi un sol objecte per a la desconfiança i la vigilància del poble; i, en resum, que tota multiplicació de l'executiu és més perillosa que no propícia per a la llibertat.

Una breu consideració ens persuadirà que la mena de garantia que es persegueix amb la multiplicació de l'executiu és inassolible. El nombre de membres ha d'ésser molt gran per evitar aliances, o sinó són una font més de perill que no de seguretat. El crèdit i la influència conjunts de

58 Delolme.

diversos individus han d'ésser més cabdal per a la llibertat que el crèdit i la influència de qualsevol d'ells separadament. Quan es posa el poder en mans d'un nombre d'homes prou petit per a permetre que un capdavanter destre n'identifiqui fàcilment els interessos i els punts de vista en una empresa comuna, doncs, són més probables les infraccions, i aquestes fan el consell més perillós, que no si el poder es posa en mans d'un home, que, per la sola circumstància d'estar tot sol, serà més observat i de seguida suscitarà sospites, i no podrà comptar una capacitat d'influència tan gran com si estigués associat amb altres. Els decemvirs de Roma, el nom dels quals n'indica la quantitat,[59] eren molt més temibles en les extralimitacions que no ho hauria estat un de sol. Ningú ni es plantejaria proposar un executiu gaire més nombrós que aquest cos; per al nombre de membres del consell s'ha proposat una xifra d'entre sis i dotze. Aquest nombre no és massa gran per a evitar aliances fàcils; i Amèrica hauria de témer més aquestes aliances que l'ambició d'un sol individu. Un consell per a un governant que sigui responsable del que fa no és, en general, res més que una obstrucció a les seves bones intencions, sovint l'instrument i el còmplice de les dolentes, i gairebé sempre una capa damunt les seves faltes.

No em detinc en la qüestió de la despesa; tot i que és evident que si el consell fos prou nombrós per a satisfer el fi principal de la institució, els sous dels membres, que han d'abandonar la seva residència i instal·lar-se a la seu del Govern, constituirien un capítol a la llista de les despeses públiques massa onerós per a dedicar-la a un objecte de dubtosa utilitat.

59 Deu.

Només afegiré que, abans de l'aparició de la Constitució, coneixia pocs homes intel·ligents de cap estat que no reconeguessin, arran de l'experiència, que la *unitat de l'executiu* d'aquest Estat era un dels millors trets distintius de la nostra Constitució.

PUBLI [Hamilton]

71

La duració del mandat del president

S'ha esmentat la permanència en el càrrec com el segon requisit per dotar d'energia l'autoritat executiva. La permanència en el càrrec té dos objectes: la fermesa personal del president en l'ús de les seves potestats constitucionals i l'estabilitat del sistema d'administració que es pugui haver adoptat sota els seus auspicis. Quant a la primera, ha d'ésser evident que, com més llarga sigui la durada del mandat, més gran serà la probabilitat d'obtenir un avantatge tan important. És un principi general de la natura humana que un home s'interessi per tot allò que posseeix en proporció a la fermesa o precarietat de la possessió: sentirà menys afecció per allò que té amb un títol provisional o incert que per allò de què gaudeix amb un títol durador o cert; i, és clar, estarà disposat a arriscar més pel segon que no pel primer. Aquest comentari no s'aplica menys a un privilegi, o honor, o funció polítics que a qualsevol article de propietat ordinària. Se'n segueix la probabilitat que un home que actuï en qualitat de governant, sabent que ha d'abandonar el càrrec al cap de molt poc temps, no hi sentirà prou interès per a arriscar-se a rebre crítiques o a generar una perplexitat substancial arran de l'exercici independent de les seves potestats, o d'un enfrontament amb la mala voluntat, encara que momentània, que

pugui predominar en una part considerable de la mateixa societat o, fins i tot, en una facció destacada de l'òrgan legislatiu. Si només existís la possibilitat que hagués de deixar el càrrec, en la hipòtesi que no resultés reelegit, i ell vulgués mantenir-se en el seu càrrec, els seus desitjos, combinats amb els temors, tendirien encara amb més força a corrompre la seva integritat, o afeblir la seva fortalesa. En tots dos casos, la feblesa i la irresolució caracteritzarien per força l'exercici del seu càrrec.

N'hi ha que s'inclinarien a considerar la flexibilitat servil de l'executiu respecte a un corrent dominant, en el si de la comunitat o de l'assemblea legislativa, com la seva millor recomanació. Però aquests homes tenen idees molt rudimentàries, tant pel que fa als propòsits per què s'ha instituït el Govern com als veritables mitjans amb què es pot promoure la felicitat pública. El principi republicà requereix que la consciència de comunitat regeixi la conducta d'aquells que n'han rebut la direcció dels afers, però no un servilisme absolut a cada brisa o passió sobtada, o a cada impuls fugisser que el poble pugui rebre de les arts dels homes, que n'afalaguen els prejudicis per a trair-ne els interessos. És una observació justa que el poble aspira en general al *bé comú*. Això implica sovint els seus mateixos errors. Però el bon judici en menysprearia l'adulador que fes veure que el poble raona correctament sobre els mitjans de promoure'l. La gent sap per experiència que de vegades s'equivoca, i l'estrany és que s'equivoqui tan poc, assetjada com ho està contínuament pels ardits de paràsits i aduladors, pels paranys dels ambiciosos, els cobejosos, els desesperats, pels artificis d'homes que en tenen la confiança més que no mereixerien, i dels qui la volen tenir més que no mereixen. Quan sorgeixen situacions en què els interessos del poble difereixen de les seves inclina-

cions, és deure de les persones que hagi nomenat com a guardians d'aquests interessos resistir l'engany momentani per a donar-li temps i oportunitat amb vista a reflexionar amb més calma i tranquil·litat. Podríem esmentar casos en què una conducta d'aquest tipus ha evitat al poble conseqüències fatals dels seus propis errors i ha bastit monuments perdurables a la gratitud envers els homes que van tenir prou coratge i magnanimitat per a servir-lo a risc d'amoïnar-lo.

Però encara que ens sentíssim inclinats a insistir en una submissió il·limitada de l'executiu a les preferències del poble, no podem de cap manera defensar una submissió similar als humors de l'assemblea legislativa. Aquesta es pot oposar de vegades al primer, i altres vegades el poble pot ésser del tot neutral. En totes dues suposicions, és sens dubte desitjable que l'executiu estigui en situació d'atrevir-se a actuar pel seu compte amb vigor i decisió.

La mateixa norma que ens ensenya la idoneïtat d'una divisió de les diverses branques de poder ens ensenya també que aquesta divisió s'ha de fer de tal manera que una branca sigui independent de l'altra. Per què cal separar l'executiu i el judicial del legislatiu, si tant l'executiu com el judicial estan constituïts per a retre una devoció absoluta al legislatiu? Una separació com aquesta no pot ésser més que nominal, i és incapaç d'assolir els fins amb vista als quals es va instituir. Una cosa és estar subordinat a les lleis, i una altra de ben diferent, dependre de l'òrgan legislatiu. La primera respecta i la segona vulnera els principis fonamentals del bon govern; i, siguin quines siguin les formes de la Constitució, unifica tot el poder a les mateixes mans. La tendència de l'autoritat legislativa a absorbir-ne totes les altres s'ha mostrat i il·lustrat del tot amb exemples de números anteriors. En governs exclusivament republicans, aquesta tendència és gairebé irre-

sistible. De vegades fa l'efecte que els representants del poble, en una assemblea popular, s'imaginen que són el poble, i deixen entreveure clars símptomes d'impaciència i disgust arran del més petit senyal d'oposició de qualsevol altre sector; com si l'exercici dels drets, per part de l'executiu o el judicial, en violés el privilegi i n'insultés la dignitat. Sovint es mostren disposats a exercir un control forçós sobre les altres branques; i, com que de costum tenen el poble a favor seu, sempre actuen amb tanta contundència que als altres membres del Govern els resulta molt difícil mantenir l'equilibri de la Constitució.

Potser algú preguntarà de quina manera és possible que la brevetat del mandat afecti la independència de l'executiu respecte a l'assemblea legislativa, si no és que un dels dos disposi de la capacitat de nomenar o destituir els membres de l'altre. Se'n pot obtenir una resposta a partir del principi ja comentat: l'escàs interès que un home pot sentir per un avantatge momentani, i el poc incentiu que té per a exposar-se, a fi d'assolir-lo, a cap inconvenient o risc considerable. Trobem una altra resposta, potser més òbvia, tot i que no més concloent, en fixar-nos en la influència de l'òrgan legislatiu sobre el poble, que es podria emprar per a impedir la reelecció d'un home que, a causa d'una oposició recta a qualsevol projecte sinistre d'aquest òrgan, se n'hagués guanyat el ressentiment.

També es pot preguntar si un mandat de quatre anys respondria al fi proposat; i en cas que no, si un període inferior, que com a mínim garantís una seguretat superior envers plans ambiciosos, no seria preferible, per aquest motiu, a un període més llarg que fos, alhora, massa breu per al propòsit d'inspirar la fermesa i la independència que es desitgen per al president.

No es pot afirmar que amb un mandat de quatre anys, o de qualsevol altra durada limitada, s'assoliria del tot el fi

proposat; però hi contribuiria favorablement en la mesura en què tindria una influència substancial en l'esperit i el caràcter del Govern. Entre l'inici i la fi del mandat hi hauria sempre un interval considerable en què la perspectiva del final de mandat seria prou remota per a no tenir cap efecte inadequat en la conducta d'un home dotat de certa enteresa, i en què es podria prometre raonablement a si mateix que hi hauria prou temps per a persuadir la comunitat sobre la conveniència de les mesures que ell volgués aplicar. Tot i que és probable que, en aproximar-se el moment en què el poble hagués de pronunciar-se quant a la seva conducta mitjançant una nova elecció, li minvessin la confiança i, per tant, la fermesa, totes dues es revifarien gràcies a les oportunitats que se li van donar durant el mandat per a guanyar-se l'estimació i la bona voluntat dels electors. Podria, doncs, arriscar amb seguretat, en proporció a les proves de seny i integritat que hagués ofert, i al dret que s'hagués guanyat al respecte i l'afecció dels conciutadans. Si, d'una banda, un mandat de quatre anys afavorirà la fermesa de l'executiu en un grau suficient perquè sigui un ingredient valuós del conjunt, de l'altra no és un mandat prou prolongat per a justificar cap mena d'alarma contra la llibertat pública. Si la Cambra dels Comuns britànica, des d'uns inicis ben dèbils, i *a partir del simple poder d'assentir o discrepar quant a la creació d'un nou impost*, va poder ràpidament reduir les prerrogatives de la corona i els privilegis de la noblesa dins els límits que jutjava compatibles amb els principis d'un govern lliure, al mateix temps que aconseguia situar-se en el mateix nivell en rang i importància que el que tenia l'altra cambra; si hagués pogut en un cas, abolir la reialesa i l'aristocràcia i derrocar totes les institucions antigues, tant de l'Església com de l'Estat; si hagués pogut, en una ocasió recent, fer tremolar el

monarca davant la perspectiva d'una innovativa proposta seva,[60] què es podria témer d'un governant electe per un mandat de quatre anys amb les potestats limitades d'un president dels Estats Units? Què, a banda que no estigués a l'altura de la tasca que la Constitució li assigna? Només afegiré que si la durada del mandat deixés algun dubte sobre la seva integritat, aquest dubte és incompatible amb una malfiança envers les extralimitacions.

PUBLI [Hamilton]

60 Aquest fou el cas respecte la llei d'Índia del senyor Fox, que la Cambra dels Comuns va aprovar i la Cambra dels Lords va refusar, a la total satisfacció del poble, segons diuen.

72

Continuació del mateix tema i consideracions sobre la reelecció del president

L'administració del Govern, en el seu sentit més ampli, inclou totes les operacions del cos polític, tant del legislatiu, com de l'executiu, com del judicial; però en la seva significació més habitual i potser més precisa, es limita a aspectes operatius, i se situa especialment dins l'àmbit de la branca executiva. La gestió efectiva de negociacions a l'estranger, els plans preparatoris sobre hisenda, l'aplicació i desembors de diners públics de conformitat amb les partides pressupostàries generals de l'assemblea legislativa, l'arranjament de l'exèrcit i la marina, la direcció de les operacions de guerra: aquestes i altres matèries de natura similar constitueixen el que s'entén més pròpiament que és l'administració del Govern. Les persones a qui s'assigni la direcció directa d'aquestes diverses matèries han d'ésser considerades els assistents o president del delegat principal, i per aquest motiu el seu càrrec ha de derivar-se del nomenament d'aquest i han d'estar subjectes a la seva supervisió. Aquesta concepció ens indica d'entrada l'estreta relació que hi ha entre la durada del mandat del cap de l'executiu i l'estabilitat del sistema d'administració. El successor sovint creu que invertir i desfer el que ha fet qui ocupava el càrrec abans que ell és la millor prova que pot donar

de la seva pròpia capacitat i mèrit; i a més d'aquesta propensió, quan la modificació prové d'unes eleccions, el substitut té dret a suposar que la cessació del predecessor és deguda a un rebuig a les seves mesures, i que, com menys s'hi assembli, major serà el favor que obtindrà dels electors. Aquestes consideracions, i la influència de les confiances i inclinacions personals, induirien probablement qualsevol nou president a promoure una renovació per a cobrir els càrrecs subordinats; i la combinació d'aquestes causes no deixaria d'ocasionar una mutabilitat lamentable i ruïnosa en l'administració del Govern.

A un mandat fix i per un període raonable, hi vinculo la possibilitat de la reelecció. Els primers aspectes són necessaris per a atorgar a l'alt càrrec mateix la inclinació i la resolució per a fer bé el seu paper, i a la comunitat per a tenir, temps i lleure per a observar la direcció de les seves mesures, i així poder formar-se una valoració provisional dels seus mèrits. El segon aspecte, la reelecció, és necessari per a permetre al poble, quan trobi motius per a aprovar-ne la conducta, mantenir-lo en el càrrec a fi de prolongar la utilitat dels seus talents i virtuts, i per a assegurar al Govern l'avantatge de la permanència en un sistema d'administració assenyat.

Res no sembla més plausible a cop d'ull, ni més mancat de fonament en un examen detingut, que una proposta que amb relació a aquest punt ha tingut alguns defensors respectables: em refereixo a la de mantenir el president en el càrrec durant un cert temps i després excloure-l'en, sigui durant un període limitat o per sempre. Aquesta exclusió, provisional o perpètua, tindria gairebé els mateixos efectes, i aquests efectes serien en la seva majoria més perniciosos que saludables.

Un efecte advers de l'exclusió seria la disminució dels incentius per a la bona conducta. Pocs homes sentirien el mateix grau de compromís en l'execució d'un deure si fossin

conscients que al cap d'un quant temps haurien de renunciar a l'avantatge del càrrec amb què estigués relacionat, que si poguessin en canvi nodrir l'esperança d'aconseguir, per mèrits, conservar-lo. Aquesta posició és indiscutible si s'admet que el desig de recompensa és un dels incentius més forts per a la conducta humana; o que la millor garantia de la fidelitat dels humans és fer que el seu interès coincideixi amb el seu deure. Fins i tot l'amor a la fama, que és la passió dominant en els esperits més nobles, capaç de moure un home a concebre i emprendre per al bé públic accions prolongades i difícils la maduració i perfecció de les quals requereix un temps considerable, i que encetaria si comptés que podrà acabar allò que ha començat, el dissuadiria de l'empresa si preveiés que ha d'abandonar l'escena abans de poder completar l'obra i que haurà de transmetre-la, juntament amb la fama pròpia, a algú que podria no estar a l'altura de la tasca o fins i tot ser-hi advers. El màxim que es pot esperar de la majoria dels homes, en aquesta situació, és el mèrit negatiu de no fer mal, en comptes del mèrit positiu de fer el bé.

Un altre efecte advers de l'exclusió seria la temptació de caure en plans sòrdids, en el malversament i, en alguns casos, en la usurpació. Un home avariciós que pogués ocupar el càrrec, i que pensés en el moment en què hagués de renunciar forçosament als seus avantatges, sentiria una propensió, difícil de resistir per a aquesta mena d'home, a aprofitar les oportunitats mentre les tingués a l'abast, i potser no vacil·laria a recórrer a les pràctiques més corruptes per a obtenir una collita tan abundant com breu havia d'ésser; tot i que el mateix home, probablement, amb una altra perspectiva al davant, es podria acontentar amb els incentius normals de la seva situació, i potser seria contrari a arriscar-se a patir les conseqüències d'un abús de les oportunitats. La

cobejança podria fer de protecció contra la cobejança. Afegim-hi que el mateix home podria ésser vanitós o ambiciós, a més de cobejós. I si pogués esperar una prolongació dels honors gràcies a una actuació bona, potser dubtaria a sacrificar-los a l'apetit pels guanys. Però amb la perspectiva d'una cessació imminent, és probable que la cobejança s'imposés a la cautela, la vanitat o l'ambició.

Un home ambiciós, d'altra banda, que es trobés al cim dels honors del seu país i pensés en el moment de descendir per sempre de l'eminència enaltida, i reflexionés que cap esforç meritori per la seva banda no el podria salvar de l'adversitat indesitjada, sentiria unes temptacions molt més violentes d'aprofitar una conjuntura favorable per a intentar perpetuar-se en el poder, a costa de tots els riscos personals, que no si fos probable assolir la mateixa fi complint el deure.

¿Promouria la pau de la comunitat, o l'estabilitat del Govern, que mitja dotzena d'homes amb prou crèdit per a haver ascendit al setial del càrrec presidencial vaguessin entre la gent com ànimes en pena i sospirant per una posició que estiguessin destinats a no posseir mai més?

Un tercer efecte advers de l'exclusió seria que la comunitat quedaria privada del benefici de l'experiència obtinguda pel president en l'exercici del càrrec. Que l'experiència és la mare de la ciència és un adagi la veritat del qual han reconegut les persones més entenimentades i les més simples. Què pot ésser més desitjable o més essencial que aquesta qualitat en els governadors de les nacions? On més desitjable i essencial que en el governant principal d'una nació? ¿Pot ésser assenyat prohibir a la Constitució aquesta qualitat desitjable i essencial, i declarar que, tan bon punt s'adquireixi, el posseïdor haurà d'abandonar el lloc en què l'ha adquirida i a la qual l'ha adaptada? Doncs aquest és el veritable contingut

de les regulacions que exclouen homes del servei al seu país, amb l'elecció dels conciutadans, un cop que el servei prestat els ha fet idonis per a acomplir-lo de manera encara més útil.

Un quart efecte advers de l'exclusió seria desterrar homes de càrrecs en què, en certes emergències de l'Estat, la seva presència seria de la major importància per a l'interès o la seguretat públics. No hi ha cap nació que, en un moment o altre, no hagi experimentat una necessitat absoluta dels serveis d'homes concrets en situacions concretes per a (potser no fóra excessiu dir-ho) la preservació de la seva existència política. Que forassenyada, doncs, ha d'ésser qualsevol ordenança sacrificada que prohibeixi a una nació fer ús dels seus propis ciutadans més preparats per a les exigències i circumstàncies de qüestions concretes! Sense suposar l'essencialitat personal de l'home, és evident que, en l'esclat d'una guerra, o de qualsevol crisi similar, un canvi de governant, encara que el sucessor tingui els mateixos mèrits, sempre perjudicarà la comunitat, perquè substituiria l'experiència per la inexperiència, i tendiria a trastocar i mantenir el curs ja establert de l'administració.

Un cinquè efecte advers de l'exclusió seria que esdevindria un obstacle constitucional a l'estabilitat de l'administració. Com que això obligaria a un canvi d'homes al primer càrrec de la nació, imposaria una modificació de directrius. No es pot esperar en general que canviïn els homes i les directrius quedin intactes. L'habitual és just el contrari. I no hem de témer que hi hagi una estabilitat excessiva havent-hi, ni que sigui, una opció de canvi; tampoc no cal que desitgem prohibir al poble que mantingui la confiança allà on creu que es pot posar amb seguretat i on, amb constància per la seva part, pot evitar els inconvenients fatals dels consells fluctuants i una política variable.

Heus ací alguns dels desavantatges que produiria el principi d'exclusió. S'apliquen del tot al model d'una exclusió perpètua; però quan tenim en compte que fins i tot una de parcial sempre tornaria remota i precària la readmissió d'aquesta persona, les observacions que s'han fet s'aplicaran amb gairebé tanta plenitud en un cas com en l'altre.

Quins són els avantatges promesos per a contrarestar aquests desavantatges? Se'ns diu que els següents: primer, una major independència per al president; segon, una més gran seguretat per al poble. Llevat que l'exclusió sigui perpètua, no hi ha res que permeti inferir el primer avantatge. Però en aquest cas i tot, ¿no podria tenir més enllà del càrrec cap més altre objectiu que el dugués a sacrificar la seva independència? ¿No podria tenir contactes, amics, pels quals pogués sacrificar-la? ¿No podria estar menys disposat a fer-se enemics personals, arran d'una conducta ferma, quan actués amb la sensació que al cap de poc temps no tan sols *seria possible* sinó que *s'escauria per força* que quedés exposat al seu ressentiment, en una situació d'igualtat i potser d'inferioritat? No és fàcil determinar si aquest arranjament en promouria o en perjudicaria la independència.

Quant al segon suposat avantatge, encara hi ha més motius per a nodrir-ne dubtes. Si l'exclusió fos perpètua, un home d'ambició desmesurada, que en tot cas ja seria prou temible per si mateix, acceptaria amb una recança infinita la necessitat d'abandonar per sempre una posició en què la seva passió pel poder i la preeminència havia adquirit la força de l'hàbit. I si hagués tingut la sort i l'habilitat per a fer seva la bona voluntat del poble, podria induir-lo a considerar com una limitació odiosa i injustificable cap aquest una disposició concebuda per a arrabassar-li el dret de tornar a escollir-lo com a favorit. Es poden concebre circumstàncies en què

aquest malestar del poble, seguint l'ambició frustrada d'aquest favorit, podria ocasionar un perill tan gran per a la llibertat que superaria qualsevol altre perill que es pogués témer raonablement de la possibilitat d'una perpetuació en el càrrec derivada dels sufragis voluntaris de la comunitat en l'exercici d'un privilegi constitucional.

És exagerat sostenir que cal impedir al poble que mantingui en el càrrec homes que, segons el parer del primer, s'hagin fet mereixedors d'aprovació i de confiança; els avantatges d'aquesta idea són a tot estirar conjecturals i equívocs, i són inferiors a uns desavantatges molt més certs i decisius.

PUBLI [Hamilton]

73

Sobre l'establiment de les retribucions del president i sobre el poder de veto

El tercer ingredient per a constituir el vigor de l'autoritat executiva és l'establiment d'un sistema de retribucions adequat. És evident que, sense una adequada atenció a aquest aspecte, la separació de les branques executiva i legislativa seria tan sols nominal i nímia. L'assemblea legislativa, amb una potestat discrecional sobre el sou i els emoluments del president, el podria sotmetre a la seva voluntat segons li semblés convenient. Podria, en la majoria de casos, reduir-lo tot duent-lo a la fam, o temptar-lo amb obsequis, per a sotmetre'n a voluntat el judici a les seves inclinacions. Aquestes expressions, preses en tot l'abast dels termes, comunicarien sens dubte més que no es vol. Hi ha homes els quals no se'ls podria ni distreure del compliment del seu deure, ni se'ls podria comprar perquè ho fessin; però aquesta austera virtut escasseja; i per norma general, tenir poder sobre el suport econòmic d'un home és tenir poder sobre la seva voluntat. Si fos necessari confirmar amb fets una veritat tan clara, no mancarien exemples, fins i tot en aquest país, de la intimidació o seducció de l'executiu mitjançant els espants o atractius dels arranjaments pecuniaris de l'òrgan legislatiu.

No és fàcil, doncs, superar l'atenció assenyada que s'ha posat en aquest tema a la proposta de Constitució. S'hi estipula que «El president dels Estats Units rebrà, en moments especificats, pels seus serveis una retribució *que no serà augmentada ni disminuïda durant el període per al qual haurà estat elegit; i no rebrà en aquest període cap altre emolument* dels Estats Units ni de cap dels estats». És impossible imaginar cap disposició que hagués resultat més acceptable que aquesta. L'assemblea legislativa, en el nomenament d'un president, declara de manera definitiva quina serà la retribució pels seus serveis durant el temps per al qual haurà estat elegit. Un cop fet això, no podrà modificar-la, ni per incrementar-la ni per disminuir-la, fins que s'iniciï un altre nou mandat després de les eleccions. No pot ni afeblir-ne la fortalesa incidint en les necessitats ni corrompre'n la integritat apel·lant a la cobejança. Ni la Unió ni cap dels membres podran donar, ni ell podrà rebre, cap emolument que no sigui el que hagi pogut determinar la norma inicial. No pot tenir, és clar, cap incentiu pecuniari per a renunciar o abandonar la independència que li adjudica la Constitució.

El darrer dels requisits esmentats per dotar d'energia l'autoritat executiva fa referència a les potestats adequades. Procedim a considerar les que s'ha proposat de conferir al president dels Estats Units.

El primer que es presenta a la nostra observació és el veto qualificat del president sobre les lleis o resolucions de les dues cambres de l'assemblea legislativa; o, en altres paraules, la potestat de retornar tots els projectes de llei amb objeccions per a l'efecte d'impedir que esdevinguin lleis, llevat que després les ratifiquin dues terceres parts de cadascun dels membres components de l'òrgan legislatiu.

