

Revista

# APORTES

*para el Estado y la  
Administración Gubernamental*

---

## CONFEDERACIÓN Y ESTADO FEDERAL

### Un enfoque a partir de la terminología en "El Federalista" (\*)

Daniel Campione.

**Daniel Campione. Es abogado y Administrador Gubernamental. Profesor de Teoría del Estado en la Universidad de Buenos Aires**

Es nuestro objetivo en este trabajo, acercarnos al modo en que la problemática de la transición de Confederación a Estado Federal se expresa en "El Federalista". El carácter absolutamente novedoso de la referida transición, ya que la Constitución de Filadelfia creaba la primera verdadera república federal de la historia, confiere particular atractivo a la misma, y tiene entre sus repercusiones, la de plantear una situación transicional también en el campo de la terminología utilizada.

Hamilton y Madison se enfrentaban a la tarea de fundamentar en doctrina la creación de una nueva entidad política, sin poseer todavía un lenguaje adecuado. Lo que harán, es reinterpretar, ampliar, modificar el sentido de las palabras disponibles, privilegiar el uso de unas con respecto a otras, cambiar radicalmente la acepción de más de una. Como es natural, las marcas de la transición quedan en el texto, y cierta "inestabilidad lingüística" se refleja en ambigüedades, contradicciones e incompletos desplazamientos de significado. Nos dirigiremos aquí, centralmente, a estas "cuestiones de términos", tratando de no caer en un mero afán nominalista, sino dirigir nuestra atención a las repercusiones conceptuales del uso de los vocablos, y a la proyección de los mismos sobre la doctrina construida a posteriori, en torno a la cuestión del federalismo.

## I. LOS TERMINOS DE LA DISCUSION. UN BREVE COMENTARIO

Para comprender realmente los argumentos utilizados en «El Federalista», hay que tomar en cuenta en que términos se daba la discusión, condicionados a su vez por las circunstancias históricas que la rodeaban. El debate no era, como en América Hispana años después, contra partidarios de un régimen centralizado, sino entre quienes eran favorables a la instauración de un gobierno general, y los adversarios de esa idea, que deseaban mantener el status pactista proporcionado por la confederación.

La república federal no viene a instalarse en EE.UU. sobre un escenario anarquizado, ni a reemplazar un régimen de facto, sino a sustituir a un pacto confederal con problemas, pero en funcionamiento. El llamado "período crítico" con ser tal, estaba bastante alejado de una situación de caos y disolución. El status institucional existente tenía firmes defensores, que al parecer formaban la mayoría de la población de los estados, y aún de las legislaturas estatales. La cuasi-independencia de las diferentes repúblicas confederadas, era sobre todo deseable para los "granjeros" productores rurales de subsistencia, celosos de su autonomía y deseosos de "poco gobierno", y parecía acomodarse en gran medida a los ideales iniciales de los independentistas.

Otros sectores, en cambio, (1) veían en la confederación a una organización impotente, tanto para defender el status de las ex-colonias frente a otras potencias, como para promover sus intereses comerciales, y en general, para producir una atención eficaz y ágil de los asuntos comunes al conjunto de los Estados. El

reclamo por ese lado era el de un gobierno más fuerte, signado tanto por la ampliación de sus facultades, como por rasgos que lo librarán de una dependencia hacia el consentimiento y el apoyo efectivo de las entidades confederadas.

La satisfacción de esas necesidades, encontró un ámbito propicio en la Convención de Filadelfia, con una corriente mayoritaria que se movía en el borde de las facultades otorgadas a la misma. (2) Las alternativas eran una extensión de facultades a la organización confederal que no variase su fuente de autoridad ni la relación con los estados, o la conformación de un gobierno con todas las atribuciones de tal.

Si la elección era por este último criterio debían fundamentarse varios puntos difíciles:

1) Que la ampliación de facultades, comprendía en muchos casos, la exclusión de los estados respecto a las mismas.

2) Que todos los ciudadanos constituían el pueblo de la Unión, sujeto político fuente y legitimador de la nueva autoridad. Este punto cobra particular relieve, porque irá a constituir una de las violaciones más claras cometidas por los constituyentes respecto del mandato de reforma que tenían. Dice Madison de la Convención:

«En vez de presentar un plan que requiriera la confirmación de las legislaturas de todos los estados, ha preparado un plan que ha de ser confirmado por el pueblo y que puede ponerse en práctica por nueve Estados únicamente.» (EF XL, pg. 166). (3)

Los polemistas que defienden la continuidad con la Confederación, admiten así sin ambages un elemento de ruptura.

3) Que las facultades de actuación del gobierno federal se ejercieran de modo directo sobre los ciudadanos de todo el ámbito de EE.UU.

4) Que el gobierno federal perdía su sustancia sólo legislativa, y sobre la base de una representación igualitaria de los estados, para pasar a tener facultades ejecutivas y jurisdiccionales, sobre la base de la representación combinada de los estados y del pueblo de la Unión.

La Constitución finalmente adoptada en Filadelfia, estableció no sólo una "arrolladora" ampliación de facultades de la autoridad central, sino que, para ejercer las mismas, erigía una nueva estructura de poder, dotada de facultades coercitivas ausentes del anterior ordenamiento confederal.

Este nuevo ordenamiento, en lo formal, partía directamente de la confederación anterior, pero el mandato original de la Convención era de «revisar» los artículos y no de establecer una nueva Constitución. La nueva federación era el resultado de una necesidad percibida en cuánto al establecimiento de un "gobierno firme", pero presentaba un flanco vulnerable a la objeción de ir más allá de sus facultades, además de la discusión de fondo con quiénes no compartían la opinión sobre la mencionada necesidad, o pensaban que la solución propuesta era excesiva y perjudicial para los Estados.

La Constitución requería la ratificación del pueblo de cada estado reunido en convención, (4) y en el debate para la obtención de la misma, más precisamente en el correspondiente a New York, (5) se insertan los artículos de "El Federalista". Se intenta en ellos la fundamentación doctrinaria de una respuesta práctica a problemas concretos, como era la creación de la incipiente república federal.

Los autores buscan variados amparos: La continuidad con la Confederación, la autoridad doctrinal de Montesquieu, los antecedentes históricos, en especial los clásicos (6). De ese modo, el «juicio de autoridad», el precedente, aparecen incorporados a la discusión. Es una operación intelectual común cuando se busca instalar una novedad, pero adquiere aquí particular fuerza, porque el asumir plenamente la ruptura con la situación previa, hubiera implicado darle la razón a los adversarios. Por lo tanto la conformidad, la sujeción a los antecedentes, eran el elemento a destacar. Algún antifederalista dijo que se había consumado una revolución más profunda que la producida por la separación de Inglaterra. (7) Justamente se trataba, entonces, de sustentar la existencia de continuidad, tanto de procedimientos, como, sobre todo, de forma de gobierno establecida. La solución fue presentar al sistema de la Constitución como una Confederación de distinto grado, y no como una nueva modalidad de organización institucional. La diferencia cualitativa existente entre la organización emergente de la Constitución de 1787 y las

confederaciones hasta ese momento conocidas, era así atenuada a los fines de mejor sustentar la mencionada tesis de la continuidad.