Ja s'ha indicat més d'un cop la propensió de la branca legislativa a immiscir-se en els drets de les altres branques i a absorbir-ne les potestats. També s'ha comentat la insuficiència d'una simple descripció sobre el paper dels límits de cadascuna, i s'ha inferit i demostrat la necessitat de dotar-les totes d'armes constitucionals per a la seva pròpia defensa. D'aquests principis clars i indiscutibles se segueix la idoneïtat d'un veto, absolut o qualificat, de la branca executiva sobre les lleis de la legislativa. Sense un o l'altre, l'executiu seria del tot incapaç de defensar-se de les depredacions del legislatiu. Resolucions successives podrien desproveir-lo gradualment de les seves facultats, o un sol vot les podria eliminar. I tant en una modalitat com en l'altra, les potestats legislativa i executiva podrien barrejar-se en poc temps en les mateixes mans. Encara que no s'hagués descobert en l'òrgan legislatiu cap propensió a envair els drets de l'executiu, les normes del raonament just i el rigor teòric ens ensenyarien per si mateixes que aquest darrer no s'ha de deixar a la mercè de l'altre, sinó que ha de posseir una potestat constitucional i efectiva de defensar-se.

Però aquesta potestat té un altre ús. No fa tan sols d'escut a l'executiu, sinó que proporciona una garantia addicional contra l'aprovació de lleis inadequades. Estableix un control saludable sobre l'òrgan legislatiu, concebut per a protegir la comunitat contra els efectes de la dissensió, la precipitació o qualsevol altre impuls contrari al bé públic, que pugui influir en una majoria d'aquest òrgan.

La capacitat de veto ha estat combatuda, en algunes ocasions, per l'observació que no s'havia de suposar que un sol home posseís més virtut i saviesa que uns quants; i que si no era per aquesta presumpció, fóra inadequat donar al president qualsevol mena de control sobre l'òrgan legislatiu.

Però aquesta observació, un cop examinada, semblarà més enganyosa que sòlida. La seva essència no es basa en la suposició d'una saviesa o virtut superiors en l'executiu, sinó en la suposició que l'assemblea legislativa no serà infal·lible; que és possible que l'amor pel poder la faci envair els drets d'altres òrgans de govern; que un esperit de dissensió pugui desvirtuar-ne de vegades les deliberacions; que les impressions del moment puguin precipitar-la a prendre mesures que ella mateixa, en reflexionar-hi amb més tranquil·litat, condemnaria. L'incentiu principal per a conferir la potestat en qüestió a l'executiu és permetre-li que es defensi; el secundari és augmentar la garantia de la comunitat envers l'aprovació de males lleis, de resultes de la pressa, el descuit o la mala voluntat. Com més s'examini una mesura i més diverses siguin les posicions d'aquells que l'han d'examinar, menor ha d'ésser el perill dels errors que es puguin derivar de la manca de veritable deliberació, o dels errors que procedeixen del contagi d'alguna passió o interès comuns. És molt menys probable que parers culpables de qualsevol mena contaminin totes les parts del Govern alhora i amb relació al mateix objecte que no que les domin i desorientin successivament.

Potser es dirà que la potestat d'impedir males lleis comporta la d'impedir-ne de bones, i que tant es pot utilitzar per a una cosa com per a l'altra. Però aquesta objecció tindrà poc pes en aquells que puguin valorar adequadament els danys d'aquella inconstància i mutabilitat en les lleis que constitueixen la taca més gran en el caràcter i l'esperit dels nostres governs. Consideraran que totes les institucions estan concebudes per a limitar l'excés de lleis, i per a mantenir-ho tot en el mateix estat en què es pugui trobar en qualsevol moment, en la mesura que sigui molt més possible que faci bé que mal, perquè és favorable a una estabilitat més gran en

el sistema de legislació. El dany que es pot causar amb l'eliminació d'unes quantes lleis bones serà àmpliament compensat per l'avantatge d'impedir-ne diverses de dolentes.

I això no és tot. El pes i la influència superiors de l'òrgan legislatiu en un govern lliure i el risc per a l'executiu en un pols amb aquest òrgan proporcionaran una garantia satisfactòria que el veto s'empraria generalment amb gran cautela; i que més sovint es podrien produir acusacions de timidesa que no d'impetuositat en el seu exercici. Un rei de la Gran Bretanya, amb tota la sèrie de qualitats sobiranes, i amb tota la influència que extreu de mil fonts, vacil·laria en aquest moment a interposar un veto a les resolucions conjuntes de les dues cambres del Parlament. No deixaria d'aplicar els recursos més extrems d'aquesta influència per a ofegar una mesura que li desagradés, en el seu camí cap al tron, per a evitar trobar-se en el dilema de permetre que entrés en vigor o arriscar-se a desplaure el país amb la seva oposició al criteri de l'òrgan legislatiu. Tampoc no és probable que s'acabés aventurant a exercir aquesta prerrogativa, excepte en un cas de conveniència manifesta, o de necessitat extrema. Tots els homes ben informats d'aquell regne reconeixeran la justícia d'aquest comentari. La corona no ha exercit el veto en un període molt considerable.

Si un governant tan poderós i tan fortificat com un monarca britànic dubtaria a exercir la potestat que estem examinant, quina cautela superior no es pot esperar raonablement d'un president dels Estats Units, nomenat per al breu període de quatre anys en l'autoritat executiva d'un govern totalment i purament republicà?

És evident que hi hauria més perill que no utilitzés el poder quan fos necessari que no que l'usés massa sovint, o en excés. De fet, el mateix origen d'aquest mecanisme ha proporcionat

un argument contra la seva aplicació. Per això ha estat presentat com un poder d'aparença odiosa i inútil a la pràctica. Però del fet que es pogués exercir amb poca freqüència no se segueix que no s'exercís mai. En el cas per al qual s'ha concebut principalment, el d'un atac directe als drets constitucionals d'un executiu, o en un cas en què se sacrifiqués el bé públic de manera evident i palmària, un home de fermesa raonable aprofitaria els mitjans constitucionals de defensa al seu abast i faria cas de les admonicions del deure i la responsabilitat. En la primera suposició, l'interès directe en la potestat del seu càrrec estimularia la fortitud; en el segon, per la probabilitat de la sanció dels electors que, tot i que en un cas dubtós s'inclinarien naturalment per l'òrgan legislatiu, difícilment en tolerarien una arbitrarietat per a enganyar-los en un cas molt clar. Ara parlo en part pensant en un president que tan sols posseís una fermesa ordinària. Hi ha homes que, en qualsevol circumstància, tenen prou coratge per a complir el deure enmig de qualsevol risc.

Però la Convenció ha aplicat en aquest afer un mitjà que facilitarà l'exercici de la potestat atorgada en aquest aspecte al president i alhora farà que l'eficàcia d'aquell depengui del criteri d'una part considerable de l'òrgan legislatiu. En comptes d'un veto absolut, es proposa donar a l'executiu el veto limitat que ja s'ha descrit. Es tracta d'una facultat que s'exerciria molt més fàcilment que l'altra. Un home que pogués tenir por de derrotar una llei únicament amb el seu veto potser no seria reaci a retornar-la al parlament per a la seva reconsideració, si només es pogués revocar definitivament en el cas que més d'una tercera part de totes dues cambres coincidís en la suficiència de les objeccions que hagués presentat aquest home. L'esperonaria la consideració que, si la seva oposició prosperés, s'hi afegiria una part molt respectable de

l'òrgan legislatiu la influència de la qual s'uniria a la seva per a defensar la correcció de la seva conducta davant l'opinió pública. Un veto directe i categòric té en el seu aspecte una qualitat més dura, i més tendent a irritar, que el simple suggeriment d'objeccions argumentatives que haguessin d'aprovar o desaprovar aquells a qui s'adrecen. En la mateixa proporció en què seria menys ofensiu, seria més fàcil d'aplicar; i per aquest mateix motiu podria resultar més efectiu a la pràctica. Cal esperar que no s'escaurà sovint que opinions errònies regeixin una part tan gran com dues terceres parts de totes dues cambres de l'assemblea legislativa al mateix temps; i això, a més a més, desafiant el pes contrari de l'executiu. En tot cas és molt menys probable això que no que aquests parers impregnessin les resolucions i la conducta d'una majoria simple. Un poder d'aquesta natura a l'executiu tindrà sovint un efecte discret i inadvertit, però forçós. Quan homes dedicats a accions injustificables són conscients que les obstruccions poden provenir d'un sector que no controlen, sovint el simple temor a l'oposició els impedeix fer allò que executarien si no tinguessin por d'aquests impediments externs.

Aquest tipus de veto, tal com s'ha comentat en un altre lloc, en aquest Estat s'atribueix a un consell format pel governador, juntament amb el president i els jutges del Tribunal Suprem, o qualsevol d'aquests dos. S'ha emprat sense reserves en diverses ocasions, i sovint amb èxit. I la utilitat n'ha esdevingut tan evident que persones que s'hi oposaven violentament, en redactar la Constitució, se n'han convertit en admiradors declarats arran de l'experiència.[61]

He comentat en un altre lloc que la Convenció, en redactar aquesta part de la seva proposta, s'havia apartat del

61 Un n'és el senyor Abraham Yates, decidit oponent del pla de la Convenció.

model de la constitució d'aquest Estat la constitució de Massachusetts. Es poden concebre dos motius cabdals per a aquesta preferència. Una és que els jutges, que han d'ésser els intèrprets de la llei, podrien adquirir prejudicis pel fet d'haver donat una opinió prèvia en les seves funcions de revisió; l'altra, que com que s'aliarien sovint amb l'executiu, podrien ésser induïts a assumir excessivament els parers polítics del president, i per tant es podria anar formant gradualment una aliança perillosa entre la branca executiva i la judicial. Mai no es mantindrà els jutges prou apartats de totes les altres ocupacions que no siguin la d'aplicar les lleis. És especialment perillós col·locar-los en una situació en què l'executiu els pugui corrompre o influenciar.

PUBLI [Hamilton]

74

Sobre el comandament de l'exèrcit i la marina i la potestat d'indult del president

El president dels Estats Units serà «comandant en cap de l'exèrcit i la marina dels Estats Units, i de la milícia de diversos estats, *quan se'ls reclami per al servei efectiu* dels Estats Units». La conveniència d'aquesta disposició és tan evident per si mateixa i alhora es correspon tant amb els precedents de les constitucions estatals en general que no cal dir gaire res per explicar-la o aplicar-la. Fins i tot les constitucions que han integrat el president en un consell han concentrat en el primer gran part de l'autoritat militar. De totes les atribucions i responsabilitats de govern, la direcció de la guerra és la que requereix més especialment les qualitats que distingeixen l'exercici del poder per part d'una sola persona. La direcció de la guerra implica la direcció de la força comuna; i la potestat de dirigir i emprar la força comuna constitueix una part habitual i essencial en la definició de l'autoritat executiva.

«El president pot requerir l'opinió, per escrit, dels més alts responsables polítics de cada departament del Govern federal, sobre qualsevol tema relacionat amb els deures dels seus càrrecs respectius.» Això ho considero una simple redundància de la proposta, ja que el dret que estableix es desprèn del càrrec presidencial mateix.

També estarà autoritzat a «concedir indults i perdons per crims contra els Estats Units, *excepte en els casos d'acusació per responsabilitats oficials*». La humanitat i la bona política es combinen per a dictar que hi hagi els mínims impediments i obstruccions possibles a la benèfica prerrogativa de l'indult. Els codis penals de tots els països estan tan impregnats d'una necessària severitat que, si no es facilita una forma senzilla de fer excepcions a favor dels dissortats condemnats, la justícia tindria un aspecte massa sanguinari i cruel. Com que el sentit de la responsabilitat és sempre més fort en la mesura que és indivís, es pot pensar que un sol home estaria més disposat a escoltar la força dels motius que sol·licitessin una mitigació del rigor de la llei i menys a cedir a consideracions pensades per a protegir un objecte adequat de la seva venjança. La consciència que la sort d'un congènere dependria d'un únic gest seu li inspiraria naturalment escrupolositat i cautela; el temor que l'acusessin de feblesa o connivència li suscitaria una reflexió similar, tot i que d'una altra mena. D'una altra banda, com que els homes generalment senten més confiança quan estan en grup, en aquest cas, segurament s'encoratjarien entre si en una acció obstinada, i serien menys sensibles al temor de desconfiança o censura per una clemència imprudent. Per tot això, sembla més encertat que un home, i no un grup d'homes, dispensi el perdó del Govern.

La conveniència d'atorgar la facultat d'indultar al president només s'ha discutit, si no m'equivoco, amb relació al delicte de traïció. S'ha esgrimit que aquest havia de dependre de l'acord d'una cambra del legislatiu, o de totes dues. No negaré que es poden donar motius clars per a requerir en aquest punt la participació d'aquest òrgan o d'una part d'ell. Com que la traïció és un delicte que apunta contra la mateixa existència de la societat quan la justícia hagi demostrat la

culpabilitat del responsable, sembla adequat sotmetre la conveniència d'indultar-lo al judici de l'assemblea legislativa. I en part hauria d'ésser així, ja que no s'hauria d'excloure del tot la suposició de connivència del president. Però també hi ha fortes objeccions a aquesta idea. No es pot dubtar que un sol home prudent i de bon judici és més adequat, en conjuntures delicades, per a sospesar els motius que poden incidir a favor o en contra de la reducció de la pena, que no pas qualsevol grup nombrós. Mereix una atenció especial el fet que la traïció sovint estigui relacionada amb sedicions que inclouen bona part de la comunitat, com va succeir ara fa poc a Massachusetts.[62] En tots aquests casos, podríem preveure que la representació del poble estaria tacada pel mateix esperit que havia originat el crim. I quan les parts estiguessin força igualades, la solidaritat secreta dels amics i partidaris dels condemnats, aprofitant-se de la bondat i la debilitat d'altres, podria concedir sovint impunitat quan allò que caldria fos donar exemple. D'altra banda, quan la sedició procedís de causes que haguessin encès el ressentiment del grup més nombrós, aquest podria mostrar-se sovint obstinat i inexorable, quan la política reclamés un comportament de tolerància i clemència. Però l'argument màxim per a assignar al president la facultat d'indultar en aquest cas és el següent: en èpoques d'insurrecció o rebel·lió, sovint es produeixen moments crucials en què un oportú oferiment d'indult als insurgents o rebels pot restablir la pau a la comunitat i que, si es deixa que passin sense aprofitar-los, és possible que no tornin. El procés dilatori de convocar l'assemblea legislativa, o una de les seves cambres, a fi d'obtenir-ne l'autorització per a la mesura, sovint tindria l'efecte de deixar

62 *N. de l'Ed.*: Vegeu la nota 13.

escapar una oportunitat d'or. La pèrdua d'una setmana, un dia, una hora, de vegades pot resultar fatal. Si algú assenyalés que es podria conferir ocasionalment al president una potestat discrecional amb vista a aquestes contingències, responc en primer lloc que és discutible que, en una Constitució limitada, aquesta potestat es pogués delegar per llei; i en segon lloc, que en general seria poc assenyat fer cap pas a l'avançada que pogués oferir una esperança d'impunitat. És probable que una actuació d'aquesta mena, fora de la pràctica habitual, s'interpretés com a argument de timidesa o feblesa, i tendís a encoratjar la culpa.

PUBLI [Hamilton]

75

La potestat de fer tractats del president

El president tindrà la potestat «per i amb l'assessorament i consentiment del senat, de fer tractats, sempre que hi estiguin d'acord dues terceres parts dels senadors presents». Tot i que aquesta disposició ha estat atacada amb força vehemència, no dubto a declarar el meu ferm convenciment que és una de les parts més ben compendiades i inexpugnables de la proposta. Un motiu d'objecció és el tòpic gastat de la barreja de potestats: uns diuen que el president hauria d'ésser l'únic que posseís la potestat de fer tractats; i altres, que ha de raure exclusivament en el Senat. Una altra font d'objeccions es deriva del reduït nombre de persones que pot fer el tractat. Entre els que esgrimeixen aquesta objecció, n'hi ha que opinen que s'hi hauria hagut d'incloure la Cambra de Representants, i altres que semblen pensar que res no fóra més necessari que substituir les dues terceres parts dels membres del Senat presents per dues terceres parts de tots els membres del Senat. Com que confio que les observacions del número anterior sobre aquesta part del pla deuen haver estat suficients per a situar-lo, per a un ull sagaç, sota una llum molt favorable, aquí m'acontentaré a oferir tan sols uns quants comentaris addicionals, més que res amb vista a les objeccions que s'acaben d'esmentar.

Quant a la confusió de potestats, em valc de les explicacions que ja s'han ofert en altres llocs sobre el veritable sentit de la norma en què es fonamenta l'objecció; i dono per fet, inferint-ho a partir d'elles, que la unió de l'executiu i el Senat, en l'article dels tractats, no infringeix aquesta norma. Goso afegir que el càracter peculiar de la potestat de fer tractats indica una conveniència particular d'aquesta unió. Encara que diversos autors que han tractat el tema del govern situen aquesta potestat en la categoria de les facultats executives, es tracta sens dubte d'una caracterització arbitrària; perquè si ens fixem en la seva repercussió veurem que participa més del caràcter legislatiu que no de l'executiu, per bé que estrictament no entra en la definició de cap dels dos. L'essència de la facultat legislativa és aprovar lleis o, en altres paraules, establir normes per a la regulació de la societat; mentre que l'execució de les lleis i l'ús de la força comuna, sigui per a aquest propòsit o per a la defensa comuna, semblen comprendre totes les funcions del cap de l'executiu. La potestat de fer tractats no és, clarament, ni l'una ni l'altra. No té a veure ni amb l'execució de lleis subsistents ni amb l'aprovació de noves, i encara menys amb l'ús de la força comuna. Els seus objectes són *contractes* amb nacions estrangeres que tenen la força de la llei, però l'extreuen de les obligacions de la bona fe. No són normes dictades pel sobirà al súbdit, sinó acords entre sobirà i sobirà. Fa l'efecte, doncs, que la potestat en qüestió constitueix una esfera distinta i no pertany, en rigor, ni al legislatiu ni a l'executiu. Les qualitats que en altres llocs s'han declarat indispensables en la gestió de les negociacions exteriors assenyalen l'executiu com l'agent més adequat per a aquestes transaccions; mentre que l'enorme importància de la missió i la repercussió dels tractats com a lleis recomana encaridament

la participació de tot l'òrgan legislatiu, o una part, en la seva elaboració.

Per idoni o segur que pugui ésser que en governs en què el cap de l'executiu és un monarca hereditari se li confiï tota la potestat de fer tractats, seria del tot insegur i inadequat entregar aquesta potestat a un governant elegit per un mandat de quatre anys. S'ha observat en una altra ocasió, i el comentari és indiscutiblement just, que un monarca hereditari, tot i que sovint oprimeix el seu poble, s'hi juga massa personalment en el govern per a córrer cap perill greu d'ésser corromput per potències estrangeres. Però un home que hagi ascendit des de la posició de ciutadà corrent fins al rang de principal governant, en possessió d'una fortuna moderada o escassa, i que pensi en un moment no gaire llunyà en què probablement es veurà obligat a tornar a la posició que havia abandonat, sentirà de vegades temptacions de sacrificar el deure a l'interès, per a resistir les quals caldria una virtut superlativa. Un home cobejós podria sentir-se temptat de trair els interessos del país a canvi de l'adquisició de riquesa. Un home ambiciós podria promoure's, amb l'ajuda d'una potència estrangera, a costa de trair els seus electors. La història de la conducta humana no ens garanteix una opinió elevada sobre la virtut que aconsellaria a una nació confiar interessos d'un tipus tan delicat i cabdal com els que afecten les seves relacions amb la resta del món a l'exclusiva disposició d'un governant d'origen i circumstàncies similars als que tindria un president dels Estats Units.

Haver conferit la potestat de fer tractats només al Senat hauria equivalgut a renunciar als beneficis de la intervenció constitucional del president en la direcció de les negociacions a l'estranger. És cert que el Senat hauria tingut, en aquest cas, l'opció de recórrer-hi en aquesta qualitat, però també hauria

tingut l'opció de prescindir-ne, i el despit o les conspiracions podrien causar més el segon que no el primer. A més d'això, no es podria esperar que l'acció diplomàtica del Senat gaudís de la confiança i el respecte de potències estrangeres en el mateix grau que la del representant constitucional de la nació i, és clar, no seria capaç d'actuar amb el mateix grau de pes i eficàcia. En canvi, la Unió perdria, per aquesta causa, un avantatge considerable en la direcció dels seus afers exteriors, i el poble perdria la garantia addicional que aportaria la cooperació de l'executiu. Tot i que seria imprudent confiar-li només a ell una missió tan important, no es pot dubtar que la seva participació augmentaria substancialment la seguretat per a la societat. És ben clar que l'atribució conjunta, al president i al Senat, de la potestat en qüestió garantiria una perspectiva de seguretat més gran que no si la posseís separadament qualsevol dels dos. I tothom que hagi sospesat reflexivament les circumstàncies que han de coincidir en el nomenament d'un president conclourà que auguren que el càrrec estarà sempre ocupat per homes d'un caràcter que en faci especialment desitjable la intervenció en l'elaboració de tractats, tant arran de la seva saviesa com de la seva integritat.

Els comentaris d'un número anterior, al qual s'ha al·ludit en una altra part d'aquest document, són vàlids per argumentar en contra de la participació de la Cambra de Representants en la formació de tractats. La composició fluctuant i, si tenim en compte el futur augment, multitudinària d'aquest òrgan ens impedeix esperar-ne les qualitats que són essencials per a l'execució adequada d'aquesta missió. Un coneixement precís i global de la política exterior, una adhesió constant i sistemàtica als mateixos parers, una sensibilitat delicada i uniforme pel caràcter nacional, la decisió, la *confidencialitat* i la promptitud són incompatibles amb el

caràcter d'un organisme tan variable i nombrós. La mateixa complexitat de l'afer, en introduir la necessitat de concurrència de tants òrgans diferents, ja constituiria per si mateixa una ferma objecció. La major freqüència de les crides a la Cambra de Representants, i el temps superior que sovint fóra necessari per a mantenir-los plegats quan se'ls convoqués amb vista a obtenir-ne l'autorització en les fases progressives d'un tractat, crearien una font de tants inconvenients i despeses que tota sola condemnaria el projecte.

L'única objecció que resta per presentar és la que pretén substituir la proporció de dues terceres parts dels membres *presents* per la de dues terceres parts de tots els membres que componen el cos senatorial. S'ha demostrat, en l'apartat segon de les nostres indagacions, que totes les disposicions que requereixen una majoria qualificada per a les resolucions de qualsevol òrgan tenen una tendència directa a destorbar les operacions del Govern i una d'indirecta a sotmetre el criteri de la majoria al de la minoria. Aquesta consideració sembla suficient per a determinar el nostre parer que la Convenció ha anat tan lluny en l'afany d'assegurar un nombre adequat de consentiments en la formació de tractats com es podia això conciliar amb l'activitat d'una assemblea o amb una atenció raonable amb el criteri de la majoria de la comunitat. El requisit de dues terceres parts del nombre total de membres equivaldria a la pràctica, en moltes ocasions, i a causa de la inassistència d'una part, a l'obligació d'unanimitat. I la història de totes les institucions polítiques en què ha prevalgut aquest principi és una història d'impotència, perplexitat i desordre. Es podria adduir proves d'aquesta posició a partir dels exemples dels tribuns romans, la dieta polonesa i els Estats Generals dels Països Baixos si l'exemple del nostre país no fes inútils els precedents estrangers.

Requerir una proporció determinada de tot l'òrgan no propiciaria, amb tota probabilitat, els avantatges d'una actuació nombrosa, més que simplement requerir una proporció dels membres assistents. La primera opció, com que incrementa la dificultat d'aprovar resolucions desagradables per a la minoria, disminueix les motivacions per assistir-hi amb puntualitat. La segona, com que basa la capacitat de l'òrgan en una proporció que pot variar arran de l'absència o la presència d'un sol membre, té l'efecte contrari. I com que, en promoure la puntualitat, tendeix a mantenir l'òrgan complet, hi ha una gran probabilitat que les seves resolucions s'aprovin en general per un nombre tan gran en aquest cas com en l'altre, mentre que es donarien moltes menys demores. No hem d'oblidar que en la Confederació existent dos membres poden representar un estat, i sovint ho fan, per la qual cosa s'escau que el Congrés, que ara és l'únic que està dotat de *totes les potestats* de la Unió, rarament consisteix en un nombre de persones superior al que compondria el Senat que es proposa. Si hi afegim que els membres voten per estats, i que quan només hi ha present un membre en representació d'un estat se'n perd el vot, estarà justificada la suposició que les veus actives al Senat, on els membres han de votar individualment, poques vegades serien inferiors en nombre a les veus actives de l'actual Congrés. Quan, a més d'aquestes consideracions, tenim en compte la cooperació del president, no dubtarem a inferir que el poble d'Amèrica estaria molt més segur contra un ús impropi del poder de fer tractats, amb la nova Constitució, que ara amb la Confederació. I si fem un pas més i considerem el probable augment del Senat a causa del sorgiment de nous estats, no tan sols percebrem molts motius per a confiar en la suficiència del nombre al qual s'entregarà aquesta potestat, sinó que és força

possible que haguem de concloure que un òrgan més nombrós que el Senat probablement seria molt poc idoni per a l'execució correcta d'aquesta missió.

PUBLI [Hamilton]

76

La facultat de l'executiu de nomenar els càrrecs públics

Pertocarà al president «proposar, i per mitjà de i amb l'assessorament i consentiment del Senat, nomenar ambaixadors, altres diplomàtics i cònsols, jutges del Tribunal Suprem i tots els altres alts càrrecs dels Estats Units els nomenaments dels quals no estan estipulats de cap altra manera a la Constitució. Però el Congrés pot per llei assignar el nomenament dels càrrecs inferiors que consideri adequat al president tot sol, o als tribunals de justícia, o als caps dels departaments. El president tindrà la facultat de cobrir totes les vacants que es puguin produir en el període entre sessions del Senat, atorgant encàrrecs de servei que expiraran a la fi de la següent primera sessió d'aquest».

En un document anterior s'ha observat que «la veritable prova d'un bon govern és la seva aptitud i tendència a produir una bona administració». Si s'admet que aquest comentari és just, s'ha de reconèixer que la manera de nomenar els càrrecs dels Estats Units continguda a les clàusules anteriors, ben mirat i debatut, és mereixedora d'elogis especials. No és fàcil concebre una proposta més idònia que aquesta per a propiciar una elecció encertada d'homes per als càrrecs de la Unió; i no cal demostrar que d'aquest punt depèn essencialment el caràcter de la seva administració.