El equilibrio buscado entre continuidad, y por lo tanto respeto por la previa existencia de los Estados por un lado, y el establecimiento de un gobierno efectivo, por el otro, desemboca en la descripción de un tipo mixto, que combina «principios», los que se manifiestan en el sistema como «caracteres».(8) Así, el fortalecimiento de la autoridad federal debía aparecer como el complemento de la autoridad de los estados, y no como su allanamiento. Al servicio de lo anterior, los términos «federal» y «confederación» tratan de ser rescatados y mantenidos en el propio campo. Para eso, se requería mostrar que la nueva constitución era un ordenamiento también federal, sólo que con una distinta distribución del poder y de las facultades de actuación que las anteriormente conocidas. El sentido de la voz «federal» va a quedar así alterado, (cf. Botana, pg. 90) de modo tal que el término será en el futuro más bien referido al estado o república federal, mientras que "confederación" irá circunscribiéndose a un tipo de asociación de estados independientes. También en ese nuevo lenguaje, «federalismo» designaba el bando de los defensores del "gobierno federal", de la autoridad central, mientras el siempre más incómodo «anti» quedaba para los detractores, adversarios de la centralización.

Pasemos ahora a considerar brevemente el punto de llegada de ese proceso de diferenciación, mediante el examen de los conceptos de CONFEDERACION y ESTADO FEDERAL, en la moderna teoría política y constitucional, en la que ya aparecen estabilizados en sus respectivos significados.

## **II. CONFEDERACIÓN Y ESTADO FEDERAL. SU DIFERENCIACIÓN EN LA DOCTRINA CONTEMPORÁNEA.**

La confederación ha tendido a ser caracterizada como una asociación de estados que conservan su independencia. Esta asociación participa de la naturaleza de un pacto, y no da origen a una nueva formación estatal. Algunos autores, en esta línea de ideas inscriben a la confederación dentro de la esfera del derecho internacional, no del derecho interno.(9) La precisión del perfil de la confederación exige diferenciarla, entonces, de figuras comunes en el derecho internacional, como las simples alianzas entre estados. En ese sentido se señala la vocación de permanencia de la confederación, y la conformación de alguna suerte de órgano de «gobierno» integrado por sus representantes. También cierta generalidad de su campo de acción, extendido a un repertorio relativamente amplio de «decisiones de interés común», contra los objetivos circunscriptos de muchas alianzas o pactos internacionales.(10) (cf. Bobbio, pp. 349 y ss.). Hacia el plano interno, la confederación se caracteriza por que sus decisiones son más bien recomendaciones, cuya ejecución cabe a los estados confederados, que siempre conservan el derecho a no aplicar las mismas, e incluso a separarse de la confederación con carácter definitivo. (11)

En tanto, el estado federal, da origen a un nuevo poder soberano, un verdadero estado (al que se le suele agregar el calificativo nacional). La organización federal efectúa una distribución de poderes entre el Estado federal, y los estados integrantes que subsisten como parte del estado nacional. En esta distribución de competencias, el Gobierno Federal queda limitado a las facultades que expresamente se le conceden mientras que todas las restantes quedan para los Estados (Schwartz, 1984). Para muchos autores, esta situación da lugar a una coexistencia de soberanías: la nacional y las estatales. (12) La mencionada coexistencia incluye, como nota distintiva, la supremacía de la autoridad federal. La consecuencia más resaltada de la instauración de esa autoridad sobre el conjunto de los estados federados, es la de que el estado nacional ejerce autoridad sobre todos los habitantes del territorio federal, sin necesitar la mediación de los estados miembros, indispensable en la confederación. Por consiguiente, los ciudadanos del estado federal están subordinados a dos poderes, el local y el nacional.

En suma, y como consecuencia de su «sustancia» política y jurídica diferente, el estado federal y la confederación se distingue, en la práctica por los siguientes rasgos principales:

1. La confederación tiene autoridad sobre los estados, y no sobre los habitantes de los mismos, la república federal tiene poderes sobre ambos.
2. La confederación tiene poderes limitados, para determinados objetos circunscriptos.(cf. Shils, 1974, pg. 749). (13) El poder federal recibe competencia sobre el total de los asuntos que afectan al conjunto del ámbito nacional, y la exclusividad de la representación internacional.
3. Las confederaciones se basan en un pacto y por lo tanto conservan cierto carácter consensual, que afecta

tanto las posibilidades de aplicación coercitiva de sus decisiones a los miembros, como, en su reverso, faculta a los mismos para desobedecer y aún rescindir el pacto. El Estado federal descansa en una Constitución, norma obligatoria fundante de un nuevo estado, irrevocable (14), y susceptible de ser aplicada aún mediante el uso o la amenaza de la violencia.

4. Como consecuencia de lo anterior, la Confederación extrae su legitimidad del consentimiento de los estados que la integran, no existe en ella un pueblo o ciudadanía común a la confederación. La conformación del estado federal, da lugar a la conformación del pueblo o si se quiere, la ciudadanía del mismo, como fuente de legitimación y ratificación de sus decisiones.(15)

5. En virtud de sus características, las confederaciones suelen conferir a sus órganos rectores<sup>6</sup>, el carácter de representaciones de los Estados, regidas por un mandato imperativo de éstos, y dotadas de poderes básicamente legislativos. Los órganos del Estado Federal no están sometidos a un mandato imperativo, y comprenden tanto un poder legislativo, como un poder ejecutivo y tribunales.

Establecida la diferenciación tal como se la entiende en la actualidad, tendamos ahora la mirada sobre el momento en que los EE.UU. pasa de ser una Confederación, a un Estado Federal. De esto se nos habla en «El Federalista».

### III. LOS NOMBRES DEL FEDERALISMO. CAMBIOS Y AMBIGÜEDADES.

Arribamos aquí al tratamiento del objeto central de este trabajo, que es aportar algunas observaciones a la terminología utilizada en «El Federalista» para designar a la Confederación, al Estado Federal, así como al conjunto de las instituciones que tienen origen en la Constitución. Estos comentarios dirigirán particular atención a algunas ambigüedades y deslizamientos de significados, tratando de asociarlos al asidero que aquéllas y éstos puedan tener en la lógica de la argumentación y/o en las necesidades de la polémica. Para esto nos remitiremos primero a la terminología utilizada en los diferentes documentos constitucionales, producidos desde el inicio de la Confederación hasta la aprobación de la Constitución federal.

Hamilton y Madison no disponían de dos denominaciones hoy aceptadas, **república federal y estado federal** (17), para aplicarlas a la entidad política emergente de la Constitución. Sí tenían a su alcance **Confederación y Unión**, las dos asimismo contenidas en la denominación del ordenamiento de 1777. El nuevo estado estaba regido por un gobierno, al que los documentos de la Convención y la Constitución misma designaban indistintamente como **gobierno federal, gobierno nacional y gobierno general**.(18) Una palabra ausente de la normativa constitucional, **república confederada**, es también utilizada a partir de citas explícitas de Mably la primera (EE VI, pg. 23) y Montesquieu la segunda. (EF. Pg 35).

El uso del término Unión, en los Artículos se aplicaba más bien al vínculo entre los Estados, que a la entidad política en sí misma, designada como Confederación. Este matiz podría parecer sutil en exceso, pero creemos que no es así. No sólo en los Artículos, sino también en instrumentos posteriores, incluso uno ulterior a la aprobación de la Constitución de 1787, la Unión es algo que se «mantiene», se «perfecciona», se «consolida», vale decir una relación susceptible de experimentar cambios.(19) Cuando se la utiliza en esta acepción, la Unión es algo que existe desde los Artículos, y que la Constitución viene a mejorar. Esta impresión se refuerza si observamos que la Constitución, por el contrario, pasa a utilizar la palabra como denominación genérica del Estado, (20) al mismo tiempo que abandona el término Confederación, que sólo aparece en el texto constitucional para designar al sistema anterior a su dictado. (21)

Es llamativo que en este aspecto, los artículos de EF sean menos terminantes que la Constitución. El término Confederación aparece allí en varios casos para designar también al estado constitucional. Lo mismo en el caso de Unión, que si bien designa preferentemente al nuevo estado, aparece en ocasiones en el sentido del vínculo existente entre Estados, y trascendiendo la transformación de la Confederación en Estado constitucional. Esto es muy claro en EF I. (22), donde la Unión parece ser una finalidad superior, a la cual sirven, mejor o peor, las distintas formas de organización estatal. Es como si las denominaciones sufrieran todavía un tránsito en su significación, en el que arrastran restos de su sentido anterior. Respecto al aparente «retroceso» en El Federalista, quizás pueda explicarse por la ya tratada defensa de la continuidad entre Confederación y Constitución, y del consiguiente carácter federal de esta última.

«Confederación», utilizada en reiteradas ocasiones en aplicación exclusiva al sistema anterior (23), aparece en el fundamental artículo noveno de la serie, como el nombre de uno de los términos de una comparación, atribuida a los «antifederalistas», entre Confederación y consolidación de Estados. De aceptarse esa

tipología, sólo entrarían en el carácter de confederación aquellas formas que limitan su autoridad a los Estados que la integran, sin alcanzar a los individuos que los componen, con el rasgo adicional de la igualdad del sufragio. (EF IX, pg. 34) Acusándola de entrada de «más sutil que exacta», Hamilton rechaza ese planteo en el párrafo siguiente en que, bajo el nombre de república confederada, engloba tanto la «reunión de sociedades», como «la asociación de dos o más estados en uno solo». La idea defendida es que, mientras subsistan los estados miembros, seguirá tratándose de «una asociación de estados o sea una confederación.» (EF IX, pg. 35). Aún a riesgo de ser nosotros los que pequemos de excesiva sutileza, nos sentimos inclinados a creer que el término república confederada entra en el desarrollo de la argumentación como forma, consciente o no de evitar aplicar directamente al nuevo estado el nombre de confederación, que sólo aparece después, y detrás de un relativizador «o sea». Queda la sensación de que el propio Hamilton experimenta ya incomodidad en asociar el término confederación al flamante Estado Federal. Por otra parte, es notable que es éste quizás el pasaje en que los autores de EF se muestran más endebles frente a los críticos. La evidencia más inmediata es que la denominada «sutileza» de los opositores, es en realidad la correcta percepción del salto cualitativo que separa a la flamante república federal de todas las confederaciones anteriormente existentes. Si bien con el término «consolidación» (24) que se le aplica, se le tiende a negar todo rasgo en común con la confederación, el hecho es que se efectúa en este caso una distinción correcta, que Hamilton niega. Este finaliza el artículo con una argumentación algo débil, porque de los tres rasgos distintivos de la confederación que el atribuye al pensamiento de sus adversarios, sólo toma el último y menos sustancial, el de la igualdad de sufragio de los miembros, para rechazarlo con el remoto (aunque irreprochablemente clásico) ejemplo de la confederación licia, reforzado por el escudo protector de la autoridad de Montesquieu (25) (EF IX, pg. 35). Difícilmente Hamilton puede haber encontrado antecedentes históricos de autoridad directa de los órganos confederales sobre los individuos o de injerencia en la administración interna, dos de las novedades sustanciales de la Constitución Federal, objetados por los adversarios y no retomados en la réplica. Pero debe decirse que Hamilton sí argumenta brillantemente sobre la coexistencia de soberanías, lo que si bien no desmantela el razonamiento contrario, acierta a destacar el «parecido de familiar entre confederación y estado federal, al resumir adecuadamente la importante cuota de poder que conservan los estados.

La palabra «Confederación», como ya adelantamos, aparece sí con frecuencia, en referencia al régimen anterior. Se le suele acompañar de algún adjetivo que clarifique ese alcance. Así «Confederación vigente» (EF XXIV pg. 97), «actual Confederación». (EF XXV pg. 10) y (EF XXX, pg. 120), denotan reiteradas veces al sistema de los Artículos.

Es necesario a esta altura anotar una contradicción en cuánto al término «consolidación», que hemos visto tan enfáticamente rechazado en EF IX. Curiosamente, unos cuantos artículos más adelante, Hamilton toma el término, si bien atenuado en su alcance por el calificativo «parcial», para aplicarlo a la forma constitucional. Veamos el pasaje correspondiente:

«La completa consolidación de los Estados dentro de una soberanía nacional implicaría la absoluta subordinación de las partes; y los poderes que se les dejaran estarían siempre subordinados a la voluntad general. Pero como el plan de la convención tiende solamente a conseguir una consolidación o unión parcial, los gobiernos de los Estados conservarían todos los derechos de la soberanía que disfrutaban antes y que no fueran delegados de manera exclusiva en los Estados Unidos por dicho instrumento.» (EF: XXXII, pg. 127).

Nótese que aquí el problema no es sólo terminológico. Al utilizar el vocablo «consolidación», y diferenciar entre dos grados «total» y «parcial» para la misma, Hamilton lleva la comparación al estado unitario, centralizado, que es evidentemente a lo que se refiere con «consolidación total». Y de esa forma, lo que en EF IX hemos visto aparecer como una especie del género «confederación», aquí se presenta implícitamente como un tipo dentro de un género aparentemente contrario, la «consolidación». Una contradicción conceptual subyace bajo la existente en cuánto a denominaciones. Hamilton nos había presentado la diferencia entre confederación y el sistema constitucional como una cuestión de grado, que no afectaba la esencia federal de ambas, y esto es una pieza fundamental de su argumentación polémica. Aquí sin embargo, el sistema unitario y el federal, serían dos «consolidaciones» solo diferenciables por el nivel de centralización que conllevan. De esta forma, Hamilton tiende en este pasaje a coincidir con la doctrina posterior, que tendió a resolver la cuestión clasificando al unitarismo y el federalismo como dos formas de estado. Esa doctrina completará el cuadro colocando a las confederaciones de estados como una figura del derecho internacional, que no participa completamente de los rasgos de un estado. Hamilton, en cambio, deja subsistir la ambigüedad, pero parece translucir que su pensamiento va más allá de lo que explícitamente dice, tal vez por exigencias de la polémica. Queda claro, empero, que las «sútiles y «erróneas» (26) diferenciaciones de los antifederalistas, no resultaban tan erradas, ni siquiera a la vista del

propio Hamilton.