Tothom deu estar d'acord que la potestat de nomenar, en casos ordinaris, només es pot establir apropiadament de tres maneres. O bé s'ha d'atorgar a un sol home, o a una assemblea *selecta* d'un nombre reduït de membres o a un sol home amb el concurs d'una assemblea com l'esmentada. Ja es deu veure d'entrada que el seu exercici pel poble és de llarg inviable: prescindint de qualsevol altra consideració, li deixaria poc temps per a fer res més. Quan als següents raonaments s'esmenti una assemblea, doncs, cal entendre que fa referència a una assemblea selecta, de les característiques que ja s'han donat. El poble col·lectivament, a causa del nombre i de la situació dispersa, no pot regular-se en els seus moviments per l'esperit sistemàtic de conspiració i intriga que es presentaran com a objeccions principals a dipositar la potestat en qüestió en una assemblea.

Suposo que els qui han reflexionat sobre el tema o han parat atenció a les observacions que s'han fet en altres parts d'aquests documents pel que fa al nomenament del president estaran d'acord amb la idea que hi haurà sempre una gran probabilitat que el càrrec l'ocupi un home de capacitat si més no respectable. Un cop establert això, procedeixo a instituir com a norma que un sol home amb criteri està més preparat per a analitzar i valorar les qualitats peculiars pròpies de càrrecs particulars que una assemblea amb un criteri igual o potser fins i tot superior.

La responsabilitat única i indivisa d'un home donarà lloc naturalment a un sentit del deure més intens i a una perspectiva més precisa respecte de la seva reputació. Per aquest motiu sentirà obligacions més fortes, i estarà més interessat a examinar amb cura les qualitats necessàries per als càrrecs que s'han de cobrir, i a preferir amb imparcialitat les persones que hi tinguin unes pretensions més justes. Tindrà menys

obligacions personals per gratificar que les que tindria una assemblea, tot suposant que cadascun dels membres tindria tantes obligacions com ell; i serà més difícil, en la mateixa proporció, que es deixi desorientar pels sentiments d'amistat i d'afecte. Res no tendeix a agitar tant les passions de la humanitat com les consideracions personals, tant si ens afecten a nosaltres mateixos o a altres que siguin objecte de la nostra estimació o preferència. Per això, en tot exercici de la potestat de nomenament de càrrecs per part d'una assemblea d'homes hem de preveure una exhibició de totes les avinences i desavinences privades i partidistes, parcialitats i antipaties, afectes i animositats, que senten tots els qui componen l'assemblea. L'elecció que es pot produir en qualsevol moment en aquestes circumstàncies serà resultat, és clar, d'una victòria d'una part sobre l'altra, o d'un compromís entre les parts. En tots dos casos, el mèrit intrínsec del candidat quedarà molt sovint al marge. En el primer cas, es tindran més en compte els requisits que permetin reunir els vots necessaris que no els que fan idònia la persona per al càrrec. En el segon, la creació d'aliances es basarà en general en un intercanvi d'interessos: «Doneu-nos l'home que ens interessa per a aquest càrrec, i vosaltres tindreu el que voleu per a aquell altre.» Aquesta serà la condició habitual per al tracte. I poques vegades s'escaurà que la millora del servei públic sigui l'objecte principal de les victòries o de les negociacions partidistes.

La veritat dels principis aquí esmentats sembla haver tingut ressò entre els més intel·ligents dels qui han trobat pegues a la disposició que en aquest aspecte ha fet la Convenció. Sostenen que només s'hauria d'haver autoritzat el president a fer els nomenaments en el Govern federal. Però és fàcil demostrar que tot avantatge que es pogués esperar d'aquest arranjament provindria, en substància, de la facultat de

nomenar càrrecs que se li vol conferir, mentre que s'evitarien els diversos desavantatges que podria comportar el fet que la potestat absoluta de nomenament fos en mans d'aquest dignatari. En l'acte de proposar els nomenaments, només s'exerciria el seu judici, i com que el seu únic deure consistiria a assenyalar l'home que, amb l'aprovació del Senat, hauria d'ocupar el càrrec, la seva responsabilitat seria tan completa com si hagués de fer el nomenament final. Els mateixos motius que influirien en una execució adequada del deure en un cas existirien en l'altre. I com que ningú no podria ésser nomenat sense aquesta proposta prèvia, tothom que pogués ésser nomenat seria, de fet, elecció d'ell.

Tanmateix, la seva proposta es podria desestimar: ben cert, però només per a donar lloc a una altra proposta que ell mateix faria. La persona que acabi nomenada ha d'ésser l'objecte de la seva preferència, tot i que potser no en primer grau. Tampoc no és gaire probable que les seves propostes es desestimin sovint. El Senat no podria sentir-se temptat, per la preferència que sentís per un altre, de refusar el que li proposessin, perquè no podria estar segur que la persona que desitgés pogués acabar essent escollida en una segona o posterior proposta. Ni tan sols podria estar segur que en una proposta futura hi hagués un candidat que li agradés més; i com que el desacord podria posar una mena d'estigma en l'individu refusat i podria semblar que posen en dubte el judici del president, no és probable que es neguessin freqüentment a donar el vistiplau, quan no hi hagués raons especials o de pes.

¿Per a quin propòsit es requereix, doncs, la cooperació del Senat? Responc que la necessitat de la seva participació tindria una repercussió poderosa, encara que en general discreta. Seria un control excel·lent a un esperit de favoritisme del president, i tendiria molt a impedir el nomenament de

personatges inadequats derivats de prejudicis propis de cada estat, relacions familiars, afectes personals i amb vista a la popularitat. I, a més d'això, seria una eficaç font d'estabilitat a l'administració.

No costa gaire de veure que un home que disposés en exclusiva de la disposició de càrrecs estaria molt més governat pels seus interessos i inclinacions privats que si estigués obligat a sotmetre l'encert de la seva elecció al debat i la decisió d'un òrgan diferent i independent, i si aquest òrgan fos tota una cambra de l'assemblea legislativa. La possibilitat de refús seria un fort motiu per a anar amb compte en la proposta. El perill per a la seva pròpia reputació i, en el cas d'un governant electiu, per a la seva existència política, que es derivaria si mostrés un esperit de favoritisme o un indecorós afany de popularitat a l'entendre d'un òrgan les opinions del qual tindrien un gran pes en la formació de l'opinió pública, no podria sinó actuar com a impediment tant per l'un com per l'altre. Podria sentir vergonya i temor d'oferir, per a les posicions més distingides i lucratives, candidats que no tinguessin altre mèrit que provenir del mateix estat que ell, o d'estar-hi aliat personalment en un sentit o en un altre, o d'ésser prou insignificant i mal·leable per a esdevenir instrument obsequiós de la seva voluntat.

A aquest raonament s'ha objectat que el president, gràcies a la influència de la potestat de proposar, pot assegurar-se la submissió del Senat als seus parers. La suposició d'una venalitat universal en la natura humana és poc més un error de reflexió política que la suposició d'una rectitud universal. La institució de la potestat delegada implica que a la humanitat hi ha una part de virtut i honor que pot ésser un raonable fonament per a la confiança. I l'experiència justifica la teoria. Se n'ha constatat l'existència en els períodes més corrup-

tes dels governs més corruptes. La venalitat de la Cambra dels Comuns britànica ha estat durant molt temps un motiu d'acusació contra aquest òrgan al seu país com també en aquest, i no es pot dubtar que la imputació, fins a un punt considerable, està ben fonamentada. Però és igual d'indubtable que sempre hi ha una gran part d'aquest òrgan que consisteix en homes independents i d'esperit públic amb un pes influent als consells de la nació. Per això (sense exceptuar l'actual regne) es percep sovint que el seny d'aquest òrgan controla les inclinacions del monarca, tant pel que fa als homes com a les mesures. Tot i que, per conseqüent, seria imaginable que l'executiu pogués tenir alguna influència ocasional sobre individus del Senat, la suposició que en general pogués comprar la integritat de tot l'organisme seria forçada i inversemblant. Un home disposat a contemplar la natura humana tal com és, sense afalagar-ne les virtuts ni exagerar-ne els vicis, trobarà prou base per a la confiança en la probitat del Senat per a convèncer-se no tan sols que l'executiu no podrà corrompre'n o seduir-ne la majoria dels membres, sinó que la necessitat de la seva cooperació en la qüestió dels nomenaments serà una limitació considerable i saludable sobre la conducta d'aquest governant. La integritat del Senat tampoc no és l'única garantia. La Constitució ha previst algunes salvaguardes cabdals contra el perill que l'executiu influenciï l'òrgan legislatiu. Declara que «Cap senador o representant serà nomenat, durant el període per al qual hagi estat elegit, a cap càrrec públic als Estats Units que hagi estat creat, o els emoluments del qual hagin augmentat durant aquest període; i ningú que ocupi un càrrec als Estats Units pertanyerà a cap de les dues cambres mentre ocupi el càrrec.»

PUBLI [Hamilton]

77

Continuació sobre la potestat de nomenament i consideracions sobre altres facultats de l'executiu

S'ha esmentat com un dels avantatges que es poden esperar de la cooperació del Senat en la qüestió dels nomenaments el fet que contribuiria a l'estabilitat de l'administració. El consentiment d'aquest òrgan seria necessari tant per a destituir com per a nomenar. Un canvi de president, doncs, no ocasionaria una revolució tan violenta o tan general en els càrrecs del Govern com es podria preveure si el primer fos l'únic que els assignés. Quan un home de qualsevol posició hagués donat proves satisfactòries de la seva idoneïtat, un nou president no podria intentar cap canvi a favor d'una persona que li fos més agradable per temor que un repudi del Senat pogués frustrar l'intent i reportar-li algun grau de descrèdit. Els qui són capaços d'entendre més el valor d'una administració estable seran els més disposats a entendre el d'una disposició que connecta l'existència oficial dels homes públics amb l'aprovació o desaprovació de l'òrgan que, a causa de la major permanència de la seva pròpia composició, estarà amb tota probabilitat menys subjecte a la inconstància que cap altre òrgan del Govern.

En alguns casos s'ha suggerit que aquesta unió del Senat amb el president, en l'article dels nomenaments, propiciaria

que es donés al segon una influència indeguda sobre el primer, i en altres, que tindria una tendència oposada, cosa que demostra fefaentment que cap dels dos suggeriments no és cert.

Formular el primer suggeriment de manera adequada equival a refutar-lo. Consisteix en això: el president tindria una influència sobre el Senat inadequada, perquè el Senat tindria la potestat de limitar-lo. Això és una absurditat en els termes. No pot admetre cap dubte que tota la potestat de nomenament li permetria molt més efectivament establir un perillós domini sobre aquest òrgan que no una simple potestat de proposar subjecta al control del Senat.

Donem una ullada a la proposició contrària: «El Senat influiria en l'executiu.» Com ja he tingut ocasió de comentar en diversos altres casos, el caràcter confús de l'objecció impedeix donar-hi una resposta precisa. Com s'ha d'exercir aquesta influència? Amb relació a quins objectes? La capacitat d'influir en una persona, en el sentit en què s'usa aquí, ha d'implicar la capacitat de conferir-li un benefici. Com podria el Senat conferir un benefici al president amb la manera d'emprar el dret de veto sobre les seves propostes? Si es respon que de vegades el podria gratificar donant el seu assentiment a una elecció predilecta, quan els motius públics dictessin una conducta diferent, responc que els casos en què el president pogués estar personalment interessat en el desenllaç serien massa escassos per a admetre que la conformitat del Senat l'afectés de manera gaire substancial. A més d'això, sens dubte és més probable que el poder que pot donar lloc a la distribució d'honors i emoluments atregui el poder de bloquejar-lo que no pas que sigui atret per aquest darrer. Si per influir el president s'entén limitar-lo, això és ben bé el que es deu haver pretès. I s'ha demostrat que la limitació resultaria

saludable, alhora que no seria tan forta per a destruir un sol avantatge que es pogués esperar de l'actuació incontrolada d'aquest governant. El dret de proposar tindria tots els efectes positius i cap de negatiu.

Si es compara la proposta per al nomenament dels funcionaris del Govern i el que estableix la Constitució d'aquest Estat, s'ha de donar una decidida preferència a la primera. En aquesta proposta la potestat de proposar s'atorga inequívocament a l'executiu. I com que hi hauria l'obligació de sotmetre cada proposta al judici de tota una cambra de l'assemblea legislativa, les circumstàncies que acompanyen un nomenament, a causa de la manera de dirigir-lo, esdevindrien naturalment qüestions notòries, i el públic no tindria dificultat a determinar quin paper havia representat cadascun dels diversos actors. L'acusació d'una mala proposta recauria en el president de manera individual i absoluta. La censura de refusar-ne una de bona afectaria el Senat, i s'agreujaria amb la consideració que hauria contrarestat les bones intencions de l'executiu. Si es fes un mal nomenament, l'oprobi i la vergonya caurien en diferents graus sobre l'executiu, per fer la proposta, i el Senat, per aprovar-la.

El mode de nomenament en aquest Estat es caracteritza ben bé pel contrari de tot això. La comissió de nomenament està formada per entre tres i cinc persones, una de les quals és sempre el governador. Aquest petit òrgan, tancat en un despatx privat, impenetrable a la vista pública, procedeix a executar la missió que se li ha confiat. És sabut que el governador reclama el dret de proposar arran de certes expressions ambigües de la Constitució; però no se sap fins a quin punt o de quina manera l'exerceix, ni tampoc en quins casos troba rèpliques o oposició. La censura per un mal nomenament, a causa de la incertesa sobre el seu autor i per manca

d'un objecte precís, no és ni dura ni prolongada. I alhora que hi ha un espai il·limitat per a les conspiracions i les intrigues, es perd tota noció de responsabilitat. El màxim que pot saber el públic és que el governador reclama el dret de proposar; que molt sovint es poden manipular sense gaire dificultat dos homes entre l'inconsiderable nombre de quatre; que si s'escaigués que alguns dels membres d'una comissió concreta fossin de caràcter indòcil, moltes vegades no resulta impossible desembarassar-se de la seva oposició a còpia de regular els moments de reunió de manera que se'n dificulti l'assistència, i que, sigui quina en sigui la causa, de tant en tant es fa una gran quantitat de nomenaments molt inadequats. Si un governador d'aquest Estat aprofita l'ascendència que necessàriament ha de tenir en aquesta part delicada i cabdal de l'administració per a assignar càrrecs als homes que hi estan més qualificats, o si utilitza aquest avantatge en benefici de persones que tenen com a mèrit principal una lleialtat implícita a la seva voluntat i al suport d'un sistema menyspreable i perillós d'influència personal, és una qüestió que, dissortadament per a la comunitat, només pot ésser motiu d'especulació i conjectura.

Tota simple comissió de nomenament, amb independència de com estigui constituïda, serà un conclave en què la conspiració i la intriga podran fer la seva. El nombre no en pot ésser prou gran, sense un injustificable increment de la despesa, per a impedir que es formin aliances fàcilment. I com que tot membre voldrà beneficiar amics i relacions, el desig de gratificació mútua engendrarà uns escandalosos intercanvis de vots i negociacions per càrrecs. Les afeccions privades d'un home es podrien satisfer amb facilitat, però satisfer les afeccions privades de dotze o vint homes ocasionaria un monopoli de totes les funcions principals del Govern

en unes quantes famílies i portaria més directament a una aristocràcia o a una oligarquia que cap altra mesura que es pogués concebre. Si, per a evitar una acumulació de càrrecs, hi hagués d'haver un canvi freqüent de les persones que formessin la comissió, això comportaria tots els danys d'una administració mutable. I un consell com aquest també estaria més obert a la influència de l'executiu que el Senat, perquè seria menys nombrós i actuaria de manera menys indirecta sota la inspecció pública. Un consell com aquest, en resum, com a substitut per a la proposta de la Convenció, augmentaria la despesa, multiplicaria els mals que broten del favoritisme i la intriga en la distribució d'honors públics i disminuiria la seguretat contra una influència improcedent de l'executiu. I tanmateix s'ha propugnat aquest consell com a esmena essencial a la Constitució proposada.

No podria concloure amb propietat aquestes observacions sobre la matèria dels nomenaments sense fixar-me en una proposta de la qual han aparegut alguns partidaris, tot i que pocs; em refereixo a la d'unir la Cambra de Representants en la potestat de fer-los. Però l'esmento i prou, ja que no em puc imaginar que tingui opcions de guanyar-se l'acceptació de cap part considerable de la societat. Un òrgan tan variable i alhora tan nombrós no es pot jutjar adequat per a l'exercici d'aquesta facultat. La inadequació se'n farà manifesta a tothom quan recordem que d'aquí a mig segle pot constar de tres o quatre-centes persones. Aquesta inclusió eliminaria tots els avantatges de l'estabilitat, tant de l'executiu com del Senat, i ocasionaria infinits retards i destorbs. L'exemple de la majoria d'estats en les seves constitucions locals ens insta a reprovar-ne la idea.

Les úniques potestats restants de l'executiu són: informar el Congrés sobre l'estat de la Unió; recomanar a la seva con-

sideració les mesures que consideri convenients; convocar-lo o bé convocar-ne qualsevol cambra, en circumstàncies extraordinàries; tancar el període de sessions quan les cambres no es posin d'acord sobre quan fer-ho; rebre ambaixadors i altres diplomàtics; aplicar amb fidelitat les lleis, i nomenar tots els càrrecs dels Estats Units.

Fora de certes pegues a la potestat de convocar qualsevol de les cambres de l'assemblea legislativa i a la de rebre ambaixadors, no s'ha presentat cap objecció contra aquesta mena de facultats, i aquestes tampoc no hi donen peu. De fet, caldria una insaciable avidesa de censura per a inventar crítiques a les parts que s'han exceptuat. Quant a la facultat de convocar qualsevol cambra de l'assemblea legislativa, només comentaré de passada que pel que fa al Senat, com a mínim, podem trobar-hi fàcilment un bon motiu. Com que aquest òrgan té una potestat coincident amb l'executiu en el tema de tractats, sovint podria ésser necessari reunir-lo amb vista a aquest objectiu, quan fos innecessari i inadequat convocar la Cambra de Representants. Quant a la recepció d'ambaixadors, el que he dit en un document anterior forneix una resposta suficient.

Hem completat un examen de l'estructura i les potestats de la branca executiva, la qual he tractat de demostrar que combina, fins allà on ho permeten els principis republicans, tots els requisits per a l'acció enèrgica. La pregunta que resta és: ¿combina també els requisits per a la garantia, en el sentit republicà (una deguda dependència del poble i una deguda responsabilitat)? La resposta a aquesta pregunta s'ha avançat en la inspecció de les seves altres característiques, i es pot deduir satisfactòriament d'aquestes circumstàncies: l'elecció del president un cop cada quatre anys per part de persones elegides directament pel poble amb aquesta finali-

tat, i el fet que se'l pugui sotmetre en tot moment a una acusació per responsabilitats oficials, que se'l pugui jutjar per això, fer dimitir del càrrec, inhabilitar-lo per a ocupar-ne cap altre, i que pugui, arran d'una acusació posterior tramitada a través de la justícia ordinària, ser condemnat a la pena capital o a la pèrdua de les seves propietats. Però aquestes precaucions, per grans que siguin, no són les úniques que ha establert la proposta de la Convenció a favor de la seguretat pública. En els únics casos en què es podia témer substancialment l'abús de l'autoritat executiva, el president dels Estats Units estaria subjecte, en virtut d'aquest pla, al control d'una cambra de l'òrgan legislatiu. Què més pot desitjar un poble culte i raonable?

PUBLI [Hamilton]

78

El poder judicial

Procedim ara a examinar la branca judicial del Govern que es proposa.

En revelar els defectes de l'actual Confederació, s'ha assenyalat clarament la utilitat i la necessitat d'una judicatura federal. Com que la idoneïtat de la institució en abstracte no està en disputa, encara és menys necessari repassar les consideracions presentades en aquells passatges; les úniques qüestions plantejades afecten la manera de constituir-la i la seva extensió. Les nostres observacions se cenyiran, doncs, a aquests punts.

Sembla que la manera de constituir-la inclou aquests diversos objectes: primer, el mode de nomenar els jutges; segon, la durada dels mandats; tercer, la distribució de l'autoritat judicial entre diversos tribunals i les relacions entre aquests.

Primer: quant al mode de nomenar els jutges, és el mateix que el de nomenar els càrrecs de la Unió en general, i s'ha analitzat tan a fons en els dos darrers números que res del que se'n pogués dir aquí no deixaria d'ésser una repetició inútil.

Segon: quant a la durada dels mandats, això afecta sobretot la permanència en el càrrec, les disposicions amb vista al seu sou i les precaucions per a la seva responsabilitat.

La proposta de la Convenció institueix que tots els jutges que es pugui nomenar als Estats Units han d'ocupar els càrrecs *mentre tinguin una bona actuació*, cosa que s'ajusta a les constitucions estatals més acceptades i, entre la resta, a la del Senat. El fet que els adversaris de la proposta n'hagin posat en qüestió la idoneïtat és un símptoma força clar del furor d'objeccions que trastoquen les imaginacions i els judicis. El model de bona actuació per a la continuïtat en el càrrec de la magistratura judicial és, sens dubte, una de les millores modernes més valuoses en la pràctica de govern. En una monarquia constitueix una barrera magnífica enfront el despotisme del príncep; en una república és una barrera igualment magnífica enfront de les invasions i opressions de l'òrgan representatiu. I és el millor mecanisme que es pot concebre en qualsevol govern per a garantir una administració de les lleis ferma, recta i imparcial.

Qui inspeccioni amb atenció les diverses branques del poder s'ha d'adonar que, en un govern en què estan separades, la judicial, a causa de la natura de les seves funcions, sempre serà la menys perillosa per als drets polítics de la Constitució, perquè serà la que menys capacitat tingui per a amoïnar-los o danyar-los. L'executiu no tan sols dispensa els honors, sinó que també sosté l'espasa de la comunitat. L'assemblea legislativa no tan sols controla la caixa, sinó que dicta les normes que han de regular els deures i els drets de tots els ciutadans. La branca judicial, en canvi, no té cap influència sobre l'espasa ni la caixa, cap direcció en la força o la riquesa de la societat, i no pot prendre cap tipus de resolució activa. Es pot dir en rigor que no té ni força ni voluntat, sinó simplement judici; i ha de dependre en darrera instància de l'ajuda del braç executiu fins i tot per a l'eficàcia dels seus judicis.

Aquesta senzilla visió de la matèria suggereix diverses conseqüències cabdals. Demostra irrefutablement que la branca judicial és de lluny la més feble de les tres branques de poder;[63] que mai no podrà atacar amb èxit cap de les altres dues, i que cal esmerçar tota cura possible per a permetre-li que es defensi dels atacs d'aquestes. Demostra també que, si bé l'opressió individual pot procedir de tant en tant dels tribunals de justícia, aquest àmbit no posarà mai en perill la llibertat general del poble; vull dir sempre que la branca judicial es mantingui veritablement diferenciada del legislatiu i l'executiu. Perquè estic d'acord que «no hi ha llibertat si el poder de jutjar no està separat dels poders legislatiu i executiu».[64] I això demostra, en darrer lloc, que com que la llibertat no pot témer res de la branca judicial en si, però tindria molt a témer de la seva unió amb qualsevol de les dues altres branques; com que tots els efectes d'aquesta unió han de sortir d'una dependència de la primera respecte de les segones, malgrat una separació nominal i aparent; com que, arran de la seva feblesa congènita, la judicial es troba en un risc continu que les branques amb què està coordinada la sotmetin, intimidin o influenciïn, i com que res no pot contribuir més a la seva fermesa i independència que la permanència en el càrrec, cal considerar en veritat aquesta qualitat com un ingredient indispensable de la seva constitució i, en gran part, com una ciutadella de la justícia i la seguretat públiques.

La completa independència dels tribunals de justícia resulta especialment essencial en una Constitució limitada. Per Constitució limitada n'entenc una que contingui certes excep-

63 El cèlebre Montesquieu, amb relació a aquestes, diu: «Dels tres poders esmentats més amunt, el judicial és gairebé no res», *L'esperit de les lleis*, vol. I, pàgina 186.

64 *Ibidem*, pàgina 181.

cions especificades a l'autoritat legislativa, com ara que no aprovarà projectes de *bill of attainder,*[65] ni lleis *ex post facto* i similars. Les limitacions d'aquesta mena només es poden preservar a la pràctica mitjançant els tribunals de justícia, que tenen per deure declarar nul·les totes les lleis contràries al sentit manifest de la Constitució. Sense això, totes les reserves de drets o privilegis particulars no serien res.

S'ha produït una certa perplexitat quant als drets dels tribunals de declarar nuls actes legislatius, pel fet d'ésser contraris a la Constitució, arran de la fantasia que aquesta doctrina implicaria una superioritat de la branca judicial sobre el legislatiu. S'esgrimeix que l'autoritat que pot declarar nul·les les lleis d'una altra ha d'ésser per força superior a aquella de la qual es declaren nul·les les lleis. Com que aquesta doctrina és de gran importància en totes les constitucions americanes, no serà vana una breu anàlisi dels fonaments en què es basa.

No hi ha cap posició que depengui de principis més clars que la que declara nul tot acte d'una autoritat delegada contrari al sentit de la comesa sota la qual s'exerceix. Cap acte legislatiu contrari a la Constitució, doncs, no pot ésser vàlid. Negar-ho equivaldria a afirmar que el delegat és superior a qui li delega, que el servidor està per damunt de l'amo, que els representants del poble són superiors al poble mateix, que homes que actuen en virtut de potestats poden fer no tan sols allò que les potestats no autoritzen, sinó el que prohibeixen.

Si algú digués que l'òrgan legislatiu és el jutge constitucional de les seves pròpies potestats i que la interpretació que en faci és concloent per a les altres branques, es pot respondre que no és la presumpció natural quan no es pot deduir

65 *N. de l'Ed.*: Vegeu la nota 38.

de disposicions particulars de la Constitució. Altrament no es pot suposar que la Constitució pogués voler permetre als representants del poble que posessin la seva voluntat en lloc de la dels electors. És molt més raonable suposar que els tribunals es van concebre per a ésser un òrgan intermedi entre el poble i l'assemblea legislativa per tal de, entre altres coses, mantenir la segona dins els límits assignats a la seva autoritat. La interpretació de les lleis és l'àmbit adequat i peculiar dels tribunals. Una constitució és de fet, i així l'han de considerar els jutges, una llei fonamental. Els pertoca a ells, doncs, determinar-ne el significat, i també el de qualsevol llei particular que procedeixi de l'òrgan legislatiu. Si es produís una discrepància irreconciliable entre tots dos, cal preferir, és clar, el que té l'obligació i la validesa superiors; o, en altres paraules, cal preferir la Constitució a la llei, la intenció del poble a la intenció dels seus agents.

Aquesta conclusió tampoc no suposa de cap manera una superioritat la branca judicial respecte al legislatiu. Només suposa que el poder del poble és superior a tots dos, i que quan la voluntat de l'assemblea legislativa, declarada a les lleis, s'oposa a la del poble, declarada a la Constitució, els jutges s'han de regir per la darrera i no per la primera. Han de regular les decisions en virtut de les lleis fonamentals i no per les que no ho són.

Aquest exercici de discrecionalitat judicial a l'hora de determinar entre dues lleis contradictòries s'exemplifica en un cas habitual. No és infreqüent la coexistència de dues lleis que topin del tot o parcialment, sense que cap de les dues contingui cap clàusula o expressió revocadores. En aquest cas, pertoca als tribunals aclarir-ne i fixar-ne el significat i l'efecte. En la mesura que sigui possible reconciliar-les mitjançant una interpretació justa, la raó i el dret es combinen

per a dictar que cal fer-ho; quan resulta inviable, esdevé necessari aplicar-ne una i excloure l'altra. La norma que ha imperat als tribunals a l'hora de determinar-ne la validesa relativa és que es preferirà la darrera en l'ordre temporal a la primera. Però es tracta d'una simple norma d'interpretació, no derivada de cap llei positiva sinó de la natura i la raó del cas. És una norma que cap disposició legislativa no recomana als tribunals, sinó que aquests adopten per si mateixos, perquè es conforma a la veritat i a la idoneïtat, amb vista a regir la seva conducta com a intèrprets de la llei. Consideraven raonable que, entre les lleis contradictòries d'autoritat igual, havia de tenir preferència la que fos la darrera indicació de la seva voluntat.

Però pel que fa a la contradicció entre lleis d'una autoritat superior i una de subordinada, i entre les d'una potestat original i una de derivada, la natura i la raó del cas indiquen que el més adequat és seguir el contrari d'aquesta norma. Ens ensenyen que cal preferir la llei anterior d'una autoritat superior a la llei posterior d'una d'inferior i subordinada; i que, per conseqüent, sempre que una llei particular contravingui la Constitució, els tribunals judicials hauran d'adherir-se a la segona i prescindir de la primera.

No té valor l'objecció segons la qual els tribunals, amb l'excusa d'una incompatibilitat entre normes, podrien substituir pel seu criteri les intencions constitucionals de l'assemblea legislativa. Això també podria succeir en el cas de dues lleis contradictòries, o en qualsevol decisió sobre una llei concreta. Els tribunals han de declarar el sentit de la llei, i si estan disposats a exercir la voluntat en comptes del judici, la conseqüència també seria que el seu criteri substituiria el de l'òrgan legislatiu. L'observació, suposant que demostrés res, demostraria que no hi podria haver jutges diferents d'aquest organisme.

Si, doncs, hem de considerar els tribunals de justícia com els baluards d'una Constitució limitada enfront de les invasions legislatives, aquesta consideració oferirà un argument substancial per a l'existència de mandats judicials vitalicis, ja que res no contribuirà tant com aquest a l'esperit independent dels jutges que ha d'ésser essencial per a dur a terme amb lleialtat una tasca tan àrdua.

Aquesta independència dels jutges és també necessària per a protegir la Constitució i els drets dels individus davant els efectes dels rumors malvats que les arts d'homes intrigants, o la influència de conjuntures particulars, de vegades difonen entre el poble, i que, si bé cediran ràpidament davant d'una millor informació, i d'una reflexió més pausada, tenen la tendència, en l'endemig, d'ocasionar canvis perillosos al Govern, i greus opressions de la part minoritària de la comunitat. Tot i que confio que els amics de la Constitució proposada mai no es posaran d'acord amb els seus enemics[66] per a qüestionar el principi fonamental del Govern republicà que reconeix el dret del poble d'alterar o abolir la Constitució establerta sempre que la consideri incoherent amb la seva felicitat, d'aquest principi no es pot inferir que els representants del poble estiguin autoritzats, sempre que una majoria dels electors cedís a una inclinació momentània incompatible amb les disposicions de la Constitució existent, a vulnerar aquestes disposicions; o que els tribunals estiguessin sota una obligació més gran d'ésser còmplices d'infraccions d'aquest tipus que de les que derivessin únicament de les maquinacions de l'òrgan representatiu. Fins que el poble no hagi anul·lat o canviat la forma establerta mitjançant una llei

66 Vegeu *Protest of the Minority of the Convention of Pennsylvania*, discurs de Martin, etc.

solemne i seriosa, és vinculant per a ells col·lectivament i individual; i cap presumpció, ni tan sols coneixement, del seu sentiment pot justificar que els seus representants se n'apartin abans que aquesta llei. Però no costa veure que els jutges necessitarien un grau de fortalesa inusual per a complir el seu deure com a lleials guardians de la Constitució quan la veu més poderosa de la comunitat hagués instigat les invasions legislatives.

Però no és tan sols amb vista a infraccions de la Constitució, que la independència dels jutges pot éssser una salvaguarda essencial contra els efectes del descontentament ocasional a la societat. Aquí també és de gran importància la fermesa de la magistratura judicial per a mitigar la severitat i limitar la repercussió d'aquestes lleis. No només té l'efecte de moderar els errors directes de les que es puguin haver aprovat, sinó que fa de control a l'òrgan legislatiu en el moment d'aprovar-les; el qual, en percebre que els escrúpols dels tribunals fan esperar obstacles a l'èxit d'una intenció injusta, es veuen obligats en certa manera, pels mateixos motius de la injustícia que planegen, a limitar els seus intents. És una circumstància concebuda perquè tingui més influència en el caràcter dels nostres governs del que s'imaginen gaires. Els beneficis de la integritat i la moderació de la judicatura ja s'han deixat sentir en més d'un estat; i tot i que poden haver destorbat aquells que hagin vist frustrades les seves expectatives sinistres, han d'haver suscitat l'estimació i l'aplaudiment de tots els virtuosos i desinteressats. Els homes reflexius de tota mena haurien de valorar tot allò que tendeixi a engendrar o reforçar aquest temperament als tribunals; perquè ningú no pot estar segur de no ésser demà víctima d'un esperit d'injustícia que avui el pugui beneficiar. I tothom ha de sentir ara que la tendència inevitable d'aquest esperit és

minar els fonaments de la confiança pública i privada i introduir, en canvi, una desconfiança i una aflicció universals.

Aquesta adhesió inflexible i uniforme als drets de la Constitució, i d'individus que percebem com a indispensables als tribunals de justícia, no es pot esperar de cap manera de jutges que ocupen provisionalment els càrrecs. Els nomenaments periòdics, per molt regulats que estiguessin i al marge de qui els fes, serien d'una manera o una altra fatals per a la seva necessària independència. Si la potestat de fer-los s'atorgués a l'executiu o al legislatiu, hi hauria el perill d'una submissió inadequada a la branca que la posseís; si s'atorgués a tots dos, hi hauria poca predisposició a arriscar-se a destorbar l'altre; si s'atorgués al poble, o a persones elegides per aquest amb vista a aquest fi concret, hi hauria una tendència excessiva a pensar en la popularitat, la qual cosa fa difícil tenir la confiança que no es consultaria res a banda de la Constitució i les lleis.

Encara hi ha un altre motiu de pes per a la permanència de càrrecs judicials, el qual es pot deduir de la natura de les restriccions que imposen. S'ha observat sovint, amb molt encert, que un codi de lleis voluminós és un dels inconvenients necessàriament relacionats amb els avantatges d'un govern lliure. Per a evitar una discrecionalitat arbitrària als tribunals, és indispensable que estiguin obligats per normes i precedents estrictes que serveixin per a definir i assenyalar el seu deure en tots els casos particulars que se'ls presentin; i la diversitat de controvèrsies que susciten la bogeria i la maldat dels humans permet adonar-se amb facilitat que els registres d'aquests precedents han de créixer inevitablement fins a un gros molt considerable i han de requerir un estudi llarg i laboriós per a adquirir-ne un coneixement competent. Per això a la societat no hi pot haver més que uns quants homes amb

una destresa en lleis que els qualifiqui per al lloc de jutge. I si fem les deduccions escaients a partir de la depravació habitual a la natura humana, encara n'hi ha d'haver menys que apleguin la integritat i el coneixement necessaris. Aquestes consideracions ens informen que el Govern no pot tenir una gran opció entre persones idònies; i que una durada provisional al càrrec, que naturalment dissuadiria aquestes persones d'abandonar una ocupació lucrativa per a acceptar un seient a l'estrada, tendiria a posar l'administració de justícia en mans menys capaces i menys qualificades per a aplicar-la amb utilitat i dignitat. En les circumstàncies actuals d'aquest país i en les que és probable que hi hagi durant un llarg període, els desavantatges en aquest camp serien més que no pogués semblar a cop d'ull; però cal confessar que són molt inferiors als que es presenten en els altres aspectes de la qüestió.

En general, no hi ha cap dubte que la Convenció ha actuat amb encert en copiar els models de les constitucions que han establert la *bona actuació* com a condició per a mantenir els càrrecs judicials, pel que fa a la durada; i que, ben lluny d'ésser censurable en aquest punt, la proposta hauria estat inexcusablement deficient si hagués estat desproveïda d'aquest tret cabdal per al bon govern. L'experiència de la Gran Bretanya ens ofereix un il·lustre comentari a l'excel·lència de la institució.

79

Continuació sobre el poder judicial

Després de la durada del mandat, res no pot contribuir més a la independència dels jutges que una disposició fixa per al seu sou. El comentari que s'ha fet sobre el president val també aquí. En el comú de la natura humana, *tenir poder sobre la subsistència de l'home equival a tenir poder sobre la seva voluntat*. I no podem esperar mai veure realitzada a la pràctica la separació completa del poder judicial i el legislatiu en cap sistema que deixi el primer en una situació de dependència, pel que fa als recursos pecuniaris, de les donacions ocasionals del segon. Els cultes amics del bon govern de tots els estats han trobat causes per a lamentar la manca de precaucions exactes i explícites a les constitucions estatals en aquest apartat. Alguns han arribat a declarar que caldria establir sous fixos[67] per als jutges; però l'experiència ha demostrat en alguns casos que aquestes expressions no són prou definides per a impedir subterfugis del legislatiu. S'ha fet palès que cal alguna cosa encara més positiva i inequívoca. La proposta de la Convenció ha establert, per conseqüent, que els jutges dels Estats Units «rebran a intervals fixos una retribució pels seus serveis que no disminuirà mentre ocupin el càrrec».

67 Vegeu la Constitució de Massachusetts, capítol 2, secció 1, article 13.

Aquesta, tot comptat i debatut, és la disposició més escaient que es podria haver concebut. Es deu veure d'entrada que les fluctuacions en el valor dels diners i l'estat de la societat van fer inadmissible fixar a la Constitució una quantitat retributiva. El que un dia podia ésser excessiu podia esdevenir al cap d'un segle míser i inadequat. Era, per tant, necessari deixar a discreció de l'assemblea legislativa la modificació d'aquestes disposicions segons els canvis de circumstàncies, però amb unes restriccions que evitessin que aquest òrgan modifiqués a pitjor la condició de l'individu. Un home pot estar segur, doncs, del terreny que trepitja, i no s'apartarà mai del deure pel temor que el col·loquin en una situació menys agradable. La clàusula citada combina tots dos avantatges. Els sous dels càrrecs judicials poden alterar-se de tant en tant, segons ho requereixi l'ocasió, però de manera que no disminueixi mai l'assignació que rep qualsevol jutge determinat en iniciar la seva tasca. Ja es deu percebre que la Convenció ha establert una diferència entre la retribució del president i la dels jutges. La del primer no es pot ni augmentar ni disminuir; la dels segons tan sols no es pot disminuir. Això probablement va ser degut a la diferència en la durada dels respectius mandats. Com que el president no pot ésser elegit per a més de quatre anys, poques vegades s'escaurà que un sou adequat, fixat al començament d'aquest període, no continuï essent el mateix a la seva fi. Però pel que fa als jutges que, si tenen una bona actuació, tindran els llocs assegurats per a tota la vida, ben bé pot escaure's, sobretot a la primera etapa del govern, que un estipend que seria suficient amb escreix en el seu primer nomenament esdevingués escàs en la progressió del servei.

La disposició relativa al suport econòmic dels jutges té tota l'aparença de la prudència i l'eficàcia; i es pot afirmar amb seguretat que, juntament amb el mandat vitalici, ofereix

una millor perspectiva per a la seva independència que no es pot trobar a les constitucions de qualsevol dels estats quant als jutges respectius.

Les precaucions de cara a la seva responsabilitat estan compreses a l'article sobre les acusacions per responsabilitats oficials. La Cambra de Representants pot acusar-los per mala actuació i el Senat els pot jutjar; i, si els condemna, els pot destituir del càrrec i inhabilitar per a l'exercici de qualsevol altre. Aquesta és l'única disposició en aquest punt que guarda coherència amb la necessària independència del caràcter judicial, i és l'única que trobem a la nostra Constitució respecte als nostres jutges.

La manca d'una disposició per a apartar els jutges a causa d'incapacitat ha estat motiu de queixes. Però tots els homes reflexius s'adonen que aquesta disposició o bé no es duria a la pràctica o bé estaria més oberta a abusos que pensada per a obeir cap propòsit bo. La mesura de les facultats de la ment no té, que jo sàpiga, cap lloc en el catàleg de les arts conegudes. Un intent de fixar el límit entre els àmbits de la capacitat i la incapacitat donaria peu molt més sovint a les afeccions i les enemistats personals i partidistes que no beneficiaria els interessos de la justícia o el bé públic. El resultat, excepte en el cas de bogeria, seria per força arbitrari en la majoria de casos; i es pot afirmar amb seguretat que la bogeria, sense necessitat de cap disposició formal o expressa, és una inhabilitació literal.

La Constitució de Nova York, per a evitar investigacions indefinidament vagues i perilloses, ha adoptat una edat concreta com a criteri d'incapacitat. Ningú no pot ésser jutge passats els seixanta anys. Crec que ara mateix n'hi ha pocs que no desaprovin aquesta disposició. A cap posició no li hauria escaigut tan poc com a la de jutge. Les facultats de

reflexió i comparació conserven normalment la força molt més enllà d'aquesta època en els homes que la superen; i quan, a més d'aquesta circumstància, tenim en compte que n'hi ha pocs que sobrevisquin a l'etapa de vigor intel·lectual o considerem la improbabilitat que cap part considerable de la judicatura, sigui aquesta més o menys nombrosa, es trobi en aquesta situació al mateix temps, acceptarem la conclusió que limitacions d'aquesta mena són ben poc desitjables. En una república on no hi ha grans fortunes ni pensions folgades, la separació d'homes de càrrecs en què han servit el país durant molt temps i amb utilitat, dels quals depenia la seva subsistència i després dels quals serà massa tard per a guanyar-se la vida amb cap altra ocupació, hauria de tenir una disculpa millor per a la humanitat que el perill imaginari d'una judicatura antiquada.

PUBLI [Hamilton]

80

Les facultats del poder judicial

Per a valorar amb encert l'abast adequat de la judicatura federal caldrà considerar, en primer lloc, quins en són els àmbits propis.

Sembla força indiscutible que l'autoritat judicial de tota la Unió s'hauria d'estendre a totes aquestes categories de casos: primera, tots aquells que sorgeixin de les lleis dels Estats Units, aprovades en aplicació de les seves potestats legislatives justes i constitucionals; segona, tots aquells que concerneixen l'execució de les disposicions explícitament contingudes als articles de la Unió; tercera, tots aquells en què els Estats Units són una part; quarta, tots aquells que impliquin la pau de la Confederació, tant si afecten les relacions entre els Estats Units i nacions estrangeres com les relacions entre els estats mateixos; cinquena, tots aquells que s'originen a alta mar i queden dins la jurisdicció de l'almirallat o la marina; i, finalment, tots aquells en què no es pot suposar que els tribunals estatals seran imparcials i equànimes.

El primer punt depèn d'aquesta consideració evident: que sempre hi hauria d'haver un mètode constitucional de donar eficàcia a les disposicions constitucionals. De què servirien, per exemple, restriccions a l'autoritat de les assemblees legislatives estatals sense algun mètode constitucional per garan-

tir-ne l'observança? La proposta de la Convenció prohibeix als estats diverses accions, algunes de les quals són incompatibles amb els interessos de la Unió, i altres, amb els principis de bon govern. Gravar amb impostos els articles importats i emetre paper moneda en són exemples respectivament. Cap home de seny no creurà que aquestes prohibicions es respectarien escrupolosament si el Govern no tingués un poder efectiu de limitar o corregir les infraccions. Aquesta facultat ha de consistir o bé en un veto directe a les lleis de l'Estat, o bé en una autoritat als tribunals federals per a anul·lar-ne les que contravinguin manifestament els articles de la Unió. No puc imaginar-me cap possible tercera via. Fa l'efecte que la Convenció s'ha estimat més la segona que la primera, i suposo que serà la més acceptable per als estats.

Quant al segon punt, és impossible, mitjançant cap argument o comentari, fer-lo més clar del que ho és per si mateix. Si existeixen els axiomes polítics, un n'és la conveniència que la potestat judicial d'un govern sigui coextensiva amb la seva assemblea legislativa. La simple necessitat d'uniformitat en la interpretació de les lleis nacionals decideix la qüestió. Tretze tribunals d'última instància independents sobre les mateixes causes, derivades de les mateixes lleis, és una hidra al Govern que no pot oferir res més que contradicció i confusió.

Encara cal parlar menys del tercer punt. Les controvèrsies entre la nació i els seus membres o ciutadans només es poden remetre amb encert als tribunals nacionals. Qualsevol altre pla fóra contrari a la raó, als precedents i al decòrum.

El quart punt es basa en aquesta proposició clara: que la pau del conjunt no es pot deixar a disposició d'una part. La Unió serà sens dubte responsable davant les potències estrangeres de la conducta dels seus membres. I la responsabilitat per un dany hauria d'anar sempre acompanyada de la facul-

tat de prevenir-lo. Com que la negació o la perversió de la justícia per part de les sentències dels tribunals, i també de qualsevol altra manera, estan classificades amb raó entre les causes de guerra justes, se segueix que la judicatura federal ha d'estar assabentada de totes les causes que impliquen els ciutadans d'altres països. Això no és menys essencial per a la preservació de la fe pública que per a la seguretat de la pau pública. Potser es pot imaginar una distinció entre els conflictes plantejats per tractats i pel dret internacional i aquells que només es basen en el dret interior. Es pot suposar que el primer tipus és adequat per a la jurisdicció federal, i el segon, per a la dels estats. Però és com a mínim problemàtic que una sentència injusta contra un estranger, quan el motiu de controvèrsia només afectés la *lex loci*, si no es corregís, no fos una agressió contra el seu sobirà i no vulnerés les estipulacions d'un tractat o el dret internacional. I trobem una objecció encara més gran per a la distinció en la immensa dificultat, si no impossibilitat, d'una distinció pràctica entre els conflictes d'una mena i els de l'altra. Una part tan gran dels casos que concerneixen estrangers implica qüestions nacionals, de manera que el més segur i convenient és, de bon tros, referir-los tots als tribunals nacionals.

La potestat de determinar causes entre dos estats, entre un estat i els ciutadans de l'altre i entre els ciutadans de diversos estats potser no és menys essencial per a la pau de la Unió que la que acabem d'examinar. La història ens ofereix una imatge horrible de les dissensions i guerres privades que van trasbalsar i desolar Alemanya abans de la institució de la cambra imperial per part de Maximilià cap a la fi del segle xv, i ens informa, alhora, de l'enorme influència que va tenir aquesta institució en la mitigació dels desordres i l'establiment de la pau a l'imperi. Era un tribunal dotat de la facul-

tat de decidir finalment en totes les diferències entre els membres del cos germànic.

No s'ha prescindit de cap mètode de concloure disputes territorials entre els estats, sota l'autoritat d'una direcció federal, ni tan sols en el sistema imperfecte que fins ara els ha mantingut junts. Però hi ha moltes altres fonts, a més de les reivindicacions contradictòries sobre fronteres, que poden suscitar discussions i animositats entre els membres de la Unió. N'hem presenciat algunes en el decurs de la nostra experiència passada. Ja es deu suposar que al·ludeixo a les lleis fraudulentes que s'han aprovat a massa estats. I tot i que la Constitució proposada institueix salvaguardes particulars contra la repetició d'aquests casos que s'han produït anteriorment, és justificable el temor que l'esperit que les va crear assumeixi noves formes imprevisibles i irregulables. Les pràctiques que puguin tendir a torbar l'harmonia entre els estats són objectes adequats de la supervisió i el control federals.

Es pot considerar com la base de la Unió que «els ciutadans de cada estat tindran dret a tots els privilegis i immunitats dels ciutadans dels diversos estats». I si és un principi just que *tot govern ha de posseir els mitjans per a executar les seves pròpies disposicions en virtut de la seva pròpia autoritat*, se seguirà que, amb vista al manteniment inviolable d'aquesta igualtat de privilegis i immunitats a la qual tindran dret els ciutadans de la Unió, la judicatura nacional haurà de presidir tots els casos en què un estat o els seus ciutadans s'enfrontin amb un altre estat o els seus ciutadans. Per a assegurar que una disposició tan fonamental tingui tot l'efecte enfront de qualsevol evasió o subterfugi, cal que se'n confiï la interpretació al tribunal que, desproveït de compromisos locals, ofereixi garanties d'imparcialitat entre els diversos estats i els seus ciutadans i que, pel fet de deure l'existència

oficial a la Unió, no és probable que mai senti cap inclinació adversa als principis en què es fonamenta.

El cinquè punt suscitarà escassa animadversió. Els idòlatres més fanàtics de l'autoritat estatal no han mostrat fins ara disposició a negar a la judicatura nacional competència en causes marítimes. Aquestes es basen tan generalment en el dret internacional i afecten tan sovint els drets d'estrangers que s'inclouen en les consideracions relatives a la pau pública. L'actual Confederació n'assigna la part principal a la jurisdicció federal.

La conveniència de la intervenció dels tribunals nacionals en casos en què no es pot suposar imparcialitat en les corts estatals és prou evident. És clar que ningú no hauria d'ésser jutge en la seva pròpia causa, ni en cap en què tingués el més petit interès o inclinació. Aquest principi té un pes prou considerable en la designació dels tribunals federals com els idonis per a la determinació de controvèrsies entre diversos estats i els seus ciutadans. I hauria de tenir la mateixa vigència pel que fa a certs casos entre els ciutadans d'un mateix estat. En són un les reivindicacions de terres concedides per diversos estats, fonamentades en pretensions contradictòries sobre línies divisòries. No es podria esperar equanimitat dels tribunals de cap dels dos estats concessors. Les lleis podrien prejutjar la qüestió i obligar els tribunals a prendre decisions a favor de les concessions de l'Estat al qual pertanyessin. I fins i tot quan ni fos així, fóra natural que els jutges, com a homes, sentissin una forta predilecció per les reclamacions del seu propi govern.

Després d'establir i analitzar els principis que han de regular la constitució de la judicatura federal, procedirem a posar a prova, mitjançant aquests principis, les potestats concretes que ha de posseir segons la proposta de la Convenció. Com-

prendrà «tots els casos de la llei i la justícia que es presentin sota la Constitució, les lleis dels Estats Units, i tractats fets i que es facin sota la seva autoritat; tots els casos que afectin ambaixadors, altres càrrecs diplomàtics i cònsols; tots els casos de la jurisdicció de l'almirallat i marítima; controvèrsies en què participin els Estats Units; controvèrsies entre dos o més estats; entre un estat i ciutadans d'un altre estat; entre ciutadans de diferents estats; entre ciutadans del mateix estat que reclamin terres arran de concessions de diferents estats, i entre un estat o els seus ciutadans i estats, ciutadans i súbdits estrangers». Això constitueix tot el conjunt de l'autoritat judicial de la Unió. Examinem-la ara amb detall. S'ha d'estendre, doncs, a:

Primer, tots els casos del dret i la justícia, que es presentin sota la Constitució i les lleis dels Estats Units. Això correspon a les dues primeres classes de causes que s'han enumerat com a adequades per a la jurisdicció dels Estats Units. S'ha preguntat què s'entén per «casos que es presentin sota la Constitució», diferenciats dels que «es presentin sota les lleis dels Estats Units». Ja s'ha explicat la diferència. Totes les restriccions a l'autoritat de les assemblees legislatives estatals en forneixen exemples. No poden, per exemple, emetre paper moneda; però la interdicció prové de la Constitució i no tindrà cap relació amb cap llei dels Estats Units. Si, malgrat tot, s'emetés paper moneda, les controvèrsies que això suscitaria serien casos presentats sota la Constitució i no sota les lleis dels Estats Units, segons el significat habitual dels termes. Això pot ésser una mostra del conjunt.