La Unión en acepción de estado central, aparece también con cierta frecuencia, ya sea en alusiones a su autoridad, p. Ej. ...la soberanía por parte de la Unión." (EE XV pg. 59), "...extender la autoridad de la Unión..." (Idem, pg. 60), "...gobierno de la Unión..." (EF XVII, pg. 66), "poder de la Unión" (EF XVII, pg. 68), o bien a los instrumentos para el ejercicio de aquélla, "...las armas de la Unión" (EF XVI, pg. 63) "...los recursos de la Unión..." (Idem, pg. 64). Hay que hacer, empero, una precisión sobre este término. Nos parece que «Unión» se desliza, en ocasiones, a actuar como equivalente del nombre propio, Estados Unidos,<sup>2</sup> sin entrar en la cuestión de la forma de gobierno. Otras veces, el uso se aproxima a una designación del estado en su carácter de «autoridad federal». De cualquier manera, el término Unión se introduce una y otra vez como designación de la autoridad establecida por la Constitución. El Federalista X es un buen ejemplo del uso del vocablo como nombre genérico del Estado. Hemos ubicado en ese artículo nueve menciones del término, de la que sólo la primera parece remitir a su significado de vínculo entre los estados.<sup>(28)</sup> Madison prodiga aquí esta designación, sin utilizar ni una sola vez el nombre Estados Unidos, en un texto enteramente referido al nuevo Estado. Sólo una vez aparece «Confederación», en lo que, curiosamente, resulta una de sus aplicaciones más claras al régimen constitucional. (EF X, pg. 41), y está también ausente la designación «gobierno federal» que podría haberlo reemplazado en algún caso. <sup>(29)</sup>

«Gobierno» es una designación que se utiliza varias veces en alusión a la autoridad efectiva de los órganos federales, resultado buscado por la Constitución, que encontraba en el establecimiento de un "gobierno enérgico", una de sus justificaciones fundamentales. Si bien el término también puede rastrearse en los Artículos, los autores tratan de imponer la idea de que no existe en aquéllos un verdadero gobierno, y que ahora se lo crea mediante la Constitución.

El sustantivo «gobierno» aparece acompañado, alternadamente, de al menos tres adjetivos: «federal, nacional y general». Estas expresiones parecen tener un significado más preciso que Unión, en cuanto no se extienden a la designación del Estado mismo, sino al poder federal. En algún pasaje encontramos frases del tipo «el territorio de la Unión», no ocurre lo mismo con gobierno, que aparentemente, se refiere siempre a lo institucional.

El más utilizado de los tres es «gobierno federal». Tiene la virtud de que es la expresión que con más claridad, dentro de EF rescata el carácter federal del estado creado por la Constitución. Y será este adjetivo el que estará destinado, en el futuro, a ser «el vocablo mejor adaptado para designar una forma de gobierno nacional» (Botana, 90), ya sea acompañando a «gobierno» como aquí, o a «estado» y «república», combinaciones que se han generalizado a posteriori y que no aparecen todavía en El Federalista.

Sin embargo, en EF XXXIX, encontramos las expresiones «gobierno nacional» y «gobierno federal», utilizadas de un modo muy distinto al que reflejamos más arriba:

"La diferencia entre un gobierno federal y otro nacional, en lo que se refiere a la actuación del gobierno, se considera que estriba en que en el primero los poderes actúan sobre los cuerpos políticos que integran la Confederación, en su calidad política; y en el segundo, sobre los ciudadanos individuales que componen la nación, considerados como tales individuos" (EF, pg. 162).

Lo que ocurre aquí es que Madison asume el uso de la palabra «federal» que hacen habitualmente los «antifederalistas». Por lo tanto, aquélla designa los elementos que el régimen constitucional puede tener en común con las confederaciones. En realidad, este artículo XXXIX apunta todo él a una demostración del carácter mixto de la Constitución, y la participación en su sistema tanto de caracteres «federales» como «nacionales» (ambos en la modalidad de acepción expresada en el párrafo anterior). <sup>(30)</sup> Así la representación estadual en el Senado será un rasgo federal, mientras que la del pueblo establecida en la Cámara de Representantes aportará al carácter nacional, lo mismo que la actuación del gobierno, directa sobre los ciudadanos, en tanto que la limitación a ciertos objetos del gobierno central y la correlativa soberanía inviolable de los estados, se presentan como un aspecto federal. Lo que Hamilton exponía en EF IX en torno a la existencia y peso de la soberanía nacional y las estaduales, es extendido aquí por su colega a todo el mecanismo constitucional. El principio del gobierno mixto, originario de la obra de Montesquieu, es aplicado aquí a una realidad diferente, y lo que allí era equilibrio entre principios democráticos, aristocráticos y monárquicos, es en esta versión para el Nuevo Mundo, presentado como una balanceada mezcla de centralización y descentralización. (cf. Botana, pg. 92). Sobre la extensión y alcances de la expresión "gobierno federal volveremos más tarde, al ocuparnos en particular de la argumentación del artículo IX.

La expresión «gobierno nacional» toma protagonismo en EF XV y sobre todo en EF XL. En el primero de estos artículos, identifica bajo ese término al mismo «proyecto» constitucional, y exhorta a asumir todas las consecuencias del mismo:

«...si nos adherimos aún al proyecto de un gobierno nacional...debemos decidimos a incorporar a nuestro plan los elementos que constituyen la diferencia característica entre una liga y un gobierno;...» (EF, XV, pg. 60).