També s'ha preguntat si calia emprar la paraula *equitat*. Quines causes equitatives poden sorgir de la Constitució i les lleis dels Estats Units? No hi deu haver cap motiu de litigi entre individus que no pugui incloure els ingredients de *frau,*

accident, confiança o dificultat, que farien de la qüestió un objecte de jurisdicció equitativa més que no legal, segons es coneix i està establert a la distinció en diversos estats. És tasca especial, per exemple, d'un tribunal d'equitat eximir del que s'anomenen contractes abusius: són contractes en què, per bé que potser no hi ha un frau directe ni un engany suficient per a invalidar-los en un tribunal de llei, hi pot haver algun avantatge indegut i desmesurat imposat arran de les necessitats o dissorts d'una de les parts que un tribunal d'equitat no toleraria. En aquests casos, quan hi hagués estrangers en qualsevol dels dos bàndols, seria impossible que les judicatures federals poguessin impartir justícia sense una jurisdicció equitativa a més de la legal. Els acords per a traspassar terres reclamades arran de concessions d'estats diferents poden proporcionar-nos un altre exemple de la necessitat d'una jurisdicció equitativa als tribunals federals. Aquest raonament potser no és tan palmari en aquells estats on la distinció formal i tècnica entre llei i equitat no es manté com en aquest Estat, en què s'exemplifica a la pràctica quotidiana.

L'autoritat judicial de la Unió s'estendrà a:

Segon, tractats fets o que es facin sota l'autoritat dels Estats Units i tots els casos que afectin ambaixadors, altres diplomàtics i cònsols. Aquests pertanyen a la quarta classe dels casos enumerats, ja que tenen una connexió evident amb el manteniment de la pau nacional.

Tercer, els casos de la jurisdicció de l'almirallat i marítima. Aquests formen, plegats, la cinquena de les classes de causes enumerades que és adequat que siguin competència dels tribunals nacionals.

Quart, controvèrsies en què participin els Estats Units. Aquestes constitueixen la tercera d'aquestes classes.

Cinquè, controvèrsies entre dos o més estats; entre un estat i ciutadans d'un altre estat; entre ciutadans de diferents estats. Aquests pertanyen a la quarta de les classes, i participen, en certa mesura, del caràcter de la darrera.

Sisè, casos entre ciutadans del mateix estat que reclamin terres arran de concessions de diferents estats. Aquests s'inclouen a l'última classe, i *són els únics casos en què la Constitució proposada estipula directament la competència en disputes entre els ciutadans del mateix estat.*

Setè, casos entre un estat o els seus ciutadans i estats, ciutadans i súbdits estrangers. Ja s'ha explicat que aquests pertanyen a la quarta de les classes enumerades, i s'ha demostrat que són, d'una manera especial, els temes adequats de la judicatura nacional.

Arran d'aquest examen de potestats particulars de la judicatura federal, segons les institueix la Constitució, sembla que totes es conformen als principis que han de regir l'estructura d'aquesta branca i que eren necessàries per a la perfecció del sistema. Cal recordar que, si alguns inconvenients parcials semblessin connectats a la incorporació de qualsevol d'ells a la proposta, l'assemblea legislativa nacional tindrà una àmplia autoritat per a fer les excepcions i prescriure les regulacions que s'hagin concebut per a evitar o eliminar aquests inconvenients. Una ment ben informada no pot considerar mai la possibilitat de presentar perjudicis concrets com una objecció sòlida a un principi general que està concebut per a evitar perjudicis generals i obtenir avantatges generals.

PUBLI [Hamilton]

81

Continuació sobre el poder judicial i sobre la distribució de la seva autoritat

Tornem ara a la distribució de l'autoritat judicial entre diversos tribunals i les relacions entre aquests.

«El poder judicial dels Estats Units ha d'ésser conferit» (per la proposta de la Convenció) «a un tribunal Suprem, i als tribunals inferiors que el Congrés pugui ordenar i instituir ocasionalment.»

Que hi ha d'haver un tribunal de jurisdicció suprema i final és una proposició que ningú no ha disputat, i no és probable que ho faci. Els motius se n'han assignat en un altre lloc i són massa evidents perquè calgui repetir-los. L'única pregunta que sembla haver-se plantejat és si ha d'ésser un òrgan distint o una cambra de l'assemblea legislativa. En aquesta matèria es pot observar la mateixa contradicció que s'ha indicat en diversos altres casos. Els mateixos homes que s'oposen al Senat com a tribunal d'acusacions per responsabilitats oficials, amb l'argument d'una barreja inadequada de potestats, propugnen, com a mínim per implicació, la idoneïtat d'atribuir la decisió definitiva de totes les causes a la totalitat o a una part de l'òrgan legislatiu.

Els arguments, o més aviat insinuacions, en què es basa aquesta acusació consisteixen en el següent: «L'autoritat del

Tribunal Suprem dels Estats Units que es proposa, que ha d'ésser un òrgan separat i independent, serà superior a la de l'assemblea legislativa. La potestat d'interpretar les lleis segons l'esperit de la Constitució permetrà a aquest tribunal modelar-les de qualsevol forma que li sembli adequat; sobretot perquè les seves decisions no estaran de cap manera subjectes a la revisió o la correcció de l'òrgan legislatiu. Això és tan inusitat com perillós. A la Gran Bretanya, el poder judicial rau, en darrera instància, a la Cambra dels Lords, que és una cambra de l'assemblea legislativa; i aquesta part del Govern britànic s'ha imitat en la majoria de les constitucions dels estats. El Parlament de la Gran Bretanya, i les assembleies legislatives dels diversos estats, poden rectificar en qualsevol moment, per llei, les decisions errònies dels seus tribunals respectius. Però els errors i les extralimitacions del Tribunal Suprem dels Estats Units seran incontrolables i inalterables.» Un examen demostrarà que això constitueix absolutament un raonament fals a partir d'un fet malentès.

En primer lloc, a la proposta que estem considerant no hi ha ni una síl·laba que atorgui directament poders als tribunals nacionals per a interpretar les lleis segons l'esperit de la Constitució, o que els doni més llibertat en aquest aspecte que la que poden reclamar els tribunals de tots els estats. Reconec, però, que la Constitució ha d'ésser el model per a la interpretació de les lleis, i que sempre que hi hagi una oposició evident, les lleis han de deixar pas a la Constitució. Però aquesta doctrina no es pot deduir de cap circumstància peculiar a la proposta de la Convenció, sinó de la teoria general d'una Constitució limitada; i en la mesura que és certa resulta igualment aplicable a la majoria dels governs estatals, si no a tots. En aquest sentit, no hi pot haver cap objecció, doncs, a la judicatura federal que no valgui contra les judica-

tures locals en general, i que no tingui l'efecte de condemnar totes les constitucions que intentin limitar la discrecionalitat legislativa.

Però algú podria pensar que la força de l'objecció rau en l'organització peculiar del Tribunal Suprem que es proposa; en el fet que estigui compost d'un cos de magistrats distint, en comptes d'ésser una de les cambres de l'assemblea legislativa, com al Govern de la Gran Bretanya i al d'aquest Estat. Per a insistir en aquest punt, els autors de l'objecció han de renunciar al significat que s'han esforçat a donar a la cèlebre màxima que requereix una separació de les branques del poder. Tanmateix, se'ls ha de concedir, d'acord amb la interpretació que s'ha fet d'aquesta màxima en el decurs d'aquests documents, que no es vulnera atorgant la potestat definitiva de jutjar a una part de l'òrgan legislatiu. Però si bé no és una vulneració absoluta d'aquesta norma excel·lent, hi està tan a prop que només per això ja és menys adequat que el mètode que ha preferit la Convenció. D'un òrgan que hagués intervingut, encara que fos de manera parcial, en l'aprovació de lleis dolentes difícilment en podríem esperar una disposició a mitigar-les i moderar-les en l'aplicació. El mateix esperit que hagués actuat en la seva elaboració actuaria molt possiblement en la seva interpretació; encara es podria esperar menys que uns homes que haguessin infringit la Constitució en qualitat de legisladors estiguessin disposats a reparar la infracció en qualitat de jutges. I la cosa no acaba aquí. Tots els motius que recomanen la bona actuació com a condició per al manteniment dels càrrecs judicials militen contra la idea d'assignar el poder judicial, en darrera instància, a una assemblea elegida per a un període limitat. És absurd remetre la determinació de causes, en primera instància, a jutges de posició permanent i, en última, als de mandat temporal i mutable.

I encara és més absurd sotmetre les decisions d'homes elegits pel seu coneixement de les lleis, que han adquirit mitjançant un estudi prolongat i laboriós, a la revisió i el control d'homes que, per manca del mateix avantatge, per força han de tenir-ne un coneixement deficient. Poques vegades s'elegirà els membres de l'assemblea legislativa pels requisits que adeqüen els homes a la posició de jutge; i, per això mateix, hi haurà motius de sobres per a témer totes les conseqüències negatives d'un coneixement defectuós, com també, a causa de la propensió natural d'aquests òrgans a les divisions partidistes, per a augurar que l'alè infecciós de la dissensió pugui enverinar les fonts de la justícia. L'hàbit d'alinear-se contínuament en bàndols oposats tendirà molt a ofegar la veu de la llei i l'equitat.

Aquestes consideracions ens ensenyen a aplaudir la saviesa dels estats que han assignat el poder judicial, en última instància, no a una part de l'assemblea legislativa, sinó a òrgans distints i independents. En contra de la suposició d'aquells que han presentat la proposta de la Convenció, en aquest aspecte, com una cosa inusitada i sense precedents, no és res més que una còpia de les constitucions de Nou Hampshire, Massachusetts, Pennsilvània, Delaware, Maryland, Virgínia, Carolina del Nord i Geòrgia; i la preferència que s'ha donat a aquests models és molt recomanable.

No és cert, en segon lloc, que el Parlament de la Gran Bretanya, o les assemblees legislatives dels estats particulars, puguin rectificar les decisions censurables dels seus tribunals respectius, en cap altre sentit que el possible per a una futura assemblea legislativa dels Estats Units. En teoria, ni les constitucions britànica ni les dels estats, autoritzen la revisió d'una sentència judicial en virtut d'una llei. Tampoc no hi ha res en la Constitució proposada que ho prohibeixi més que

cap de les altres. En les primeres, igual que en la segona, l'únic obstacle és la inconveniència del cas, segons els principis generals del dret i la raó. Una assemblea legislativa no pot, sense depassar el seu àmbit, revocar una determinació judicial ja presa en un cas concret, si bé pot prescriure una norma nova per a casos futurs. Aquest és el principi, i val en totes les seves conseqüències, exactament de la mateixa manera i amb el mateix abast, per als governs estatals i per al Govern nacional que ara considerem. Tampoc no es pot assenyalar la més petita diferència en cap perspectiva del tema.

Es pot observar, en darrer lloc, que el suposat perill d'invasions judicials a l'autoritat legislativa, reiterat tantes vegades, és en realitat un fantasma. De tant en tant es poden produir tergiversacions i contravencions particulars de la voluntat de l'assemblea legislativa; però no poden ésser mai tan extenses per a arribar a constituir un inconvenient, o afectar en cap sentit greu l'ordre del sistema polític. Això es pot inferir amb certesa de la natura general del poder judicial, de les matèries que li són pròpies, de la manera en què s'exerceix, de la seva relativa feblesa i de la seva incapacitat absoluta per a defensar usurpacions amb la força. I la inferència queda confirmada amb l'evidència del destacat control constitucional que la potestat d'iniciar una acusació per responsabilitats oficials en una part de l'òrgan legislatiu i de pronunciar-s'hi en l'altre donaria a aquest òrgan sobre els membres de la branca judicial. Això ja és per si mateix una garantia completa. No hi pot haver mai cap perill que els jutges, per una sèrie d'extralimitacions deliberades de l'autoritat de l'assemblea legislativa, s'arrisquessin al ressentiment conjunt de l'organisme al qual s'haguessin confiat els mitjans de castigar-ne l'atreviment destituint-los dels seus càrrecs. Si això ha de dissipar tots els temors en aquesta matèria, també

ofereix un argument convincent per a fer del Senat un tribunal per al judici d'acusacions oficials.

Després d'examinar i, espero, eliminar les objeccions a l'organització distinta i independent del Tribunal Suprem, procedeixo a analitzar la conveniència de la facultat de constituir tribunals inferiors[68] i les relacions que subsistiran entre aquests i l'anterior.

La potestat de constituir tribunals inferiors està evidentment pensada per a evitar la necessitat de recórrer al Tribunal Suprem en cada cas de competència federal. Es vol permetre al Govern nacional que institueixi o *autoritzi*, en cada estat o districte dels Estats Units, un tribunal competent per a la determinació de matèries de jurisdicció nacional dins els seus límits.

Però n'hi ha que pregunten: per què no es podria haver assolit el mateix objectiu a través dels tribunals estatals? Això admet diverses respostes. Tot i que cal admetre en el màxim grau la idoneïtat i la competència d'aquests tribunals, podem continuar entenent que la substància de la potestat en qüestió és una part necessària de la proposta, encara que només fos per a donar a l'assemblea legislativa nacional poder per a conferir-los la competència en casos sorgits de la Constitució nacional. Assignar la potestat de determinar aquestes causes als tribunals actuals dels diversos estats potser fóra «constituir tribunals» en el mateix grau que crear-ne de nous amb aquesta potestat. Però ¿no s'hauria d'haver redactat una disposició més directa i explícita a favor dels tribunals estatals? Segons el meu parer, hi ha motius substancials contra una disposició

68 Aquesta potestat s'ha descrit absurdament com un intent d'abolir tots els tribunals de comtat dels diversos Estats que s'anomenen «tribunals inferiors». Però l'expressió de la Constitució és constituir «tribunals inferiors al Tribunal Suprem»; i l'objectiu evident de la disposició és permetre la institució de tribunals locals, subordinats al Suprem, bé als Estats o bé als districtes més grans. És ridícul imaginar que s'estigués pensant en els tribunals de comtat.

similar: els homes de més criteri no arriben a veure fins a quin punt és capaç el predomini d'un esperit provincià de desqualificar els tribunals locals per a la jurisdicció de causes nacionals, mentre tothom pot adonar-se que tribunals constituïts com els d'alguns estats serien canals inadequats de l'autoritat judicial de la Unió. Els jutges estatals, que ocupen el càrrec mentre ho vulguin, o d'any en any, seran massa poc independents per a confiar-ne una execució inflexible de les lleis nacionals. I si fos necessari confiar-los la competència original sobre causes sorgides sota aquestes lleis, hi hauria la necessitat corresponent de deixar al màxim d'oberta la porta de les apel·lacions. La facilitat o dificultat dels recursos d'apel·lació haurien d'ésser proporcionals als motius de confiança o desconfiança envers els tribunals subordinats. I malgrat que estic convençut de la idoneïtat de la jurisdicció d'apel·lació en els diversos casos de causes a què s'estén, en virtut de la proposta de la Convenció considero tot allò que es concebi per a donar, a la pràctica, un *curs il·limitat* als recursos d'apel·lació, com una font de destorbs públics i privats.

Només sé del cert que es trobarà molt convenient i útil dividir els Estats Units en quatre o cinc o mitja dotzena de districtes i instituir un tribunal federal en cada districte en comptes d'un en cada estat. Els jutges d'aquests tribunals, amb la col·laboració dels jutges estatals, poden establir territoris jurisdiccionals per a veure causes a les diverses parts dels districtes respectius. Propiciarien una administració fàcil i àgil de la justícia, i els recursos d'apel·lació es podrien circumscriure a un àmbit molt restringit. Aquesta proposta em sembla, ara com ara, la més adequada de totes les que es podrien haver adoptat; i, per a defensar-la, cal que la potestat de constituir tribunals inferiors tingui tota la força amb què apareix a la Constitució proposada.

Aquestes raons semblen suficients per a convèncer un esperit honrat que la manca d'aquesta potestat hauria estat un gran defecte de la proposta. Examinem ara de quina manera cal distribuir l'autoritat judicial entre els tribunals suprem i inferiors de la Unió.

S'ha d'atorgar al Tribunal Suprem una jurisdicció original només «en casos que afectin els ambaixadors, altres diplomàtics i cònsols, i en aquells en què hi hagi implicat un *estat*». Els diplomàtics de tota mena són els representants directes dels seus sobirans. Totes les qüestions que els incumbeixen estan tan directament connectades amb la pau pública que, tant amb vista a la preservació d'aquesta com per respecte a les sobiranies que representen, és convenient i adequat que aquestes qüestions se sotmetin en primera instància a la judicatura més elevada de la nació. Tot i que els cònsols no posseeixen en rigor un caràcter diplomàtic, com que són els agents públics de les seves nacions, els escau en gran part la mateixa observació. En casos en què un estat pogués ésser una part implicada, no deixaria d'avenir-se amb la seva dignitat que es transmetés a un tribunal inferior.

Per bé que pot ésser una digressió respecte al tema immediat d'aquest document, aprofitaré l'avinentesa per a esmentar una suposició que ha despertat certa alarma per raons ben equivocades. S'ha suggerit que la transmissió de valors de deute públic d'un determinat estat a ciutadans d'un altre, permetria a aquests ciutadans demandar aquest Estat davant els tribunals federals per la quantitat total dels valors; un suggeriment que les consideracions següents demostraran que no té cap base.

És inherent a la natura de la sobirania no poder ser duta a judici per un individu *sense el seu propi consentiment*. Són el criteri i la pràctica generals de la humanitat; i ara gaudeixen

d'aquesta exempció, com una de les qualitats de la sobirania, els governs de tots els estats de la Unió. Per conseqüent, si no és que la proposta de la Convenció l'elimina, aquesta immunitat restarà en els estats, i el risc esmentat ha d'ésser només hipotètic. Les circumstàncies necessàries per a produir una alienació de la sobirania dels estats s'han analitzat a l'article dels impostos i no cal repetir-les aquí. La remissió als principis que s'hi han instituït ens convencerà que no hi ha cap motiu per a pensar que els governs estatals perdrien el privilegi, en adoptar-se la proposta, de pagar els seus propis deutes de la manera que volguessin, lliures de tota coacció a banda de la que es desprèn de les obligacions de bona fe. Els contractes entre una nació i individus particulars només obliguen moralment el sobirà, i no pretenen tenir una força coactiva. No confereixen cap dret d'acció independent de la voluntat sobirana. Quina finalitat podria tenir l'autorització de demandes contra els estats amb motiu dels seus deutes? Com es podria forçar els estats a pagar? És evident que seria impossible sense declarar la guerra a l'Estat contractant; i fóra completament forçat i injustificable atorgar als tribunals federals, per simple implicació, i tot destruint un dret preexistent dels governs estatals, una potestat que comportaria aquesta conseqüència.

Reprenem el fil de les nostres observacions. Hem vist que la jurisdicció original del Tribunal Suprem es limitaria a dues menes de casos, i aquests són de tal natura que els faria infreqüents. En tots els altres casos de competència federal, la jurisdicció original correspondria als tribunals inferiors, i el Tribunal Suprem només tindria una jurisdicció d'apel·lació «amb les excepcions i les regulacions que faci el Congrés».

N'hi ha pocs que hagin posat en qüestió la idoneïtat d'aquesta jurisdicció d'apel·lació per les qüestions de dret, però

ha generat forts clamors respecte a les qüestions de fet. Alguns homes benintencionats d'aquest Estat que han extret les idees del llenguatge i les formes que predominen als nostres tribunals s'han vist induïts a considerar-ho com una eliminació implícita del judici amb jurat, a favor de la modalitat de judici pròpia del sistema legal europeu,[69] que preval als nostres tribunals d'almirallat, judicis testamentaris i cancelleria. S'ha establert un significat tècnic al terme *apel·lació* que, en el nostre argot legal, s'empra per referir-se als recursos d'apel·lació del sistema europeu. Però si no estic mal informat, en cap part de Nova Anglaterra no se li donaria aquest mateix significat. En aquest Estat és del tot corrent parlar d'«apel·lar», com ho és en la pràctica apel·lar consecutivament els veredictes dels jurats; fins que se'n dicten dos d'iguals. La paraula *apel·lació*, doncs, no s'entén en el mateix sentit a Nova Anglaterra i a Nova York, cosa que demostra la inconveniència d'una interpretació tècnica derivada de la jurisprudència de qualsevol estat particular. L'expressió, agafada en abstracte, tan sols denota que la potestat d'un tribunal per a reexaminar les mesures d'un altre, tant pel que fa al dret com als fets, o a tots dos. La manera de fer-ho pot dependre de costums antics o de disposicions legislatives (en un govern nou ha de dependre de la segona), i pot disposar o no de la col·laboració d'un jurat, segons que es consideri aconsellable. Si, per tant, cal admetre a la Constitució proposada el reexamen d'un fet un cop resolt per un jurat, es pot regular de manera que ho faci un segon jurat, ja sigui remetent la causa al tribunal inferior perquè torni a jutjar el fet, ja sigui adreçant la qüestió directament al Tribunal Suprem.

69 *N. de l'Ed.*: Traducció de *Civil Law*, sistema jurídic continental europeu (per oposició a l'anglosaxó, *Common Law)*.

Però d'això no se segueix que el Tribunal Suprem pugui reexaminar uns fets ja resolts per un jurat. ¿Per què no es pot dir, amb la més estricta propietat, quan s'interposa un recurs d'apel·lació davant d'un tribunal superior en aquest Estat, que aquest és competent[70] sobre el fet a més de sobre el dret? És cert que no pot instituir una nova investigació sobre els fets, però en pren coneixement tal com es descriuen a l'expedient del cas i dicta la sentència en funció d'aquests. Això és jurisdicció tant de fet com de dret: ni tan sols és possible separar-los. Tot i que els tribunals de Common Law d'aquest Estat determinen fets polèmics mitjançant un jurat, és indiscutible que tenen jurisdicció tant sobre els fets com sobre el dret; i per conseqüent, quan hi ha acord sobre els primers en els al·legats, prescindeixen del jurat i passen a dictar sentència. Per tant, sostinc, per aquest motiu, que l'expressió «jurisdicció d'apel·lació, tant sobre el dret com sobre els fets» no implica necessàriament un reexamen al Tribunal Suprem de fets resolts per jurats als tribunals inferiors.

Ja es pot imaginar que aquesta sèrie d'idees ha influït en la Convenció pel que fa a aquesta disposició concreta. La jurisdicció d'apel·lació del Tribunal Suprem s'estendrà (potser ha esgrimit algú) a causes que es poden resoldre de diferents maneres, algunes d'acord amb els processos del Common Law, altres amb els del sistema jurídic europeu. Pel Common Law, la revisió de la sentència només serà, parlant en general, l'àmbit propi del Tribunal Suprem; per l'altre sistema, el reexamen del fet s'addiu amb el costum, i en alguns casos, dels quals són exemple els conflictes sobre l'establiment de drets de pesca marítima, podria ésser essencial per

70 Aquesta paraula està composta de JUS i DICTO, *juris*, *dictio*, és a dir, el fet de parlar o pronunciar-se el dret.

al manteniment de la pau pública. És, per tant, necessari que, en certs casos, la jurisdicció d'apel·lació s'estengui en el sentit més ampli a qüestions de fet. No servirà de res fer una excepció explícita de casos que seran jutjats inicialment per un jurat, perquè als tribunals d'alguns estats totes les causes es jutgen d'aquesta manera;[71] i aquesta excepció descartaria la revisió de qüestions de fet, tant quan pogués ésser adequada com inadequada. Per a evitar tots els inconvenients, el més segur serà declarar en general que el Tribunal Suprem posseirà jurisdicció d'apel·lació respecte al dret i al fet, i que aquesta jurisdicció estarà subjecta a les excepcions i regulacions que pugui establir l'assemblea legislativa nacional. Això permetrà al Govern modificar-la de la manera que més satisfaci els fins de la justícia i la seguretat públiques.

Aquest parer sobre la qüestió, com a mínim, esvaeix tots els dubtes en relació amb el fet que la suposada abolició del judici amb jurat, per efecte d'aquesta disposició, és fal·laç i incerta. L'assemblea legislativa dels Estats Units tindria, sens dubte, una potestat absoluta per a disposar que en recursos d'apel·lació al Tribunal Suprem no hi podria haver reexamen de fets quan a les causes originals els haguessin jutjat jurats. Es tractaria clarament d'una excepció autoritzada; però, si pel motiu ja esmentat, es considerés massa àmplia, es podria restringir amb una limitació a només les causes que pugui determinar el Common Law en aquest tipus de judici.

Les observacions que s'han fet fins ara sobre les facultats de la branca judicial indiquen el següent: que s'ha tingut cura de limitar-la a les causes que manifestament ha de conèixer la judicatura nacional; que en la distribució d'aquestes facul-

71 Sostinc que els estats tindran jurisdicció concurrent amb les judicatures federals subordinades en molts casos de competència federal, tal com s'explicarà en el document següent.

tats s'ha reservat una part molt petita de jurisdicció original per al Tribunal Suprem i la resta s'ha conferit als tribunals subordinats; que el Tribunal Suprem posseirà una jurisdicció d'apel·lació, tant sobre el dret com sobre els fets, en tots els casos que se li remetin, però subjecta a totes les excepcions i regulacions que es puguin considerar aconsellables; que aquesta jurisdicció d'apel·lació no aboleix en cap cas el judici amb jurat; i que un grau ordinari de prudència i integritat a les institucions nacionals ens assegurarà uns avantatges sòlids amb l'establiment de la judicatura proposada sense exposar-nos a cap dels inconvenients que s'han predit des d'aquesta font.

PUBLI [Hamilton]

82

Continuació sobre el poder judicial

El fet de bastir un nou Govern, encara que l'obra es distingeixi per la cura i la saviesa, no pot deixar d'originar qüestions intricades i subtils; i es pot preveure que aquestes sorgiran, de manera especial, de l'establiment d'una constitució fonamentada en la incorporació total o parcial de diverses sobiranies distintes. Només el temps pot fer madurar i perfeccionar un sistema tan complex, assimilar l'interès de totes les parts i ajustar-les entre si en una *totalitat* harmoniosa i consistent.