En cambio, en EF XL, Madison analiza el grado de concordancia entre las recomendaciones de reforma que tenía la Convención (las del Acta de Anápolis (31), y del propio Congreso). Este aspecto ofrecía un flanco débil frente al ataque de los «antifederalistas», pues era evidente que la Convención había hecho mucho más que efectuar una revisión de los Artículos y de presentar las modificaciones y disposiciones necesarias, que era la autorización que tenía conferida. (Res. Congreso, ver nota 2). Y esto lo justifica por la finalidad que para la labor de la Convención se establecía en la convocatoria del Congreso, que Madison resume como «dar forma a un gobierno nacional, adecuado a las exigencias del gobierno y de la Unión.» (EF XL, pg. 164) (32), o también "Establecer en estos estados un firme gobierno nacional" (Ídem ant.) El uso del término remite también a la percepción de la necesidad de construcción de una entidad nacional, de conformidad con una noción de correspondencia entre nación-estado. Hablamos de «construcción» en el sentido que no estaba claro, en aquel momento, que los Estados Unidos fueran una nación al momento de dictarse su norma fundamental. (33)

En cuanto a la designación «gobierno general», algo menos frecuente que las dos anteriores, tiene el claro designio de marcar cierta lógica del reparto de competencias, en que los temas comunes, «que conciernen a todos los miembros de la República»

(EF XIV, pg. 54).», quedan para el gobierno de la Unión. A contrario sensu los estados conservan sus respectivas esferas «particulares» de actuación, tal como se enuncia en el mismo pasaje, donde los «gobiernos subordinados» «están facultados a extender sus funciones a todos los demás asuntos susceptibles de ser resueltos aisladamente» (EF XIV, pg. 55).

En algunas ocasiones, no se habla de «gobierno» nacional o federal, sino de principios y/o caracteres. Estas denominaciones tienden a utilizarse para enfatizar el carácter compuesto o mixto del nuevo Estado:

«..una república compuesta, que participa a la vez del carácter federal y del nacional,..» (EF LXII, pg. 262), y también «...modificando y combinando discretamente el principia federal.» (EF LI)

Se trata así de señalar los rasgos federales, pero a favor de la presentación de un carácter mixto de ese federalismo.<sup>34</sup> Esta es una línea de exposición alternativa, que vino a tener un gran futuro. En lugar de tratar de mantener el carácter «confederal» del nuevo Estado, la continuidad puede argumentarse por el lado del rescate del «federalismo» como un principio o carácter, que se combina con el «nacional» o de «unión» o «consolidación» para formar el estado federal.

Pero mientras el «gobierno federal» se relaciona con lo nuevo que genera la Constitución, el principio o el carácter «federal» alude a lo que de la Confederación subsiste en el nuevo régimen.

También es interesante marcar, la esporádica aparición de ciertas expresiones que, en conjunción con el adjetivo «federal», marcan una neta connotación de superioridad de la Unión frente a los Estados, y de correlativa subordinación de éstos. Como ya hemos visto, esa relación superior-subordinado aparece en EF IX, pero adquiere manifestación aún mas tajante cuando se habla de «jefatura federal» (EF XXVII) o, con una metáfora organicista de «cabeza federal» (EF XLIV), en ambos casos en referencia a la extensión de sus poderes y facultades. Es de la Unión o Gobierno Federal de lo que se trata, pero con un marcado sesgo a la noción de supremacía.

En algunos casos aparece otra expresión, «sistema federal», que alude, creemos al conjunto de la arquitectura institucional, incluyendo tanto a las instituciones federales como a las estatales. (EF XI, pg. 222). Y una sola vez, aparentemente, y en el mismo pasaje que acabamos de mencionar aparece el término «república federal» aplicado a los Estados Unidos, expresión casi ausente a lo largo de EF pero destinada a amplia aceptación en los tiempos posteriores, incorporándose incluso a la denominación oficial de muchos países, hace aquí una tímida entrada. (EF ídem anterior).

Para finalizar nuestro análisis, vamos a ocuparnos de un pasaje que concentra tanto una llamativa riqueza de vocabulario, en una obra que se caracteriza por ello, como una intrincada trama conceptual, que ejemplifica muy bien los avances doctrinarios contenidos en EF

#### **IV GOBIERNO FEDERAL Y SOBERANÍA COMPARTIDA.**

##### **Un ejemplo de "estrategia discursiva".**

Nos ocupamos aquí del pasaje de EF IX donde se parte de la definición de república confederada, y de la ingeniosa y discutible interpretación que ya hemos visto, para llegar luego a una interpretación muy novedosa del concepto de soberanía compartida, y la aplicación a la misma del término «gobierno federal», que adquiere aquí un significado que, como tantos otros, no es homogéneo a lo largo de la obra. Veamos la segunda parte de ese párrafo, y tratemos de revisar con detenimiento todo el vocabulario utilizado, de llamativa riqueza aún para una obra que se caracteriza por ello:

«La amplitud, modalidades y objetos de la autoridad federal, son puramente discrecionales. Mientras subsista la organización separada de cada uno de los miembros, mientras exista por necesidad constitucional para fines locales, aunque se encuentre perfectamente subordinada a la autoridad general de la unión, seguirá siendo, tanto de hecho como en teoría una asociación de estados o sea una confederación.» «La Constitución propuesta, lejos de significar la abolición de los gobiernos de los Estados, los convierte en partes constituyentes de la soberanía nacional, permitiéndoles estar representados directamente en el Senado y los deja en posesión de ciertas partes exclusivas e importantísimas del poder soberano. Esto corresponde por completo con la noción del gobierno federal, y con todas las denotaciones racionales de esos términos.» (EF IX pg. 35)

En primer lugar, se menciona un término poco frecuente en la obra: «autoridad federal» inequívocamente dirigido a la organización institucional dirigida a regir los intereses comunes de los estados. La existencia de esa autoridad admitiría la mayor latitud de variaciones en su estructura y atribuciones. La estrategia discursiva de Hamilton lo lleva a exhibir, nos parece una «sustancia federal» de la que las distintas posibilidades en cuanto a conformación y funciones de un poder federal sólo constituyen accidentes. Seguidamente, Hamilton parece responder entonces a una tácita interrogación ¿Que constituye ese contenido «federal» si las formas son mudables?. Y se responde: la existencia misma de los poderes locales, bajo la taxativa condición de que ésta revista rango constitucional. Y a esa altura ingresa la «perfecta subordinación», utilizando un término claramente incompatible con la confederación tradicional, basada más bien en la idea de coordinación. (35) El camino para elevar a principio la supremacía del gobierno federal está claramente abierto. Y el remate de esta parte del razonamiento: un sistema que establece tal supeditación está también comprendido en el concepto y nombre de «confederación». Llegado allí Hamilton refuerza su argumentación con un punto decisivo: su entender de que no sólo los estados locales son preservados, sino que conservan su carácter de entidades soberanas y muchas de sus facultades. La porción de estas últimas que delegan pasa a manos de una soberanía nueva y superior, pero en cuya formación participan, de la cual son parte esencial, y en cuya toma de decisiones ingresan a través del Senado, reducto de la igualdad de sufragio entre las representaciones estatales, y en consecuencia, marca de continuidad con el Congreso de la Confederación. Se expone así no ya una coexistencia de soberanías sino una combinación de las mismas.(36) Y allí el cierre, este sistema queda englobado en la noción de «gobierno federal», y Hamilton no alude, creemos, a la «autoridad federal» del comienzo, sino a la forma de estado y de gobierno como tal, pero aplicada con una extensión que engloba también a la Confederación anterior.

Esa utilización de «gobierno federal» nos parece de la suficiente importancia para justificar algún tratamiento separado. En el fragmento que nos ocupa, es uno de los dos términos utilizados para designar a la forma de gobierno. El otro es «confederación». Pero la economía del párrafo nos marca a este último apareciendo en el medio del razonamiento, de modo un tanto forzado, y acompañado por un término alternativo (asociación de estados). En cambio «gobierno federal» aparece al final, y tras la explicación del nuevo sistema, toma más fuerza que «confederación», y aparece más directamente ligado al sistema de la Constitución. La metamorfosis del sentido del adjetivo «federal» se nos aparece aquí, creemos, en plena marcha. Se desliza en la misma dirección que, en el futuro, permitirá aplicarlo casi como un nombre propio de la modalidad organizativa nueva. «Federal» asociado a variados sustantivos (estado, república, etc. ), pasará a denominar a las entidades federales del nuevo tipo. (cf. Botana, pg. 90). "Confederación" quedará para las asociaciones de estados independientes. (37)

Hamilton mezcla el concepto de confederación con república confederada, y así llega a delinear una forma estatal poseedora de una soberanía nacional, de la cual los estados son partes constituyentes. En este sólo párrafo se condensa buena parte de lo que hoy llamaríamos «estrategia discursiva» de EF. Los rasgos que reviste la autoridad, se dice, son «discrecionales», lo que podría expresarse como que éstos son sólo «accidentes» que pueden acompañar a la auténtica «sustancia» federal, albergada en la existencia simultánea de gobierno nacional y estatales. El Senado, una de las creaciones de la Convención de Filadelfia es llamada en socorro de no ya una coexistencia, sino una combinación de soberanías. Mientras esto se cumpla nos hallamos ante un sistema federal. Ahora bien, en la anterior mención de la dicotomía enunciada entre reunión de sociedades o asociación de estados, se marca que la diferencia entre un sistema y otro ya ha sido percibida, si bien se elige abrigar a ambas bajo un mismo vocablo.

A lo largo de "EL FEDERALISTA", los autores se mueven en torno a la explicación y justificación de un concepto que, en rigor, no tenía precedentes históricos, ni una elaboración teórica que le marcara pautas. El punto de partida entonces, era la práctica constitucional de la Convención de Filadelfia, base jurídica de una entidad estatal nueva. Una de las tareas a realizar por Hamilton y Madison, era constituir un nuevo lenguaje, pero tratando de encontrar las moderadas innovaciones terminológicas que permitieran navegar en las aguas intermedias entre continuidad con el pasado y novedad, y dar algún ropaje de prudencia a lo que contenía buenas dosis de audacia. La prueba del éxito de ese propósito es que, entre los deslizamientos y ambigüedades que hemos señalado a lo largo de este trabajo, va apareciendo la construcción, conceptual y terminológica que daría lugar, en la teoría futura, a toda la elaboración designada hoy bajo el término genérico de Federalismo o la más específica expresión Estado Federal. Dichas elaboraciones no hubieran sido posibles, sin duda, sin esta búsqueda inicial, que trataba de interpretar a esta entidad política, primera independiente del Nuevo Mundo, que conjugaba en su configuración una serie de desconcertantes novedades: El gobierno republicano, en una dimensión espacial hasta entonces desconocida, la idea de Montesquieu del gobierno mixto, aplicada a una nación sin nobleza ni monarquía; y la que nos ha ocupado en este trabajo, la forma federal, combinada con un grado de centralización mayor al de cualquier caso anterior.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **Ediciones de «El federalista».**

**HAMILTON, A., MADISON, J Y JAY. J**, El Federalista, Fondo de Cultura Económica, 4° reimpresión, México, 1987.

The Federalist, Edition of Enciclopedia Británica, twenty-nine printing, published with the editorial advice of the facilities of the University of Chicago.

### **Documentos.(\*\*)**

Artículos de Confederación y Unión perpetua.

Convocatoria a la Convención Constituyente Federal. Resolución del Congreso del 21 de febrero de 1787.

Constitución de los Estados Unidos. Aprobada por la Convención el 17 de septiembre de 1787.

Resolución transmitiendo la Constitución al Congreso. Resolución del 17 de septiembre de 1787.

Carta de Remisión de la Constitución. Firmada por George Washington, 17 de septiembre de 1787.

### **Libros.**

**ADAMS, Willi Paul** [ed]. Los Estados Unidos de América, vol. 30 de Historia Universal Siglo XXI, 12° ed., España, 1986.

**BIDART CAMPOS**, Germán J. Derecho Político, 2da. edición, Aguilar, Buenos Aires, 1967.

**BOBBIO, Norberto.** Diccionario Político T 1. Siglo XXI, 2da. ed., 1984. Artículos Confederación y Federalismo, ambos de Lucio Levi.

Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales Dirigida por David. 1. Shils,. Aguilar, 1974. Artículo Federalismo, por Daniel J. Elazar.

**DEGLER, Carl. N.** Historia de Estados Unidos, Ariel, Barcelona, 1986.

**EPSTEIN, David F.** La teoría política de «El Federalista», Grupo Editor Latinoamericano, 1987.

**LINARES QUINTANA, Segundo V.** Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional, tomo V

**MC. MAHON, Arthur W.** Práctica del Federalismo, Buenos Aires, 1955.

**SCHWARTZ, Bernard.** EL Federalismo Norteamericano, Civitas, Madrid, 1984.

**SELLERS, Charles,** MAY, Henry y MCMILLEN, Neil. Sinopsis de la Historia de los Estados Unidos, Fraterna, Buenos Aires, 1988.

**SPOTA, Alberto.** A. Confederación y Estado Federal, Buenos Aires, Cooperadora de Derecho y Cs. Sociales, 1976.

**STORY, Joseph.** Comentarios sobre 1a Constitución Federal de EE.UU. Traducción de Nicolás Calvo, Buenos Aires, 1888.

(\*\*) Los documentos incluidos en esta sección, han sido tomados de las traducciones al español contenidas en el anexo documental de El Federalista. en la edición de Fondo de Cultura Económica que citamos en esta bibliografía.

---

(\*) Este trabajo fue presentado en el Seminario "La Tradición Republicana" realizado en la Fundación Banco Patricios bajo la dirección del Dr. Natalio Botana.

(1) Sellers. et. al., mencionan entre esos grupos a los acreedores públicos, deseosos de un respaldo más sólido para la deuda pública, los comerciantes, que preferían una política comercial unificada, y los artesanos e incipiente industria, que pretendían tarifas proteccionistas. (Sellers, et. al., 1988, pg. 132,). Otro autor agrega a los agricultores productores de excedente, entre ellos los plantadores del Sur, como esperanzados en un fuerte gobierno federal que contribuyera al auge económico. (Adams, pg. 43).