Aquestes qüestions, doncs, han sorgit en la proposta de la Convenció, i particularment sobre la branca judicial. La principal afecta la posició dels tribunals estatals davant les causes que s'han de sotmetre a jurisdicció federal. ¿Ha d'ésser exclusiva, o bé concurrent? Si és el segon cas, quina relació tindran amb els tribunals nacionals? Són preguntes que s'han fet homes assenyats i que, sens dubte, mereixen atenció.

Els principis establerts en un document anterior[72] ens ensenyen que els estats retindran totes les facultats *preexistents* que no es deleguin exclusivament a la direcció federal; i que aquesta delegació exclusiva només es pot donar en un de tres casos: quan es confereix, en termes explícits, una facultat

72 Núm. 32.

exclusiva a la Unió; quan es confereix una facultat especial a la Unió i es prohibeix als estats l'exercici d'aquesta facultat; i quan es confereix una facultat a la Unió que seria del tot incompatible amb una facultat similar dels estats. Tot i que aquests principis potser no s'apliquen amb la mateixa força a la branca judicial i al legislatiu, m'inclino a pensar que són, més que res, justos respecte a tots dos. I amb aquesta impressió, institueixo com a norma que els tribunals estatals conservaran la jurisdicció que ara tenen, a menys que l'hagin perduda per l'aplicació d'algun dels tres casos esmentats.

L'únic element de la Constitució proposada que fa l'efecte de confinar les causes de competència federal als tribunals federals es troba en aquest passatge: «El poder judicial dels Estats Units s'atorgarà a un únic Tribunal Suprem, i als tribunals inferiors que el Congrés pugui ordenar i establir ocasionalment.» Això es pot interpretar o bé com que només el tribunal suprem i els subordinats de la Unió han de tenir la potestat de decidir aquelles causes a les quals se n'ha d'estendre l'autoritat; o bé, senzillament, que els òrgans de la judicatura nacional han d'ésser un Tribunal Suprem i tants tribunals subordinats com el Congrés consideri oportú de crear; o, en altres paraules, que els Estats Units exerciran el poder judicial que se'ls ha d'assignar mitjançant un tribunal suprem i un cert nombre d'inferiors que instituiran ells mateixos. La primera opció exclou, i la segona admet, la jurisdicció concurrent dels tribunals estatals; i com que la primera representaria, implícitament, una alienació de poder estatal, la segona em sembla la interpretació més natural i defensable.

Però aquesta doctrina de jurisdicció concurrent només es pot aplicar amb claredat a les categories de les causes en què els tribunals estatals tenen una competència prèvia. No és

igual d'evident quant als casos concrets que poden sorgir arran de la pròpia Constitució que s'ha d'establir; perquè el fet de no atorgar als tribunals estatals un dret de jurisdicció en aquests casos difícilment es pot considerar una disminució d'una facultat preexistent. No em proposo, doncs, sostenir que els Estats Units, en el procés de legislar sobre les matèries confiades a la seva direcció, no puguin conferir exclusivament als tribunals federals la resolució de causes sorgides de regulacions concretes, si es considerés pertinent aquesta mesura; però sostinc que els tribunals estatals no seran desproveïts de cap part de la seva jurisdicció original més enllà del que pugui comportar una apel·lació; i opino que en tots els casos en què les futures lleis de l'assemblea legislativa nacional no els exclogués explícitament, assumiran de manera automàtica la competència de les causes que aquestes lleis puguin haver suscitat. Ho infereixo arran de la natura del poder judicial, i del caràcter general del sistema. El poder judicial de qualsevol govern mira més enllà de les seves pròpies lleis, i en casos civils s'ocupa de totes les matèries de litigació entre parts dins de la seva jurisdicció, encara que les causes de disputa siguin relatives a les lleis de la part més allunyada del globus. Les del Japó, no menys que les de Nova York, poden fornir els objectes de debat legal als nostres tribunals. Quan, a més d'això, considerem els governs estatals i els governs nacionals com el que són en realitat, sistemes anàlegs i parts d'una totalitat, sembla certa la inferència que els tribunals estatals tindrien una jurisdicció concurrent en tots els casos plantejats per les lleis de la Unió en què no estigués explícitament prohibida.

Aquí se'ns presenta una altra qüestió: quina relació subsistiria entre els tribunals nacionals i els estatals en aquests casos de jurisdicció concurrent? Responc que, sens dubte, les

resolucions segons serien susceptibles d'apel·lació davant del Tribunal Suprem dels Estats Units. La Constitució atorga en termes directes una jurisdicció d'apel·lació al Tribunal Suprem en tots els casos de competència federal descrits en què no hagi de conèixer des de l'origen, sense ni una expressió que en restringeixi l'apel·lació només a les resolucions dels tribunals federals inferiors. Només es presta atenció als objectes d'apel·lació, no als tribunals des dels quals s'ha de fer. Arran d'aquesta circumstància, i de la raó de l'objecte, cal interpretar que s'estén als tribunals estatals. O bé això o bé cal excloure els tribunals locals d'una jurisdicció concurrent en matèries d'interès nacional, per tal d'evitar que qualsevol demandant o acusador pugui eludir quan vulgui la potestat judicial de la Unió. Sense una necessitat evident, no hauria de produir-se cap d'aquestes conseqüències: la darrera seria del tot inadmissible, ja que eliminaria alguns dels propòsits principals i reconeguts del govern proposat, i en essència en destorbaria les mesures. Tampoc no percebo cap fonament per a aquesta suposició. En consonància amb el comentari que ja s'ha fet, hem de veure com *una totalitat* els sistemes nacional i estatal. Els tribunals dels estats seran, és clar, auxiliars naturals en l'execució de les lleis de la Unió, i les apel·lacions que s'interposin a les seves decisions es remetran amb la mateixa naturalitat al tribunal que ha d'unir i assimilar els principis de justícia nacional i les normes de decisions nacionals. L'objectiu evident de la proposta de la Convenció és que totes les causes dels tipus esmentats rebin, per motius públics de pes, la resolució original o final als tribunals de la Unió. Per conseqüent, si les expressions generals que atribueixen jurisdicció d'apel·lació al Tribunal Suprem es restringissin a apel·lacions provinents dels tribunals federals subordinats, en comptes de permetre'n l'extensió als tri-

bunals estatals, es reduiria l'abast dels termes, subvertint allò que es pretenia, en contra de tota norma d'interpretació seriosa.

Però ¿es podria preveure que les resolucions dels tribunals estatals fossin objecte d'un recurs d'apel·lació davant les judicatures federals inferiors? És una altra de les qüestions que s'han plantejat, i més difícil que l'anterior. Les consideracions següents permeten donar-hi una resposta afirmativa. La proposta de la Convenció, en primer lloc, autoritza l'assemblea legislativa nacional a «constituir tribunals inferiors al Tribunal Suprem». Declara tot seguit que «el *poder judicial* dels Estats Units s'atorgarà a un únic Tribunal Suprem, i als tribunals inferiors que el Congrés pugui ordenar i establir»; i procedeix a enumerar els casos als quals s'aplicarà aquest poder judicial. Després divideix la jurisdicció del Tribunal Suprem en original i d'apel·lació, però no defineix la dels tribunals subordinats. L'únic que se'n descriu és que seran «inferiors al Tribunal Suprem»[73] i que no depassaran els límits especificats de la judicatura federal. No es declara si l'autoritat en serà original o d'apel·lació, o totes dues. Tot això sembla deixat a la discrecionalitat de l'assemblea legislativa. I essent aquest el cas, no percebo ara com ara cap impediment per a la instauració d'un recurs d'apel·lació dels tribunals estatals als tribunals nacionals subordinats, mentre que es poden imaginar molts avantatges inherents a la potestat de fer-ho. Disminuiria els motius per a la multiplicació de tribunals federals i propiciaria arranjaments concebuts per a establir la jurisdicció d'apel·lació del Tribunal Suprem. Es podria assignar aleshores als tribunals estatals una responsabilitat més completa sobre les cau-

73 Secció 8, article 1.

ses federals; i les apel·lacions, en la majoria de casos en què es poguessin considerar adequades, en comptes de portar-les al Tribunal Suprem es podrien enviar des dels tribunals estatals als tribunals de districte de la Unió.

PUBLI [Hamilton]

83

Continuació sobre el poder judicial en relació amb el judici amb jurat

L'objecció a la proposta de la Convenció que ha tingut més èxit en aquest Estat, i potser en diversos altres estats, és la relativa a *la manca de disposició constitucional* per al judici amb jurat en els casos civils. S'ha denunciat i posat en evidència moltes vegades la manera insincera en què normalment es formula aquesta objecció, però continua apareixent en totes les converses i tots els escrits dels opositors a la proposta. El simple silenci de la Constitució pel que fa a causes civils es qualifica d'abolició del judici amb jurat, i les declamacions a què ha donat peu estan astutament pensades per a infondre la creença que aquesta pretesa abolició és completa i universal i s'estén no tan sols a tota mena de causes civils sinó fins i tot penals. Contestar res a això darrer seria tan va i inútil, tanmateix, com tractar de donar una prova seriosa de l'existència de la matèria o de demostrar qualsevol d'aquelles proposicions que, per la seva pròpia evidència interna, convencen per força quan s'expressen en un llenguatge adequat per a transmetre'n el sentit.

Quant a les causes civils, s'han adoptat subtileses gairebé massa menyspreables per a refutar-les a fi de propiciar la suposició que *allò que senzillament no està establert és abo-*

lit del tot. Tots els homes de bon judici han d'adonar-se immediatament de la gran diferència que hi ha entre silenci i abolició. Però com que els inventors d'aquesta fal·lària han provat de reforçar-la amb certes màximes legals d'interpretació tot tergiversant-ne el veritable significat, potser no és del tot inútil explorar la posició que han adoptat.

Les màximes en què recolzen són d'aquest caràcter: «Una especificació de particulars és una exclusió de generals»; o «L'expressió d'una cosa és l'exclusió d'una altra». Per això, diuen, com que la Constitució ha instituït el judici amb jurat en casos penals i no diu res quant als civils, aquest silenci és una prohibició implícita del judici amb jurat pel que fa als segons.

Les normes d'interpretació jurídica són normes de sentit comú, adoptades pels tribunals en la interpretació de les lleis. La veritable prova, doncs, d'una aplicació justa és la seva conformitat amb la font de la qual han sorgit. Així doncs, permeteu-me preguntar si és coherent amb la raó o el sentit comú suposar que una disposició que obliga el poder legislatiu a confiar el judici de causes penals a jurats és una privació del seu dret a autoritzar o permetre aquesta modalitat de judici en altres casos. ¿És natural suposar que l'ordre de fer alguna cosa és una prohibició de fer-ne una altra, que ja hi havia una potestat anterior per a fer, i que no és incompatible amb allò que s'ha ordenat de fer? Si aquesta suposició és poc natural i raonable, no pot ésser assenyat mantenir que un mandat del judici amb jurat en certs casos comporta una interdicció en uns altres.

La potestat per a constituir tribunals és una facultat per a establir el tipus de judici; i, per conseqüent, si no es digués res en la Constitució sobre la qüestió dels jurats, l'assemblea legislativa seria lliure d'adoptar aquesta institució o prescin-

dir-ne. Aquesta discrecionalitat, pel que fa a les causes penals, queda reduïda pel mandat explícit de judici amb jurat en tots aquests casos; però, és clar, es deixa intacta en general amb relació a les causes civils, ja que en aquest punt hi ha un silenci absolut. L'especificació d'una obligació de jutjar totes les causes penals en una modalitat particular exclou, en efecte, l'obligació o necessitat d'emprar la mateixa modalitat en causes civils, però no redueix la potestat de l'assemblea legislativa d'exercir aquesta modalitat si li sembla escaient. La pretensió, doncs, que l'assemblea legislativa nacional no seria completament lliure de sotmetre totes les causes civils de competència federal a la determinació de jurats està desproveïda de qualsevol fonament just.

D'aquestes observacions se'n segueix la conclusió següent: que no s'aboliria el judici amb jurat en casos civils, i que l'ús que s'ha tractat de fer de les màximes citades és contrari a la raó i al sentit comú, i per tant és inadmissible. Encara que aquestes màximes tinguessin un sentit tècnic precís que es correspongués amb les idees dels qui les usen en aquesta ocasió, que tanmateix no és el cas, continuarien essent inaplicables a una constitució de govern. Pel que fa a aquest tema, el sentit natural i evident de les seves disposicions, a banda de qualsevol norma tècnica, és el veritable criteri d'interpretació.

Després de veure que les màximes esgrimides no admeten l'ús que se'n fa, mirem de determinar-ne l'ús propi i el significat veritable. Serà millor fer-ho amb exemples. La proposta de la Convenció declara que la potestat del Congrés o, en altres paraules, de l'*assemblea legislativa nacional*, s'estendrà a certs casos descrits amb anterioritat. Aquesta especificació de particulars exclou evidentment qualsevol pretensió d'una facultat legislativa general, ja que una concessió afirmativa

de potestats especials seria absurda i inútil si es volgués assolir una facultat general.

De la mateixa manera, la Constitució declara que la facultat judicial de les judicatures federals inclou certs casos especificats amb detall. L'expressió d'aquests casos assenyala els límits precisos més enllà dels quals els tribunals federals no poden estendre la seva jurisdicció, perquè un cop descrits els objectes de la seva competència, l'especificació seria nímia si no exclogués totes les idees d'una facultat més extensa.

Aquests exemples podrien ésser suficients per a elucidar les màximes que s'han esmentat i per a designar la manera en què cal emprar-les. Però per tal que no hi hagi cap possibilitat de malentès en aquesta matèria, afegiré un altre cas per a demostrar l'ús adequat d'aquestes màximes i l'abús que se n'ha fet.

Suposem que, segons les lleis d'aquest Estat, una dona casada no pogués transmetre el seu patrimoni, i que l'assemblea legislativa, considerant-ho un mal, aprovés que pogués disposar de la seva propietat mitjançant una escriptura executada en presència d'un jutge. En aquest cas no hi pot haver cap dubte que l'especificació equivaldria a una exclusió de qualsevol altra modalitat de transmissió, perquè com que la dona no tindria cap poder anterior per a alienar la seva propietat, l'especificació determina la modalitat particular a què pot recórrer per a aquest propòsit. Però suposem encara que en una part posterior de la mateixa llei es declarés que cap dona no pot desprendre's de cap patrimoni d'un valor determinat sense el consentiment de tres dels seus parents més propers, expressat en les seves signatures a l'escriptura; ¿és possible inferir a partir d'aquesta regulació que una dona casada no podria procurar l'aprovació dels parents a una escriptura per a transmetre propietat d'un valor inferior? Aquesta postura és massa

absurda per a dedicar-hi una refutació, i tanmateix és ben bé la que han d'instituir els qui sostenen que s'aboleixen els judicis amb jurat en casos civils perquè aquest s'estableix explícitament en casos de natura penal.

Arran d'aquestes observacions ha de semblar indiscutiblement cert que la Constitució proposada no aboleix en cap cas el judici amb jurat, i és igualment cert que a les controvèrsies entre individus en què és probable que s'interessi la gran majoria del poble, aquesta institució es mantindrà exactament en el mateix lloc en què la situen les constitucions estatals, i l'adopció de la proposta que estem estudiant no l'alterarà ni la influenciarà en cap sentit. El fonament d'aquesta afirmació és que la judicatura nacional no hi tindrà competència, i, és clar, només els tribunals estatals podran continuar determinant-los com fins ara, i de la manera que prescriguin les constitucions i les lleis estatals. Totes les causes sobre propietat de terres, excepte quan hi intervinguin reclamacions sobre concessions d'estats diferents, i totes les controvèrsies entre els ciutadans del mateix estat, si no es basen en vulneracions clares dels articles de la constitució de la Unió per part de lleis de les assemblees legislatives estatals, pertanyeran exclusivament a la jurisdicció dels tribunals estatals. Si hi afegim que el nostre propi Govern pot determinar, sense la intervenció d'un jurat, les causes de l'almirallat, i gairebé totes les que són de jurisdicció d'equitat, la inferència del conjunt és que aquesta institució, tal com existeix entre nosaltres avui, no pot quedar afectada en cap grau alt per la modificació proposada del nostre sistema de govern.

Els amics i adversaris de la proposta de la Convenció, si no estan d'acord en res més, coincideixen almenys en el valor que donen al judici amb jurat; i si hi ha cap diferència entre ells consisteix en això: els primers el consideren una valuosa

salvaguarda per a la llibertat, i els segons el presenten com l'autèntica salvaguarda del govern lliure. Pel que fa a mi, com més he observat el funcionament de la institució, més motius he trobat per a tenir-la en una gran estimació; i fóra del tot superflu examinar fins a quin punt mereix que la tinguem per útil o essencial en una república representativa, o si tindria molts més mèrits com a defensa contra l'opressió d'un monarca hereditari que com a barrera contra la tirania de governants escollits pel poble en un govern popular. Els debats d'aquesta mena serien més curiosos que beneficiosos, ja que tothom està convençut de la utilitat de la institució i de les perspectives propícies per a la llibertat que ofereix. Però he de reconèixer que em costa discernir la connexió inseparable entre l'existència de llibertat i el judici amb jurat en casos civils. Les acusacions per responsabilitats oficials arbitràries, els mètodes arbitraris de jutjar presumptes delictes, i els càstigs arbitraris arran de condemnes arbitràries sempre m'han semblat els grans mecanismes del despotisme judicial, i tots estan relacionats amb les causes criminals. Sembla, doncs, que el judici amb jurat en casos criminals, defensat per la llei d'*habeas corpus*, és l'únic que afecta la qüestió. I tots dos estan recollits de la manera més generosa a la proposta de la Convenció.

S'ha observat que el judici amb jurat és una salvaguarda contra un exercici opressiu de la facultat impositiva. Aquesta observació requereix un examen.

És evident que no pot tenir cap influència en l'assemblea legislativa pel que fa *a la quantitat d'impostos que s'han de crear, als objectes que s'han de gravar o la norma per la qual s'han de distribuir*. Si pot tenir alguna influència, doncs, ha d'ésser en la manera de recaptar i en la conducta dels funcionaris a qui es confiï l'execució de les lleis tributàries.

Quant a la manera de recaptar en aquest Estat, segons la nostra Constitució el judici amb jurat ha caigut en desús en la majoria de casos. Els impostos se solen reclamar mitjançant el procediment més sumari de l'embargament i la venda, com en els casos d'arrendament. I tothom reconeix que això és essencial per a l'aplicació de les lleis tributàries. El curs dilatori d'un judici davant dels tribunals per a recuperar els impostos que graven a individus no satisfaria les exigències del públic ni promouria la conveniència dels ciutadans. Sovint podria ocasionar una acumulació de despeses, més oneroses que la suma original de l'impost que calgués reclamar.

I pel que fa a la conducta dels agents fiscals, la disposició a favor del judici amb jurat en casos penals propiciarà la seguretat que es vol aconseguir. Els abusos deliberats d'una autoritat pública, que oprimeixin el súbdit, i tota mena d'extorsions oficials són delictes contra el Govern, pels quals es pot acusar i castigar la persona que els comet, segons les circumstàncies del cas.

L'excel·lència del judici amb jurat en casos civils sembla dependre de circumstàncies alienes a la preservació de la llibertat. L'argument més contundent a favor seu és que es tracta d'una garantia contra la corrupció. Com que sempre hi ha més temps i oportunitat per a subornar un òrgan de magistrats permanent que no un jurat convocat per a l'ocasió, es pot suposar que una influència corrupta s'obriria camí més fàcilment fins al primer que no fins al segon. La força d'aquesta consideració queda, tanmateix, rebaixada per la d'altres. Els xèrifs, que són els qui convoquen els jurats ordinaris i els secretaris dels tribunals, i que poden proposar jurats especials, són ells mateixos funcionaris permanents i, com que actuen individualment, es pot suposar que són més acces-

sibles a l'acció de la corrupció que no els jutges, que formen un organisme col·lectiu. No costa gaire de veure que aquests funcionaris podrien seleccionar membres de jurat que servissin els dessignis d'una de les parts i els d'un tribunal corrupte. A continuació, es pot suposar amb justícia que seria menys difícil guanyar alguns membres del jurat seleccionats del gros del poble que no homes elegits pel Govern arran de la seva probitat i bon caràcter. Però extraient totes les deduccions d'aquestes consideracions, el judici amb jurat ha de continuar essent un valuós fre a la corrupció. Multiplica considerablement els obstacles al seu èxit. En la situació actual, caldria corrompre tant el tribunal com el jurat; perquè allà on és evident que el jurat s'ha equivocat, el tribunal concedirà normalment un altre judici, i en la majoria de casos seria de poca utilitat aprofitar-se del jurat llevat que també es guanyés el tribunal. Aquí, doncs, tenim una doble garantia, i es veurà fàcilment que la complicació d'aquesta influència tendeix a preservar la puresa de totes dues institucions. En augmentar els obstacles al seu èxit, dissuadeix d'intentar seduir la integritat de cap de les dues. Les temptacions als suborns que els jutges puguin haver de superar seran per força molt inferiors si és necessària la cooperació d'un jurat que no si poguessin determinar pel seu compte totes les causes.

A desgrat, doncs, dels dubtes que he expressat sobre el caràcter essencial per a la llibertat del judici amb jurat en casos civils, reconec que en la majoria de casos, amb unes regulacions adequades, és un mètode excel·lent per a determinar qüestions de propietat; i que només per això mereixeria una disposició constitucional a favor seu, si fos possible fixar els límits en què hauria d'estar inclòs. Però això resulta molt difícil de fer en tots els casos; i els homes que no estiguin encegats per l'entusiasme s'han d'adonar que en un

govern federal, que és una composició de societats amb idees i institucions molt diverses sobre la matèria, aquesta dificultat ha d'augmentar força. Pel que fa a mi, cada vegada que em plantejo el tema estic més convençut de la realitat dels obstacles que, segons ens han informat fonts dignes de tot crèdit, van impedir que s'inclogués una disposició en aquest apartat al pla de la Convenció.

Poques vegades s'entén la gran diferència entre els límits del judici amb jurat als diversos estats; i com que ha de tenir una influència considerable en la sentència que haurien d'emetre sobre l'omissió que ha motivat les protestes en aquest punt, en cal una explicació. En aquest Estat més que en cap altre, les institucions judicials s'assemblen a les de la Gran Bretanya. Tenim tribunals de Common Law, tribunals de successions (anàlegs en certes matèries als tribunals espirituals d'Anglaterra), un tribunal d'almirallat i un tribunal de la cancelleria. Només als tribunals de Common Law predomina el judici amb jurat, i això amb determinades excepcions. En tots els altres presideix un sol jutge, que en general procedeix segons el dret eclesiàstic o bé segons el sistema europeu, sense l'ajuda d'un jurat.[74] A Nova Jersey hi ha un tribunal de cancelleria que procedeix com el nostre, però no hi ha ni tribunals d'almirallat ni de judicis successoris, en el sentit en què aquests estan instituïts entre nosaltres. En el nostre Estat els tribunals de Common Law tenen la competència en aquelles causes que entre nosaltres es determinen als tribunals de l'almirallat i dels judicis successoris, i, és clar, el judici amb jurat té més abast a Nova Jersey que no a Nova York.

74 S'ha insinuat erròniament, pel que fa al tribunal de cancelleria, que aquest tribunal jutja en general els fets disputats mitjançant un jurat. El cert és que poques vegades es fa al·lusió a jurats en aquest tribunal, i que tan sols és necessari quan es posa en qüestió la validesa d'una transmissió de terra.

A Pennsilvània potser és encara més el cas, perquè en aquest Estat no hi ha tribunal de cancelleria, i els seus tribunals de Common Law tenen jurisdicció d'equitat. Té un tribunal d'almirallat, però no de dret successori, com a mínim segons el nostre pla. Delaware ha imitat en aquests aspectes Pennsilvània. Maryland s'acosta més a Nova York, igual que Virgínia, fora que aquesta té diversos cancellers. Carolina del Nord té molta afinitat amb Pennsilvània; Carolina del Sud, amb Virgínia. Crec, però, que en alguns d'aquests estats que tenen tribunals d'almirallat distints, les causes de què s'ocupen poden recaure en jurats. A Geòrgia només hi ha tribunals de Common Law, i es pot apel·lar el veredicte d'un jurat davant d'un altre, que s'anomena «jurat especial», i per al qual s'indica un mode especial de nomenament. A Connecticut no tenen tribunals distints ni de cancelleria ni d'almirallat, i els tribunals de judicis successoris ni tenen jurisdicció de caràcter contenciós. Els tribunals de Common Law tenen jurisdicció sobre l'almirallat i, fins a cert punt, d'equitat. En casos importants, l'Assemblea General és l'únic tribunal de cancelleria. A Connecticut, doncs, el judici amb jurat estén més la seva pràctica que en cap altre estat citat fins ara. Crec que Rhode Island es troba en una situació molt similar a la de Connecticut. Massachusetts i Nou Hampshire, pel que fa a la combinació de jurisdiccions de dret, equitat i almirallat, tenen una dificultat similar. Als quatre estats de l'est, el judici amb jurat no tan sols té un fonament més ample que els altres estats, sinó que comporta una peculiaritat desconeguda, en tota la seva extensió, per a molts d'ells. Hi ha una apel·lació *ordinària* d'un jurat a un altre, fins que dos veredictes de tres tinguin el mateix sentit.

Aquest esbós sembla indicar que hi ha una diversitat substancial, tant en la modificació com en l'abast de la institució

del judici amb jurat en els casos civils, als diversos estats; i d'aquest fet se segueixen aquestes reflexions evidents: primer, que la Convenció no podria haver fixat cap norma general que s'hagués correspost amb les circumstàncies de tots els estats; i segon, que es podria haver corregut més o menys els mateixos riscos adoptant el sistema de qualsevol estat com a model que ometent del tot qualsevol disposició i deixant la qüestió, tal com s'ha deixat, a la regulació legislativa.