(2) La convocatoria del Congreso a la convención le asignaba "...el objeto único y expreso de revisar los Artículos de Confederación" y "...presentar dictamen al Congreso y a las distintas legislaturas sobre las alteraciones y adiciones a los mismos..." (Res. Congreso 21/2/1787). Como luego veremos, los partidarios de una reforma completa eran partidarios de eludir esas limitaciones, en función de la finalidad de adecuar la Constitución "a las exigencias del gobierno y al mantenimiento de la Unión," (Ídem anterior).

Los Artículos de La Confederación requerían para su enmienda, La aprobación de los legislativos de todos los estados. La Convención en cambio, estipulaba en el proyecto de constitución, que la aprobación por parte de convenciones de ratificación, elegidas a ese efecto por nueve estados, era suficiente para que entrara en vigor la nueva constitución. (W. P. Adams, 1979).

(3) En esta y en todas las subsiguientes referencias y citas de "El Federalista", hemos utilizado la edición castellana de FCE. y a ella corresponde la numeración de página que indicamos en cada caso. Hemos comparado el texto con la edición en inglés que mencionamos en la Bibliografía, a los fines de mejor esclarecer el significado. pero sin dejar de remitirnos a la edición en nuestro idioma.

(4) "La elección directa de las convenciones de ratificación y la formulación "We the people of the United

States" en el preámbulo habrían de poner de relieve que la aprobación por parte del pueblo era lo que legitimaba a la Constitución federal y no se había establecido de nuevo un simple acuerdo estatal entre los gobiernos de los diversos estados." (Adams, pg. 42).

(5) El debate neoyorquino se daba en las particulares circunstancias de que (a abrumadora mayoría de la convención ratificadora era contraria a 1a Constitución. También había inicial mayoría antifederalista, al parecer, en los otros grandes Estados. (Pennsylvania, Massachusetts y Virginia).

(6) Todo EF XVIII está consagrado a una comparación de bondades y falencias entre la Anfictionía y la Liga Aquea. El veredicto es a favor de esta última, que poseía una autoridad central más fuerte (EF XVIII, pp. 69 a 73). En EF XIX y XX, se analiza la historia de las confederaciones alemana y holandesa, respectivamente.

(7) El comentario fue hecho por Patrick Henry, en el marco de una acusación a la Convención de haberse sobrepasado en sus facultades. /Adams, op. cit. pg. 44).

(8) Nos referimos aquí a la argumentación de EF XXXIX, en torno al carácter nacional y federal, sobre lo que volveremos en más de una ocasión.

(9) Así, Lucio Levi considera que los estados confederados dan vida a un «órgano diplomático», colocándolo en la esfera internacional. (Bobbio, N. 1984, pg. 349). Un autor considera la existencia de un vínculo de naturaleza internacional, diferenciándolo del vínculo de índole constitucional, existente en el estado federal. (Ranelletti, *Instituzioni di diritto público*. cit. por Linares Quintana, V, 221). Bidart Campos sostiene: "La Confederación entra más bien en el ámbito del derecho internacional, en cuánto implica una vinculación entre varios estados ligados entre sí por un pacto, liga o alianza, es una unión permanente de estados independientes." (Bidart Campos, pg. 411).

(10) Esta distinción entre confederación y alianza o liga internacional, cobra cierta importancia a la luz de que EF, al menos en dos momentos, tiende, en el ánimo polémico de rebajar las calidades de la confederación tradicional, a confundirla con las simples ligas militares y o comerciales, que no tienen las características de organización y permanencia que configuran a la confederación. Una de ellas es en EF XV, pg. 60, en donde se lee: «debemos decidimos a incorporar a nuestro plan Los elementos que constituyen la diferencia característica entre una liga y un gobierno»

(11) Estas dos facultades de los estados miembros de una Confederación: la de no aplicar las resoluciones del órgano confederal si están en desacuerdo con las mismas, y de separarse de la Confederación si hubiera divergencias importantes, aparecen en Story (que, a contrario sensu, destaca el carácter irrevocable del estado federal). La caracterización más clara de ambos la hemos encontrado en Bidart Campos, que las considera derechos de los miembros confederados bajo el nombre de derecho de nulificación y derecho de secesión. respectivamente.

(12) La coexistencia de soberanías es un punto en el que la opinión de los expertos (y las disposiciones de las constituciones federales, cuando se manifiestan explícitamente sobre el tema), no es unánime. El italiano Raneletti considera que los estados locales no son soberanos, y esa misma es la opinión generalizada en nuestro país, donde el conjunto de facultades de los estados miembros reciben el nombre de autonomía. (Cf. Linares Quintana" pp. 219 y ss.). En EE.UU. la interpretación doctrinaria y jurisprudencial coincide en reconocer soberanía a los estados: "La Constitución contempla claramente la existencia separada e independiente de los Estados." (National League of Cities u. Usey. 1976. 426 U.S, 833, 851). En EF IX" Hamilton les asigna la conservación de «partes exclusivas e importantísimas del poder soberano.» con lo que se inscribe en la tesis de coexistencia de soberanías.

(13) En el artículo FEDERALISMO de la Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales se describe a la Confederación como «... un medio de unificar a pueblos diversos para el logro de propósitos importantes pero limitados. » (Elazar, en Shils, pg. 749).

(14) Afirma Story «Una Constitución, al contrario, presenta una forma permanente de gobierno, en la que los poderes una vez acordados son irrevocables y no pueden ser disminuidos ni revocados arbitrariamente. » (Story, pg. 327)

(15) Esta característica toma especial relieve en el caso que nos ocupa, el de Estados Unidos, donde en la Constitución aparece «el pueblo de los Estados Unidos» como sujeto que da origen al acto constituyente.

Así lo señala ya Story (Story, pg. 327), que refiriéndose al preámbulo comenta «El pueblo de los Estados Unidos dice, y no se distingue el pueblo de cada estado particular, del pueblo de los demás estados. El pueblo ordena y establece una Constitución y no una Confederación.» En efecto, en el Preámbulo, el Pueblo de los Estados Unidos asume la primera persona a la hora de afirmar «estatuimos y sancionamos esta Constitución para los Estados Unidos de América».

(16) Bidart Campos llama Dieta confederal a esos órganos. (Bidart Campos, op. cit). Sobre la caracterización de los mismos escribe «la confederación necesita de órganos permanentes...formados por representantes de los estados confederados, con mandato imperativo de éstos. (pg. 411)...Ese órganos carece de imperium o sea. de medios jurídicos de derecho público para imponer las decisiones...y (pg. 411). Coincide en esto Spota que va mas allá al afirmar «...lo que produzcan estos cuerpos confederales no pasan de ser...simples propuestas, que recién adquirirán capacidad de imperio, así que cada uno de Los estados miembros, expresamente ratifiquen las recomendaciones... (Spota, 1976, pg. 27).

(17) Con respecto a república federal, la expresión aparece al menos una vez a lo largo de EF (XI, pg. 222).

(18) EL término «gobierno nacional» aparece ya en los considerandos de la Resolución del Congreso convocando a la Convención Constituyente, fechada el 21 de febrero de 1787: «dicha Convención constituye el medio más probable de establecer en estos estados un firme gobierno nacional.» Menciones al mismo gobierno como «gobierno federal» y «gobierno general», aparecen en los dos primeros párrafos de la Carta de Remisión de Washington al Congreso, fechada el 17 de septiembre de 1787.

(19) «El mantenimiento de la Unión» aparece en la resolución del Congreso que convoca a la convención constituyente., y en La Carta de Remisión de La Constitución al Congreso, firmada por Washington, se menciona «la consolidación de nuestra Unión» como finalidad de la Constitución.. En la Constitución, en tanto, sólo el preámbulo menciona entre sus objetivos «a fin de formar una Unión más perfecta».

(20) Por ejemplo «distintos Estados que formen parte de esta Unión» (Art. I, sección 2). «Hacer cumplir Las leyes de la Unión» (Art. 1, sec. 8), o la obligación presidencial de efectuar «informes sobre el estado de la Unión» (Art. 4, sec. 3).

(21) Los Estados Unidos, tanto bajo el imperio de esta Constitución, como bajo el de la Confederación. » (Artículo 6).

(22) «de sus resultados (la aprobación o no de la nueva Constitución) dependen nada menos que la existencia de la Unión. » (EF I, pg. 3). «La insuficiencia de la presente Confederación para conservar esa Unión.» (EF I, pg. 5). Aquí la idea de Unión como algo ya existente, amenazado por la insuficiencia y vulnerabilidad de la Confederación. La Unión está relacionada con la existencia del Estado, pero es más que la forma que este asume. Un uso parecido del vocablo se encuentra más adelante: «Una firme unión será inestimable para la paz y la libertad de los Estados,...H (EF. IX, pg. 32), aunque aquí «unión» está escrito en minúscula, lo que difícilmente sea casual.

(23) Cabe el señalamiento de que, en algunos casos, se aplica este término como la «Confederación actual» o la «Confederación vigente», lo que dejaría la puerta abierta para llamar «nueva Confederación» o «Confederación futura» al régimen de la Constitución, pero esto no ocurre.

(24) El uso constitucional del término «consolidación» aparece, pero ligado a una afirmación de unitarismo, en la Constitución argentina de 1826, que en su artículo 7° reza: «La nación argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana, consolidada en la unidad de régimen».

(25) Nos referimos a la cita textual de Montesquieu «» Si quisiera ofrecer el modelo de una excelente República Confederada, citarí a la de Licia.»

(26) Ver el final de EF IX,, pg. 35, donde Hamilton menciona como «flamantes sutilezas de una teoría errónea» a la argumentación en torno al carácter no federal sino «consolidado» del estado constitucional.

(27) Cabe acotar que Estados Unidos de América es el nombre propio del Estado, ya desde los Artículos, lo que se mantiene invariable en la Constitución.

(28) Allí se dice: «Entre las numerosas ventajas que ofrece una Unión bien estructurada... » (pg. 35), lo que

parece aludir más bien a la relación de vinculación política entre los Estados, y no al Estado central como tal. Ejemplos de la otra acepción en el mismo artículo son "...el cuerpo entero de la Unión", "...la extensión de la Unión", "...la organización adecuada de la Unión," "...la representación de la Unión..." , entre otros del mismo artículo (EF X pg. 41).

(29) La historia daría, mucho después, la nada "doctrinaria" solución a la coexistencia de los términos "Unión" y "Confederación". cuando la escisión sureña eligiera esta última denominación para el Estado secesionista y la posterior derrota en la Guerra Civil cerrara definitivamente el camino a interpretaciones "confederales" de la constitución norteamericana.

(30) Dice Epstein: «En Federalista 39, Madison utiliza la palabra «federal», del modo en que la usan los antifederalistas, y muestra meticulosamente que la Constitución propuesta es una recomposición» de rasgos federales y nacionales. (Epstein, pg. 74)

(31) En el transcurso de 1786, se celebró una convención, que contó con la asistencia de cinco estados, en la ciudad de ese nombre. Allí, a instancias de Hamilton, se convocó a otra convención, que a la postre sería la que dictó la Constitución. Seguramente Madison se refiere al llamado efectuado a la reunión de Filadelfia por dicha reunión en Annapolis.

(32) Lo que dice en realidad la convocatoria es que la convención «...constituye el medio más probable de establecer en esos Estados un firme gobierno nacional», y más adelante le asigna como fin «...adecuar la Constitución federal a las exigencias del Gobierno y al mantenimiento de la Unión... » ((Res. del Congreso, 21-2-1787).

(33) «los EE.UU. de 1788 no eran una nación de acuerdo con los conceptos modernos» (Samuel Morison, «History of the United States, Vol. I, pg. 10), citado en Mc Mahón op. cit. pg. 54). «La mayoría de los ciudadanos americanos, si se les hubiera preguntado en 1790 cuál era su país o nación no habrían contestado América, sino Carolina, Virginia, Pennsylvania» (Mc. Mahón, pg. 54).

(34) "La mayor contribución de El Federalista a lo que denominamos federalismo» fue la «composición» del federalismo tradicional con un gobierno «nacional»...; pero esa mezcla apuntó menos a preservar el principio federal que a introducir el principio nacional..." (Epstein. op. cit. pg. 79)

(35) Aplicamos estos vocablos en el sentido que suelen tomar en la doctrina constitucional actual, en la que se diferencia entre relaciones de "coordinación" y "subordinación", considerándose dentro de este segundo tipo el vínculo entre estado nacional y estados locales.

(36) Es quizás oportuno notar aquí, que el Senado como representación de los Estados con sufragio igualitario es, al menos en la opinión de los historiadores que hemos consultado, producto de una transacción en la Convención Constituyente. EL «Plan de New Jersey», proyecto en defensa de la posición de los estados menores, propiciaba un parlamento unicameral con voto igual de los estados. En cambio el «Plan de Virginia», fuente de la mayor parte de (as disposiciones constitucionales, proponía un legislativo basado en la proporcionalidad a la población. EL punto fue objeto central de las discrepancias, y se terminó en una solución negociada. Hamilton en particular, expresó desagrado frente a La transacción acordada. (cf. Seller, et. al pg. 136) EL que al poco tiempo incorporara este diseño el Congreso como punto importante de su defensa de la Constitución, habla elocuentemente de su amplitud de criterio, tanto como de su habilidad política.

(37) Cabe acotar aquí que mientras la forma federal tuvo el amplio desarrollo que es conocido en los más diversos países, la forma confederal nunca se consolidó, tendiendo las confederaciones a transformarse en estado federal (Alemania, Suiza, etc.), o a tener una duración efímera, tras la cual los estados asociados recobran la independencia plena (varios casos de nuestro siglo en los estados árabes y África). El último caso importante, la CEI erigida sobre la ex URSS, muestra un ciclo inverso, al pasar de un estado federal a una confederación. Con todo, su funcionamiento efectivo parece ser, desde un principio, casi nulo.