Les proposicions que s'han fet per a compensar les omissions han servit més per a il·lustrar que per a obviar la dificultat del cas. La minoria de Pennsilvània ha proposat aquesta fórmula en aquest punt «El judici amb jurat serà com fins ara», i jo afirmo que això seria del tot absurd i nimi. Els Estats Units, en la seva qualitat unida o col·lectiva, són l'objecte amb referència al qual s'han d'interpretar necessàriament totes les disposicions generals de la Constitució. Ara és evident que, malgrat que el judici amb jurat, amb diverses limitacions, es coneix a tots els estats individualment, als Estats Units, com a tals, es desconeix del tot perquè l'actual Govern federal no té cap potestat judicial; i per conseqüent no hi ha en rigor cap precedent ni institució prèvia als quals pogués al·ludir l'expressió *fins ara*. Per tant, estaria mancada d'un significat precís, i seria inoperant a causa d'aquesta incertesa.

Per tant, d'una banda, la forma de la disposició no satisfaria el propòsit dels qui l'han proposada, i de l'altra, si entenc correctament aquesta iniciativa, seria en si inconvenient. Suposo que el que es volia dir és que les causes als tribunals federals les jutgés un jutjat si, a l'Estat que fos la seu del tribunal que ha de dictar sentència, aquesta modalitat de judici imperés en un cas similar als tribunals estatals; és a dir, les causes de l'almirallat a Connecticut caldria que es jutgessin amb jurat, i a Nova York sense. L'acció capriciosa d'un

mètode de judici tan diferent en els mateixos casos, amb el mateix govern, és per si mateixa suficient per a indisposar-hi tota ment ben regulada. Que un jurat intervingués o no en la causa dependria, en molts casos, de la situació accidental del tribunal i de les parts.

Però aquesta no és la major objecció, al meu entendre. Sento una convicció profunda i meditada que hi ha molts casos en què no és convenient el judici amb jurat. Penso especialment en casos que concerneixen la pau pública amb països estrangers: és a dir, en la majoria de casos en què la qüestió es basa completament en el dret internacional. Són d'aquest caràcter, entre altres, totes les controvèrsies sobre drets de pesca marítima. No podem suposar que els jurats seran competents en investigacions que requereixen un coneixement aprofundit de les lleis i els usos de les nacions; i de vegades estaran influenciats per impressions que no els permetran prestar l'atenció necessària a les consideracions de la política pública que haurien de guiar-ne les indagacions. Sempre hi hauria el perill, és clar, que les seves decisions infringissin els drets d'altres nacions fins al punt de donar motius de represàlia i guerra. Encara que l'àmbit escaient per als jurats és determinar qüestions de fet, en la majoria de casos les conseqüències legals es barregen tant amb els fets de manera que n'impedeixen la separació.

Aquest comentari adquirirà molt pes, quant als conflictes generats per l'establiment de drets de pesca, si esmentem que el mètode de determinar-los ha estat considerat digne de regulació especial en diversos tractats entre diferents potències europees i que, de conformitat amb aquests tractats, a la Gran Bretanya es poden determinar, en darrera instància, davant el mateix rei, en el seu consell, en què es reexaminen els fets i el dret. Això ja demostra que poc assenyat que és introduir

una disposició fonamental a la Constitució que convertís els sistemes estatals en un model per al Govern nacional a l'article que considerem, i el perill de destorbar el Govern amb disposicions constitucionals que no fossin indiscutiblement adequades.

Estic igualment convençut que la separació de la jurisdicció d'equitat i la de dret produirà grans avantatges, i que seria inadequat confiar a jurats les causes que pertanyen a la primera. L'ús principal i original d'un tribunal d'equitat és donar suport en casos extraordinaris, que són *excepcions*[75] a normes generals. La unió de la jurisdicció d'aquests casos amb l'ordinària ha de tendir a trasbalsar les normes generals i a sotmetre tots els casos que es presentin a una determinació *especial*; mentre que la separació de totes dues té l'efecte contrari de convertir l'una en sentinella de l'altra, i de mantenir-les totes dues dins els límits convenients. A més d'això, les circumstàncies que constitueixen casos adequats per a tribunals d'equitat són molt sovint tan subtils i intricades que resulten incompatibles amb el caràcter dels judicis amb jurat. És habitual que requereixin una investigació tan llarga, reflexiva i crítica que seria inviable per a homes apartats de les seves ocupacions i obligats a decidir abans que se'ls permetés tornar-hi. La senzillesa i promptitud que constitueixen els trets distintius d'aquesta modalitat de judici requereixen que la qüestió que calgui decidir es redueixi a un punt únic i evident, mentre que els litigis habituals a la cancelleria sovint impliquen una llarga sèrie de detalls minuciosos i independents.

És cert que la separació de les jurisdiccions d'equitat i de dret és peculiar del sistema de jurisprudència anglès, que és

75 És cert que els principis que regeixen aquest suport es redueixen ara a un sistema regular; però no és menys cert que, en general, es poden aplicar a circumstàncies *especials*, que constitueixen excepcions a normes generals.

el model seguit en diversos estats. Però és igualment cert que no s'ha recorregut al judici amb jurat en cap cas en què totes dues jurisdiccions han estat unides. I la separació és essencial per a la preservació d'aquesta institució en la seva puresa original. El caràcter d'un tribunal d'equitat permetrà fàcilment l'extensió de la seva jurisdicció a qüestions de dret; però cal sospitar força que l'intent d'ampliar la jurisdicció dels tribunals de dret a qüestions d'equitat no tan sols no produirà els beneficis que poden reportar els tribunals de cancelleria, segons la proposta que els institueix en aquest Estat, sinó que tendirà gradualment a canviar la natura dels tribunals de justícia i a minar el judici amb jurat en introduir qüestions massa complexes per a una decisió en aquesta modalitat.

Semblaven motius concloents contra la incorporació dels sistemes de tots els estats en la formació de la judicatura nacional, segons el que es pot conjecturar que ha estat la intenció de la minoria de Pennsilvània. Examinem en quin grau la proposició de Massachusetts està concebuda per a posar remei a aquest suposat defecte.

Té aquesta forma: «En accions civils entre ciutadans de diferents estats, tota qüestió de fet sorgida d'*accions regulades per* Common Law pot jutjar-se amb jurat si les parts, o alguna d'aquestes, ho sol·licita.»

Es tracta, en el millor dels casos, d'una proposició limitada a una descripció de causes; i és just inferir o bé que la Convenció de Massachusetts la va considerar l'única mena de causes federals en què el judici amb jurat seria convenient o bé que, desitjosa d'una disposició més extensa, va veure que era inviable concebre'n una que respongués adequadament a aquest fi. En el primer cas, ometre una regulació sobre un objecte tan parcial no es pot considerar mai una imper-

fecció greu del sistema. En el segon, es constata clarament la dificultat extrema de la qüestió.

Però això no és tot: si pensem en les observacions que ja s'han fet sobre els tribunals que subsisteixen en els diversos estats de la Unió, i les diverses potestats que exerceixen, comprendrem que no hi ha expressions més vagues i indeterminades que les que s'han emprat per a caracteritzar precisament aquest tipus de causes que es vol assignar als judicis amb jurat. En aquest Estat, els límits entre les accions subjectes a Common Law i les accions subjectes a la jurisdicció d'equitat s'estableixen de conformitat amb les normes que prevalen sobre aquest tema a Anglaterra. En molts altres estats els límits són menys precisos. En alguns, cal jutjar cada causa en un tribunal de Common Law, i segons aquest fonament es pot considerar que tota acció pertany al Common Law, que ha de determinar un jurat, si les parts, o qualsevol d'aquestes, ho volen. Per això, la conformitat amb aquesta proposició causaria la mateixa irregularitat i confusió que ja he comentat que origina la regulació proposada per la minoria de Pennsilvània. En un estat, un jurat determinaria una causa, si les parts, o qualsevol d'aquestes, ho sol·liciten; però en un altre estat, una causa del tot similar a l'anterior hauria de decidir-se sense la intervenció d'un jurat, perquè les judicatures estatals variarien quant a la jurisdicció de Common Law.

És evident, doncs, que la proposició de Massachusetts en aquest tema no pot funcionar com una regulació general fins que els diversos estats adoptin un pla uniforme quant als límits de les jurisdiccions de Common Law i el d'equitat. La concepció d'una proposta d'aquesta mena és una tasca difícil per si mateixa, i que requeriria molt temps i reflexió per a madurar. Seria extremament difícil, si no impossible, sugge-

rir cap regulació general que fos acceptable per a tots els estats de la Unió o que encaixés perfectament amb les diverses institucions estatals.

Algú pot preguntar per què no s'ha recorregut a la Constitució d'aquest Estat a fi de prendre la que jo he qualificat de bona com a model per als Estats Units. Responc que no és gaire probable que altres estats tinguessin la mateixa opinió que nosaltres sobre les nostres institucions. És natural suposar que fins ara tenen més afecció per les seves, i que tots maldarien per la preferència. Si la Convenció s'hagués plantejat la idea d'agafar un estat com a model per al conjunt, cal suposar que adoptar-la en aquest organisme hauria estat més difícil arran de la predilecció de totes les representacions a favor dels seus propis governs; i no pot ésser gens clar quin estat s'hauria pres com a model. S'ha demostrat que molts n'haurien estat inadequats. I entenc que està obert a la conjectura si és segur que Nova York, o algun altre estat, hagués obtingut la preferència en totes les circumstàncies. Però encara que admetéssim que a la Convenció s'hagués pogut efectuar una selecció assenyada, encara hi hauria un gran perill de gelosies i descontentament en els altres estats davant la parcialitat mostrada per les institucions d'un. Els enemics de la proposta haurien obtingut un bon pretext per a elevar una munió de prejudicis locals que n'hauria pogut posar en risc, en un grau gens menyspreable, l'establiment final.

Per a evitar el destorb d'una definició dels casos que hauria d'incloure el judici amb jurat, homes de temperament entusiasta han suggerit de vegades que es podria haver introduït una disposició per a instituir-lo en tota mena de casos. Crec que d'això no n'hi ha cap antecedent a cap membre de la Unió; i les consideracions que s'han fet en debatre la proposició de la minoria de Pennsilvània han de convèncer tots

els esperits serens que la institució del judici amb jurat en tots els casos hauria estat un error imperdonable de la proposta.

En resum, com més es consideri més difícil semblarà la tasca de modelar una disposició de manera que no expressi massa poc per a respondre al fi ni massa per a ésser aconsellable; o que no doni peu a altres fonts d'oposició al gran i essencial objectiu de crear un govern nacional sòlid.

D'altra banda, no puc deixar d'estar convençut que les diverses perspectives que s'han adoptat respecte al tema en el decurs d'aquestes observacions contribuirà molt a eliminar de les ments honestes els temors que hagin pogut nodrir respecte a aquest punt. Han tendit a demostrar que la garantia per a la llibertat només s'arrisca en el judici amb jurat en casos criminals que està previst de la manera més general al pla de la Convenció; que fins i tot en la més aclaparadora majoria de casos civils, i d'aquells que concerneixen el gran cos de la comunitat, aquest tipus de judici mantindrà tota la força tal com s'institueix a les constitucions estatals, sense que l'afecti ni modifiqui la proposta de la Convenció; que aquesta proposta no l'aboleix en cap cas,[76] i que hi ha dificultats greus, si no insuperables, en la manera de fer-ne qualsevol disposició precisa i adequada sobre la matèria a la Constitució dels Estats Units.

Els millors jutges en la qüestió seran els que frisin menys per una institució constitucional del judici amb jurat en casos civils, i els més disposats a admetre que els canvis que es produeixen contínuament en els afers de la societat poden fer que, en molts casos en què ara preval aquesta modalitat, sigui

76 Vegeu el núm. 81, en què s'examina i es refuta la suposició que s'abolís si s'atorgués al Tribunal Suprem la jurisdicció d'apel·lació en qüestions de fet.

preferible una altra manera de determinar qüestions de propietat. Pel que fa a mi, reconec que estic convençut que fins i tot en aquest Estat podria ésser beneficiós ampliar-lo a alguns casos als quals ara no s'aplica, i que en altres podria ésser beneficiós reduir-lo. Tots els homes raonables reconeixen que no hauria d'imperar en tots els casos. Els exemples de modificacions que contrauen els seus antics límits, tant en aquests estats com a la Gran Bretanya, donen a entendre que l'anterior abast ha resultat inconvenient, i permeten suposar que l'experiència futura pot indicar la idoneïtat i utilitat d'altres excepcions. Sospito que, pel caràcter de la qüestió, és impossible determinar el punt en què fóra saludable aturar el funcionament de la institució, i ho trobo un sòlid argument per a deixar el punt a la discreció de l'assemblea legislativa.

A la Gran Bretanya ja no hi ha dubtes que és així, igual que a l'Estat de Connecticut; i amb tot es pot afirmar amb seguretat que s'han produït més invasions al judici amb jurat en aquest Estat d'ençà de la Revolució, tot i que està establert en un article clar de la nostra Constitució, que no hi ha hagut en el mateix temps a Connecticut o a la Gran Bretanya. Es pot afegir que aquestes invasions s'han originat en general per part dels homes que proven de persuadir el poble que són els més aferrissats defensors de la llibertat popular, però que poques vegades han permès que els obstacles constitucionals els aturessin en una cursa important. El cert és que per a efectes permanents només es pot confiar substancialment en el caràcter predominant d'un govern. Les disposicions particulars, encara que no són del tot inútils, tenen menys virtut i eficàcia que no se'ls atribueix de costum; i el fet que no n'hi hagi no serà mai, per als homes de bon judici, una objecció decisiva a cap proposta que mostri els trets destacats d'un bon govern.

De ben segur que sembla força taxatiu i extraordinari afirmar que a la Constitució no hi ha cap garantia per a la llibertat perquè tot i que institueixi explícitament el judici amb jurat en casos penals, no ho fa en els civils; mentre que és notori que Connecticut, sempre considerat com l'Estat més popular de la Unió, no pot exhibir cap disposició constitucional per a cap dels dos.

PUBLI [Hamilton]

84

Consideració i resposta a certes objeccions generals i concretes a la Constitució

En el decurs de l'anterior repàs de la Constitució, he recollit i tractat de respondre la majoria de les objeccions que han sorgit contra aquesta. Tanmateix, en resten unes quantes que o bé no s'inclouen naturalment en cap categoria determinada o bé van quedar oblidades en els llocs que els pertocaven. D'aquestes en parlaré ara; però com que ens hem estès molt sobre el tema, m'obligaré a ésser breu i inclouré totes les meves observacions sobre aquests punts diversos en un sol document.

La més considerable d'aquestes objeccions restants és que la proposta de la Convenció no conté cap declaració de drets. Entre altres respostes que s'hi han donat, s'ha comentat més d'un cop que les constitucions de diversos estats tenen un defecte similar. Afegeixo que Nova York n'és un. I amb tot, els opositors al nou sistema en aquest Estat, que professen una admiració il·limitada per la seva Constitució, són uns dels partidaris més aferrissats d'una declaració de drets. Per a justificar el seu zel en la matèria, addueixen dues coses: una, que malgrat que la Constitució de Nova York no està encapçalada per cap declaració de drets, tanmateix conté, en el seu cos, diverses disposicions a favor de privilegis i drets

concrets que, en substància, equivalen al mateix; l'altra, que la Constitució adopta, en tota la seva extensió, el Common Law i la legislació aprovada pel parlament de la Gran Bretanya, en virtut de les quals s'asseguren igualment molts altres drets no expressats.

A la primera responc que la Constitució que proposa la Convenció inclou, igual que la Constitució d'aquest Estat, força disposicions d'aquest tipus.

Amb independència de les que afecten l'estructura del Govern, trobem les següents: article 1, secció 3, clàusula 7: «En els casos d'acusacions per responsabilitats oficials, l'abast de la sentència no podrà anar més enllà de la destitució del càrrec i la inhabilitació per a ocupar i disfrutar qualsevol càrrec d'honor, confiança o remunerat dels Estats Units; però el condemnat serà responsable, tanmateix, i quedarà subjecte que se l'acusi, processi, jutgi i comdemni d'acord amb el dret.» Secció 9, del mateix article, clàusula 2: «El privilegi del recurs d'*habeas corpus* no se suspendrà, si no és que en casos de rebel·lió o invasió ho requereix la seguretat pública.» Clàusula 3: «No s'aprovarà cap *bill of attainder*[77] o llei *ex post facto*.» Clàusula 7: «Els Estats Units no concediran cap títol de noblesa; i ningú que hi ocupi un càrrec remunerat o honorífic no acceptarà, sense el consentiment del Congrés, cap emolument, càrrec o títol de cap mena, de cap rei, príncep o estat estranger.» Article 3, secció 2, clàusula 3: «El judici de tots els delictes, excepte en casos d'acusació per responsabilitats oficials, serà amb jurat; i en aquests casos, el judici tindrà lloc a l'Estat on s'hagi comès el delicte; però quan no s'hagi comès en cap estat, el judici es realitzarà al

77 *N. de l'Ed.*: Com s'ha dit a la nota 38, és el Decret o llei de confiscació de béns, proscripció o extinció dels drets civils de l'individu condemnat per delicte de traïció. Aquestes lleis permetien imposar la pena a l'acusat sense judici previ.

lloc o als llocs que el Congrés hagi disposat per llei.» Secció 3 del mateix article: «La traïció contra els Estats Units només consistirà a declarar-los la guerra, o a unir-se als seus enemics, donant-los ajuda i protecció. Ningú no serà condemnat per traïció, si no és per la declaració de dos testimonis que hagin presenciat els fets perpetrats, o per la confessió en un judici públic.» I clàusula 3 del mateix punt: «El Congrés tindrà la potestat d'establir la pena per traïció, cap condemna per traïció podrà privar el condemnat del dret d'heretar o de transmetre béns per herència (*Corruption of blood)*[78] ni podrà comportar la confiscació dels seus béns, excepte en vida del convicte».

Ens podem preguntar si aquestes disposicions no són, en general, d'una importància equivalent a la de qualsevol que es puguin trobar a la Constitució d'aquest Estat. La institució del recurs d'*habeas corpus*, la prohibició de lleis *ex post facto* i de *títols de noblesa*, per als quals no tenim cap disposició corresponent a la nostra Constitució, són potser majors garanties per a la llibertat i el republicanisme que cap altra que contingui. Definir a posteriori un fet com a delicte, o en altres paraules, condemnar les persones per delictes que no ho eren quan van succeir els fets, i la pràctica d'empresonaments arbitraris han estat, en totes les èpoques, els instruments de tirania predilectes i més terribles. Les observacions de l'assenyat Blackstone,[79] sobre els darrers, mereixen una enumeració: «Arrabassar la vida a un home [diu] o confiscar-li la propietat amb violència, sense acusació o judici, fóra un acte de despotisme tan groller i notori que hauria de despertar l'alarma de tirania a tota la nació; però el confina-

78 *N. de l'Ed.*: La condemna per traïció comporta la pèrdua dels drets civils. Vegeu la nota 38.

79 Vegeu *Commentaries* de Blackstone, vol. I, pàgina 136.

ment de la persona, precipitant-la a la presó, on els seus patiments seran desconeguts o oblidats, és un mecanisme menys públic, menys colpidor i per tant més perillós del Govern arbitrari.» I com a remei per a aquest mal terrible, es mostra especialment eloqüent en els elogis al recurs d'*habeas corpus*, que en un lloc anomena «el baluard de la Constitució britànica.»[80]

No cal dir res per a il·lustrar la importància de la prohibició de títols de noblesa. En veritat se'n pot dir la pedra angular del Govern republicà; perquè mentre estiguin exclosos no hi pot haver cap perill greu que governi ningú que no sigui el poble.

Sobre la pretesa adopció del Common Law i de la legislació britànica per la Constitució, responc que se'ls ha explícitament sotmès «a les modificacions i disposicions que l'assemblea legislativa farà ocasionalment sobre aquests». Podran ser derogats, per tant, en tot moment, pel poder legislatiu ordinari, i és clar, no tindran cap garantia constitucional. L'únic ús de la declaració era reconèixer el dret antic i dissipar els dubtes que podria haver ocasionat la Revolució. Això, doncs, no es pot considerar part d'una declaració de drets, ja que en les nostres constitucions les declaracions de drets es conceben com a limitacions al poder del mateix Govern.

S'ha comentat diverses vegades, amb encert, que les declaracions de dret són originalment estipulacions entre els reis i els seus súbdits, reduccions de prerrogatives a favor de privilegis, reserves de drets no entregats al príncep. Això era la *carta magna*, obtinguda pels barons, espasa en mà, del rei Joan. Això eren les subsegüents confirmacions d'aquesta carta per part de prínceps posteriors. Això era la *Petition of Right* acceptada per Carles I a l'inici del seu regnat. Això era

80 *Ibidem*, vol. 4, pàgina 438.

també la Declaració de Drets presentada per les Cambres dels Lords i els Comuns al príncep d'Orange el 1688, i després modelada en forma d'una llei del Parlament anomenada la Declaració de Drets. És evident, doncs, que segons la seva significació original no es poden aplicar a les constitucions, declaradament fonamentades en el poder del poble i executades pels seus representants i servidors directes. Aquí, en rigor, el poble no renuncia a res; i com que ho conserva tot, no necessita reserves particulars. «*Nosaltres, el poble* dels Estats Units, a fi d'assegurar els beneficis de la llibertat per a nosaltres i la nostra posteritat, *ordenem* i *instituïm* aquesta Constitució per als Estats Units d'Amèrica.» Aquesta frase reconeix més els drets populars que cap dels volums d'aquells aforismes que ocupen el primer pla a diverses de les nostres declaracions de drets estatals i que sonarien molt millor en un tractat d'ètica que en una constitució de govern.

Però un detall minuciós de drets concrets és, sens dubte, molt menys aplicable a una Constitució com la que estem analitzant, que només pretén regular els interessos polítics generals de la nació, que a una constitució que regula tota mena d'afers personals i privats. Si, per tant, els intensos clamors contra la proposta de la Convenció, en aquest aspecte, tenen alguna base, cap qualificatiu reprovador serà massa fort per a la Constitució d'aquest Estat. Però el cert és que tot dos contenen tot allò que és raonable desitjar amb relació a aquestes matèries.

Vaig més enllà i afirmo que les declaracions de drets, en el sentit i l'abast en què es propugnen, no tan sols són innecessàries a la Constitució proposada, sinó que fins i tot serien perilloses. Contindrien diverses excepcions a potestats que no s'han concedit; i, per aquest motiu, fornirien un pretext idoni per a reivindicar més que no s'hagués atorgat. Per què

declarar que no es faran coses que no hi ha potestat per a fer? Per què, posem per cas, caldria dir que no es limitarà la llibertat de premsa, quan no s'ha conferit cap potestat que pugui imposar restriccions? No sostindré que aquesta disposició conferiria una potestat reguladora; però és evident que forniria, a homes disposats a cometre vulneracions, un pretext plausible per a reivindicar aquesta potestat. Podrien afirmar amb una aparença de raó que no es pot acusar la Constitució de l'absurditat de prevenir l'abús d'una autoritat que no s'ha atorgat, i que una disposició contra la restricció de la llibertat de premsa implicaria clarament que es volia atorgar al Govern nacional la potestat de dictar regulacions adequades en aquesta matèria. Això pot fer d'exemple dels nombrosos pretextos que es donaria a la doctrina de les potestats interpretatives, a causa d'un imprudent afany per promoure les declaracions de drets.

Del tema de la llibertat de premsa, tot i que se n'ha parlat tant, no em puc estar d'afegir un o dos comentaris: en primer lloc, observo que la Constitució d'aquest Estat no en diu ni una síl·laba; en segon lloc, afirmo que tot allò que se n'ha dit en aquest Estat o en qualsevol altre és el mateix que res. Què significa la declaració que «la llibertat de premsa es preservarà inviolablement»? Què és la llibertat de premsa? Qui pot oferir una definició que no doni peu a tot tipus d'estratagemes? Sostinc que és inviable; i d'això infereixo que la seva seguretat, al marge de les declaracions elegants que se'n puguin introduir en qualsevol constitució, ha de dependre per força i totalment de l'opinió pública, i de l'esperit general del poble i del Govern.[81] I aquí, al cap i a la fi, com s'ha

81 Per demostrar que a la Constitució hi ha una potestat que pot afectar la llibertat de premsa, s'ha al·ludit a la facultat impositiva. Es diu que es pot gravar les publicacions amb impostos tan alts que equivalguin a una prohibició. No

indicat en una altra ocasió, hem de buscar l'única base sòlida de tots els nostres drets.

Només resta una altra mirada a la matèria per a deixar conclòs aquest punt. El cert és, després de totes les declamacions que hem sentit, que la Constitució és en si, en un sentit molt racional, i amb un fi molt útil, *una declaració de drets*. Les diverses declaracions de drets de la Gran Bretanya en formen la Constitució, i a l'inrevés, la constitució de cada estat n'és la declaració de drets. I la Constitució proposada, si s'adopta, serà la declaració de drets de la Unió. ¿És un objectiu d'una declaració de drets declarar i especificar els privilegis polítics dels ciutadans a l'estructura i administració del Govern? Es fa de la manera més general i precisa a la proposta de la Convenció: incloent-hi diverses precaucions per a la seguretat pública que no es troben a cap de les constitucions estatals. ¿N'és un altre objectiu definir certes immunitats i maneres de procedir, que són relatives a interessos personals i privats? Hem vist que això també s'ha acomplert en nombrosos casos a la mateixa proposta. Si ens referim, doncs, al significat substancial d'una declaració de drets, és

sé per quina lògica es podria sostenir que les declaracions de les constitucions estatals, a favor de la llibertat de premsa, serien un impediment constitucional a la imposició de taxes sobre publicacions per part de les assembleies legislatives estatals. De cap manera no es pot pretendre que cap nivell d'impostos, per baix que sigui, reduiria la llibertat de premsa. Sabem que a la Gran Bretanya es graven els diaris, i tanmateix és notori que la premsa gaudeix en aquest país d'una llibertat superior a enlloc. I si s'imposessin taxes de qualsevol mena sense vulnerar aquesta llibertat, és evident que l'abast ha de dependre de la discrecionalitat legislativa, regulada per l'opinió pública; de manera que, al capdavall, les declaracions generals sobre la llibertat de premsa no oferiran més seguretat que la que hi hauria sense aquestes. S'hi poden efectuar les mateixes invasions amb les constitucions estatals que contenen aquestes declaracions mitjançant els impostos, com amb la Constitució proposada, que no té res similar. Fóra igual de significatiu declarar que el Govern ha d'ésser lliure, que els impostos no han d'ésser excessius, etc., com que no s'ha de restringir la llibertat de premsa.

absurd adduir que no es troba a l'obra de la Convenció. Es pot dir que no arriba prou lluny, tot i que no serà fàcil demostrar-ho; però no es pot afirmar que no existeix. Sens dubte, no pot ésser important quina modalitat se segueix en declarar els drets dels ciutadans, mentre es trobin en alguna part de l'instrument que estableix el Govern. I per això ha d'ésser evident que bona part del que s'ha dit sobre aquest tema consisteix tan sols en distincions verbals i nominals, del tot alienes a la substància del cas.

Una altra objecció que s'ha fet i que, a causa de la freqüència de la repetició, cal suposar que ha merescut confiança, és d'aquest caràcter: «No és escaient [diuen els objectors] conferir al Govern nacional potestats tan àmplies com les que es proposa, perquè la seu d'aquest Govern per força ha d'ésser massa lluny de molts estats perquè permeti que els electors estiguin al corrent de la conducta de l'òrgan representatiu.» Aquest argument, si demostra res, és que no hi hauria d'haver cap mena de govern general. Perquè les potestats que cal atorgar a la Unió, segons sembla que tothom accepta, no es podrien confiar a un òrgan que no estigués sotmès a tots els controls necessaris. Però hi ha motius sòlids per a demostrar que l'objecció no està, en rigor, ben fonamentada. A la majoria dels arguments relacionats amb la distància hi ha il·lusions clares de la imaginació. Quines són les fonts d'informació amb les quals la gent del comtat de Montgomery ha de formar-se una opinió sobre la conducta dels seus representants a l'assemblea legislativa estatal? De l'observació personal no en pot obtenir cap avantatge: això només està a l'abast dels ciutadans que viuen al lloc mateix. Ha de confiar, doncs, en la informació d'homes intel·ligents, en els quals confiï; i com han d'aconseguir aquests homes la informació? Evidentment, arran del caràcter de les mesures

públiques, de les publicacions públiques, de la correspondència amb els representants i altres persones que resideixin al lloc on efectuen les deliberacions. Això val no tan sols per al comtat de Montgomery, sinó per a tots els comtats que es trobin a qualsevol distància considerable de la seu del Govern.

També és evident que les mateixes fonts d'informació serien obertes al públic pel que fa a la conducta dels representants al Govern general, i els impediments per a una comunicació ràpida que es podria suposar que crea la distància quedaria contrarestada pels efectes de la vigilància dels governs estatals. Els òrgans executiu i legislatiu de cada estat seran sengles sentinelles de les persones que ocupin totes les branques de l'administració nacional; i com que podran adoptar i aplicar un sistema d'informació regular i efectiu, estaran en tot moment assabentats del comportament d'aquells que representen els electors a les institucions nacionals, i podran transmetre tot seguit aquest coneixement al poble. Es pot comptar amb la seva disposició a informar la comunitat de tot allò que en pugui perjudicar els interessos des d'un altre lloc, encara que només fos a causa de la rivalitat pel poder. I està justificat concloure, amb tota seguretat, que a través d'aquest canal el poble estarà més ben informat de la conducta dels representants nacionals que no ho pot estar amb cap mitjà que ara posseeixi quant als representants estatals.

Cal recordar també que els ciutadans que viuen a la seu del Govern o a prop tindran, en totes les qüestions que afectin la llibertat i la prosperitat generals, el mateix interès que els qui en són lluny, i que estaran amatents a fer sonar l'alarma quan calgui i assenyalar els autors de qualsevol projecte perniciós. Els documents públics seran promptes transmissors d'informació cap als habitants més remots de la Unió.

Entre les moltes objeccions extraordinàries que han sorgit contra la Constitució proposada, la més extraordinària i la menys justificable prové de la manca d'alguna disposició sobre els deutes que encara s'han de pagar als Estats Units. Això s'ha descrit com una renúncia tàcita a aquests deutes, i com un ardit pervers per a ocultar els qui deuen diners públics. Els diaris han anat plens dels escarafalls més indignants sobre aquest afer; i, tanmateix, és ben clar que aquesta insinuació està del tot mancada de fonament i és deguda a la ignorància extrema, que és de la màxima deshonestedat. A banda dels comentaris que he fet sobre la matèria en un altre lloc, només observaré que, amb la mateixa claredat amb què ho indica el sentit comú, una consolidada doctrina de dret polític institueix que: «*Els estats ni perden cap dels seus drets, ni queden exempts de cap de les seves obligacions, a causa d'un canvi en la forma del seu govern civil*.»[82]

La darrera objecció de certa importància que ara recordi se centra en l'àmbit de la despesa. Encara que fos cert que l'adopció del Govern proposat ocasionaria un increment considerable de la despesa, seria una objecció sense cap pes contra la proposta.

El conjunt dels ciutadans d'Amèrica estan convençuts amb raó que la Unió és la base de la seva felicitat política. Homes assenyats de tots els bàndols, ja amb poques excepcions, estan d'acord que no es pot mantenir amb el sistema actual, ni sense modificacions radicals; que cal atorgar potestats noves i extenses a la direcció nacional, i que aquestes requereixen una organització diferent del Govern federal, perquè un òrgan únic és un dipositari insegur d'unes facultats tan àmplies. Si es concedeix tot això, cal deixar de banda la qües-

82 Vegeu *Institutes* de Rutherford, vol. 2, llibre II, capítol X, seccions XIV i XV. Vegeu també Grotius, llibre II, capítol IX, seccions VIII i IX.

tió de la despesa, perquè és impossible reduir, amb cap grau de seguretat, el fonament sobre el qual ha de reposar el sistema. Les dues cambres de l'assemblea legislativa han de constar, al començament, només de seixanta-cinc persones, que és el mateix nombre que pot comprendre el Congrés en la Confederació actual. Ben cert que es vol augmentar aquesta xifra, però ha d'ésser al mateix ritme que creixin la població i els recursos del país. Resulta evident que un nombre inferior hauria estat insegur, fins i tot al començament, i que mantenir el nombre actual hauria donat, en una fase superior de població, una representació molt inadequada del poble.

D'on ha de sortir el temut augment de la despesa? S'ha assenyalat com a font la multiplicació de càrrecs amb el nou govern. Examinem-ho una mica.

És evident que les branques principals de l'administració amb el Govern actual són les mateixes que requerirà el nou. Ara hi ha una Secretaria de Guerra, una Secretaria d'Afers Exteriors, una Secretaria d'Interior, un Consell del Tresor format per tres persones, un tresorer, auxiliars, escrivents, etc. Aquests càrrecs resulten indispensables en qualsevol sistema i seran suficients en el nou com ho han estat en el vell. Quant als ambaixadors i altres diplomàtics i enviats a països estrangers, la Constitució proposada no pot introduir cap altra novetat que fer la seva posició més respectable, allà on resideixin, i més útils els seus serveis. Quant a les persones que caldrà dedicar a la recaptació de les rendes públiques, és indiscutiblement cert que aquestes representaran una addició molt considerable al nombre de funcionaris federals; però no se segueix que això ocasioni un augment de despesa pública. En la majoria de casos només es tractarà d'un canvi de funcionaris estatals per funcionaris nacionals. És el cas, per

exemple, de les persones que intervinguin en la recaptació de tots els impostos. Els estats individuals no estaran mancats de cap d'aquestes persones en aquesta funció. Quina repercussió pot tenir per a la despesa pagar a funcionaris de duanes nomenats per l'Estat o als que hagin nomenat els Estats Units? No hi ha cap bon motiu per a suposar que el nombre o els sous dels segons siguin superiors als dels primers.

On hem de cercar, doncs, aquests objectes addicionals de despesa que han d'inflar el compte fins a l'enorme quantitat que se'ns ha descrit? La principal entrada que se m'acut consisteix en la paga dels jutges dels Estats Units. No hi afegeixo el president, perquè ara hi ha un president del Congrés, les despeses del qual no poden ésser gaire inferiors, si és que ho són, a les que hi haurà a compte del president dels Estats Units. La paga dels jutges serà clarament una despesa addicional, però el grau en què ho sigui dependrà del projecte concret que s'adopti a la pràctica pel que fa a aquesta matèria. Però en cap projecte raonable no pot ascendir a una quantitat que ens hagi de preocupar.

Vegem ara què ha de contrarestar qualsevol despesa addicional que pugui comportar la instauració del Govern proposat. Trobem, en primer lloc, que una gran part dels afers que ara motiven que el Congrés estigui reunit tot l'any es transmetran al president. Fins i tot la direcció de les negociacions exteriors recaurà naturalment en ell, segons principis generals concertats amb el Senat i subjectes a l'acceptació final d'aquest. Per això és evident que les sessions del Senat i de la Cambra de Representants només s'hauran de celebrar durant una part de l'any; podem suposar que si fa no fa una quarta part en el cas de la segona i una tercera part, o potser una meitat, en el del primer. La gestió addicional de tractats i nomenaments pot donar aquesta altra ocupació al Senat.

Arran d'aquesta circumstància podem inferir que, fins que la Cambra de Representants augmenti molt per damunt del nombre actual, hi haurà un considerable estalvi de despesa a causa de la diferència entre les constants sessions actuals i les temporals del futur Congrés.

Però hi ha una altra circumstància de gran importància des del punt de vista econòmic. La qüestió dels Estats Units ha ocupat fins ara les assemblees legislatives estatals i també el Congrés. Aquest ha fet sol·licituds que aquelles han hagut de satisfer. D'aquí s'ha seguit que les sessions de les assemblees legislatives estatals s'hagin endarrerit molt més que no era necessari per a l'execució de simples afers locals dels estats. Sovint han dedicat més de la meitat del temps a qüestions relatives als Estats Units. Ara els membres que componen les assemblees legislatives dels diversos estats depassen els dos mil, els quals fins ara han efectuat el que amb el nou sistema faran en primera instància seixanta-cinc persones, i és probable que en cap moment futur augmentin un nombre superior a una quarta o cinquena part d'aquesta xifra. El Congrés, amb el Govern proposat, s'ocuparà de tots els afers dels mateixos Estats Units, sense la intervenció de les assemblees legislatives estatals, que a partir d'aleshores només hauran d'atendre els afers dels seus estats particulars, i no s'hauran de convocar en cap proporció comparable a la que hi ha hagut fins ara. Aquesta diferència pel que fa a la freqüència de les sessions de les assemblees legislatives estatals serà un guany evident, i per si mateix constituirà un estalvi, que es pot considerar un equivalent de qualsevol altre objecte de despesa que pugui ocasionar l'adopció del nou sistema.

El resultat d'aquestes observacions és que les altres fonts de despesa causades per l'establiment de la Constitució pro-

posada són molt inferiors que no es pot imaginar; que estan contrarestades per considerables objectes d'estalvi, i que si bé és discutible quin costat de la balança predominarà, és segur que un govern menys costós no estaria a l'altura del propòsit de la Unió.

PUBLI [Hamilton]

85

Conclusions

Segons la divisió formal del tema d'aquests documents, anunciada al primer número, fa l'efecte que encara s'haurien d'analitzar dos punts: «l'analogia del Govern proposat amb la Constitució del vostre propi Estat» i «la garantia addicional que la seva adopció proporcionarà al govern republicà, a la llibertat i a la propietat». Però aquests aspectes s'han anticipat i aprofundit tan completament en el decurs de l'obra que ja seria ben difícil fer res més que repetir, d'una manera més dilatada, el que s'ha dit fins ara, cosa que impedeixen l'avançada fase de la qüestió i el temps que ja hi hem dedicat.

És notable la semblança de la proposta de la Convenció amb l'ordenament que organitza el Govern d'aquest Estat, tant pel que fa a molts dels suposats defectes com a les excel·lències reals del primer. Entre els pretesos defectes hi ha la possibilitat de reelegir l'executiu, la manca d'un consell, l'omissió d'una declaració de drets formal, l'omissió d'una disposició sobre la llibertat de premsa. Aquests i força altres que s'han citat en el decurs de les nostres indagacions es poden retreure tant a la Constitució vigent d'aquest Estat com a la que es proposa per a la Unió; i ben poca coherència mostra l'home que pot criticar la segona a causa d'imperfeccions que no li costa gens excusar en la primera. Tampoc

no hi pot haver una prova millor de la insinceritat i artificis d'alguns fervents adversaris de la proposta de la Convenció en aquest Estat, que professen ésser grans admiradors del seu Govern, que la fúria amb què han atacat la proposta per qüestions en què la nostra Constitució és igual de vulnerable, o potser més i tot.

Les altres garanties per al Govern republicà, la llibertat i la propietat, que han de derivar-se de l'adopció de la proposta que considerem, consisteixen sobretot en les limitacions que el manteniment de la Unió imposarà a les dissensions i insurreccions locals, i a les ambicions d'individus poderosos d'estats individuals que poguessin adquirir prou crèdit i influència per a esdevenir els dèspotes del poble; en menys ocasions per a intrigues a l'estranger, que la dissolució de la Confederació instigaria i propiciaria; en la prevenció de grans organitzacions militars, que en un context de desunió, no trigarien a sorgir arran de les guerres que s'ocasionarien entre els estats; en la garantia explícita d'una forma de govern republicana per a tots; en l'exclusió absoluta i universal de títols de noblesa, i en les precaucions contra la repetició de les pràctiques per part dels governs estatals que han minat els fonaments de la propietat i el crèdit, han instaurat desconfiances recíproques als cors de tota mena de ciutadans i han ocasionat una prostració gairebé universal de la moral.

Així doncs, conciutadans, he executat la tasca que m'havia imposat; la vostra conducta ha de determinar amb quin èxit. Confio si més no que admetreu que no he defraudat la promesa que us vaig fer sobre l'esperit amb què duria a terme l'empresa. M'he adreçat només al vostre judici, i he evitat deliberadament els apetits que més degraden els rivals polítics de tots els bàndols i que han despertat en bona part el llenguatge i la conducta dels detractors de la Constitució. El càrrec

d'una conspiració contra les llibertats del poble que s'ha formulat indiscriminadament contra els defensors de la proposta té una qualitat massa gratuïta i maligna per a no suscitar la indignació de tot home que senti al seu si una refutació de la calúmnia. La infinitat de canvis que han afectat els rics, els de casa bona i els ben situats han acabat desagradant tots els homes assenyats. I les ocultacions i tergiversacions injustificables que s'han practicat de diverses maneres per a amagar la veritat de la vista pública han estat d'una natura que requereix la reprovació de tots els homes honestos. No és impossible que aquestes circumstàncies m'hagin empès alguna vegada a emetre expressions intemperades que no pretenia; és segur que he sentit amb freqüència una pugna entre els meus sentiments i la moderació; i si els primers s'han imposat algunes vegades, tinc l'excusa que no ha estat ni sovint ni en excés.

Fem ara una pausa i preguntem-nos si, en el decurs d'aquests documents, no s'ha defensat satisfactòriament la Constitució proposada respecte a les sospites que s'hi han llançat al damunt; i si no s'ha demostrat que és digna de l'aprovació pública i necessària per a la seguretat i la prosperitat de tothom. Cadascú ha de respondre aquestes preguntes per si mateix, segons la seva consciència i enteniment, i ha d'actuar d'acord amb els dictats veritables i sobris del seu judici. És un deure del qual res no pot dispensar. Totes les obligacions que constitueixen els vincles de la societat requereixen i fins i tot obliguen a complir-lo amb sinceritat i honestedat. Cap motiu parcial, cap interès particular, cap orgull de parer, cap passió o prejudici momentanis el justificaran davant de si mateix, del país o de la posteritat si tria malament el paper que ha de representar. Ha de guardar-se d'una adhesió partidista obstinada; ha de reflexionar que l'objecte sobre el qual ha de decidir no és un interès particular de la

comunitat, sinó la mateixa existència de la nació, i ha de recordar que la majoria d'Amèrica ja ha donat el vistiplau a la proposta que un mateix ha d'aprovar o refusar.

No dissimularé que tinc una confiança absoluta en els arguments que recomanen que adopten el sistema proposat, i que sóc incapaç de percebre cap força real en aquells que s'hi han oposat. Estic convençut que és el millor que admetrien els nostres hàbits, opinions i situació polítics, i superior a qualsevol que hagi nascut de la Revolució.

Les concessions que han fet els partidaris de la proposta en el sentit que no pot reclamar una perfecció absoluta han reportat als seus enemics motiu d'eufòria. «Per què», diuen, «hem d'adoptar res imperfecte? Per què no l'esmenem i la perfeccionem abans d'establir-la de manera irrevocable?» Potser és prou plausible, però només plausible. En primer lloc recordo que aquestes concessions s'han exagerat molt. S'han presentat com si equivalguessin a un reconeixement que la proposta és radicalment defectuosa i que no se li poden confiar els drets i els interessos de la comunitat sense introduir-hi modificacions substancials. Això, si he entès bé el que volien dir les persones que feien les concessions, és una perversió absoluta d'allò que deien. No es trobarà cap defensor de la mesura que no declari la sensació que el sistema, si bé potser no és perfecte en totes les parts, sí que és, en general, bo; és el millor que permeten les actuals opinions i circumstàncies del país, i promet tota mena de seguretat que pugui desitjar un poble raonable.

Responc a continuació que consideraria el súmmum de la imprudència allargar l'estat precari dels afers nacionals i exposar la Unió al risc d'experiments successius en la persecució quimèrica d'un projecte perfecte. No espero veure mai una obra perfecta d'homes imperfectes. El resultat de les deli-

beracions de tots els òrgans col·lectius ha d'ésser per força una combinació, tant dels errors i els prejudicis com del bon judici i la saviesa dels individus que els formen. Els pactes que han de concloure tretze estats diferents en un vincle comú d'amistat o unió han de constituir necessàriament un compromís de sengles interessos i inclinacions distints. Com pot sortir perfecció d'aquests materials?

Els motius adduïts en un pamfletet magnífic publicat fa poc en aquesta ciutat[83] demostren de manera fefaent que és del tot improbable poder reunir una altra Convenció en unes circumstàncies remotament tan favorables a un resultat feliç com les que hi havia quan la darrera Convenció va reunir-se, deliberar i decidir. No repetiré els arguments que s'hi empren, ja que suposo que l'escrit ha tingut una gran circulació. Sens dubte mereix que el llegeixin tots els qui estimen aquest país. Hi ha, tanmateix, un punt de llum en què encara cal considerar l'afer de les esmenes, i en què encara no s'ha mostrat a la vista pública. No puc decidir-me a concloure sense abans examinar aquest aspecte.

Em sembla que es pot demostrar de manera irrefutable que les esmenes a la Constitució es podran introduir més fàcilment un cop aprovada la proposta, que no pas amb anterioritat a la seva aprovació. Tan bon punt s'hi faci una modificació i pel que fa a la seva adopció, la proposta actual n'esdevindrà una nova proposta i, en conseqüència, caldrà que cada estat torni a decidir si l'accepta. Perquè s'instauri completament a tota la Unió caldrà, doncs, l'acord de tretze estats. Si, en canvi, un cop tots els estats hagin ratificat la Constitució proposada tal com és ara, s'hi podran introduir esmenes en qualsevol moment només que ho vulguin nou

83 Titulat «Discurs al poble de l'Estat de Nova York».

estats. Aquí, doncs, les opcions són de tretze a nou[84] a favor d'introduir esmenes *a posteriori*, en comptes de l'adopció original d'un sistema sencer.

Això no és tot. Qualsevol Constitució dels Estats Units ha d'incloure inevitablement una gran diversitat de detalls en què cal encabir els interessos i opinions de tretze estats independents. És clar que podem comptar de veure, en qualsevol assemblea encarregada d'establir una constitució per primer cop, aliances molt diferents de les parts en punts diferents. Molts dels qui formen la majoria en una qüestió poden ésser minoria en una altra, i una aliança diferent en totes dues pot constituir la majoria en una tercera. D'aquí ve la necessitat de modelar i arranjar tots els detalls que han de compondre el conjunt d'una manera que satisfaci totes les parts del pacte; i d'aquí ve, també, una multiplicació immensa de les dificultats i les baixes en l'obtenció de l'assentiment col·lectiu a una norma final. El grau d'aquesta multiplicació ha d'ésser evidentment proporcional al nombre de detalls i de parts.

Però tota esmena de la Constitució, si es fes un cop aprovada aquesta darrera, seria una única proposició i podria prosperar individualment. No hi hauria necessitat de negociacions o concessions amb relació a cap altre punt: ni en un sentit ni en un altre. La voluntat del nombre necessari duria immediatament la matèria a l'aprovació definitiva. I per consegüent, sempre que nou estats, o més ben dit deu, s'unissin en el desig d'una esmena concreta, aquesta esmena tiraria endavant infal·liblement. No es poden comparar, doncs, la facilitat d'introduir una esmena i la d'instituir, en un primer moment, una Constitució completa.

84 Potser fóra millor dir *deu*, perquè si bé dues terceres parts poden plantejar-la, la mesura l'han de ratificar tres quartes parts.

En oposició a la probabilitat d'esmenes posteriors, s'ha afirmat que les persones delegades a l'administració del Govern nacional sempre seran contràries a renunciar a cap part de les facultats que haguessin posseït. Pel que fa a mi, reconec una absoluta convicció que qualsevol esmena que es pugui considerar útil en una reflexió madura serà aplicable a l'organització del Govern, no al gros de les seves potestats; i només per això crec que aquesta observació no té cap pes. També crec que té poca importància a causa d'un altre motiu. La dificultat intrínseca de governar *tretze estats* com a mínim, amb independència dels càlculs sobre un grau normal d'esperit i integritat públics, imposarà constantment als dirigents nacionals, en la meva opinió, la necessitat d'un esperit d'acord amb les expectatives raonables dels electors. Però encara hi ha una altra consideració, que demostra sense cap mena de dubte la futilitat de l'observació. És la següent: que els dirigents nacionals, sempre que nou estats hi estiguin d'acord, no tindran cap opció en la matèria. En virtut de l'article cinquè de la proposta, el Congrés estarà obligat «a petició de les assemblees legislatives de dues terceres parts dels estats (que ara mateix en serien nou), a convocar una Convenció per a proposar esmenes que seran vàlides, a tots els efectes, com a part de la Constitució, quan les ratifiquin les assemblees legislatives de tres quartes parts dels estats, o convencions en tres quartes parts d'aquests». Les paraules d'aquest article són peremptòries. El Congrés «convocarà una Convenció». En aquest particular no es deixa res a la discrecionalitat d'aquest organisme. I per tant, totes les arengues sobre la manca d'inclinació als canvis s'esvaeixen a l'aire. Tampoc, per molt difícil que se suposi que és fer coincidir dues terceres parts o tres quartes parts de les assemblees legislatives estatals en esmenes que poden afectar interessos

locals, no pot haver-hi motiu per témer cap dificultat similar en un acord sobre punts que només afecten la llibertat o la seguretat generals del poble. Podem estar segurs de confiar en la disposició de les assemblees legislatives estatals a alçar barreres contra les invasions de l'autoritat nacional.

Si l'argument anterior és una fal·làcia, sens dubte m'ha enganyat a mi mateix, perquè segons el meu parer es tracta d'un d'aquells casos infreqüents en què es pot sotmetre una veritat política a la prova de la demostració matemàtica. Els qui veuen la qüestió des del mateix punt de vista que jo, encara que desitgin amb fervor introduir esmenes ara, han d'estar d'acord en la conveniència d'una adopció prèvia com el camí més directe cap al seu objectiu.

El desig d'intentar introduir esmenes abans de l'aprovació de la Constitució ha d'apaivagar-se en tothom que estigui disposat a acceptar la veritat de les observacions següents, expressades per un autor tan sòlid com enginyós: «Equilibrar un estat o una societat grans», diu, «tant si són monàrquics com republicans, segons lleis generals, és una tasca tan difícil que cap esperit humà, per capaç que sigui, no pot efectuar-la només a còpia de raó i reflexió. Cal unir els judicis de molts en la tasca; l'*experiència* n'ha de guiar la labor, el *temps* l'ha de portar a la perfecció i la *percepció* d'inconvenients ha de corregir els errors que *inevitablement* cometen els primers intents i experiències.»[85] Aquestes reflexions assenyades contenen una lliçó de moderació per a tots els qui sincerament estimen la Unió, i haurien de posar-los en guàrdia contra l'anarquia precària, la guerra civil, una alienació perpètua entre els estats i potser el despotisme militar d'un demagog victoriós, en la persecució del que no és probable que assoleixin si

85 *Essays de Hume*, vol. I, pàgina 128: «L'ascensió de les arts i les ciències.»

no és amb el *temps* i l'*experiència*. Potser és una manca de fortitud política meva, però reconec que no sóc capaç de mantenir una tranquil·litat serena respecte als qui tracten falsament d'imaginaris els perills d'una continuació més prolongada de la nostra situació actual. Una *nació* sense un *govern nacional* és, al meu entendre, un espectacle espantós. L'establiment d'una Constitució en un període de profunda pau, amb el consentiment voluntari de tot un poble, és un prodigi, que amb expectació tremolosa espero veure acomplert. No entenc que es pugui avenir amb cap norma de prudència deixar escapar l'ascendència que ara tenim, en aquesta empresa tan feixuga sobre set dels tretze estats, i tornar a iniciar el camí després d'haver recorregut una part tan considerable del terreny. Encara temo més les conseqüències de nous intents perquè sé que els individus poderosos, en aquest i en altres estats, són enemics de tota forma possible de Govern nacional general.

PUBLI [Hamilton]