

Federalista No. 10

El mismo tema continuado: La unión como salvaguarda contra facciones e insurrecciones internas

Del New York Packet Viernes, 23 de noviembre de 1787.

Autor: James Madison

A los ciudadanos del Estado de Nueva York:

ENTRE las numerosas ventajas que promete una Unión bien constituida, ninguna merece desarrollarse más cuidadosamente que su tendencia a quebrantar y controlar la violencia de las facciones. El amigo de los gobiernos populares nunca se siente tan alarmado por su carácter y destino como cuando observa su propensión a este vicio peligroso. No dejará, por lo tanto, de valorar adecuadamente cualquier plan que, sin violar los principios a los que está apegado, ofrezca una cura adecuada. La inestabilidad, injusticia y confusión introducidas en los consejos públicos han sido, en verdad, las enfermedades mortales bajo las cuales los gobiernos populares han perecido en todas partes; y continúan siendo los temas favoritos y fructíferos de los que los adversarios de la libertad derivan sus más hábiles declamaciones. Las valiosas mejoras realizadas por las constituciones estadounidenses sobre los modelos populares, tanto antiguos como modernos, no pueden ciertamente admirarse demasiado; pero sería una parcialidad injustificada argumentar que han evitado de manera efectiva el peligro en este aspecto, como se deseaba y esperaba. Las quejas se escuchan por todas partes de nuestros ciudadanos más considerados y virtuosos, amigos igualmente de la fe pública y privada, y de la libertad pública y personal, de que nuestros gobiernos son demasiado inestables, que el bien público se descuida en los conflictos de facciones rivales, y que las decisiones a menudo se toman, no según las reglas de la justicia y los derechos de la minoría, sino por la fuerza superior de una mayoría interesada y dominante. Por mucho que deseemos que estas quejas no tengan fundamento, la evidencia de hechos conocidos no nos permite negar que en cierta medida son ciertas. Se encontrará, en efecto, al revisar nuestra situación de manera sincera, que algunas de las angustias bajo las cuales padecemos han sido erróneamente atribuidas a la operación de nuestros gobiernos; pero se encontrará, al mismo tiempo, que otras causas no explican solas muchas de nuestras desgracias más graves, y, en particular, esa desconfianza predominante y creciente en los compromisos públicos, y la alarma por los derechos privados, que se escuchan de un extremo al otro del continente. Estos deben ser, en su mayor parte, si no totalmente, efectos de la inestabilidad e injusticia con las que un espíritu faccioso ha contaminado nuestras administraciones públicas.

Por facción, entiendo un número de ciudadanos, ya sea una mayoría o una minoría del todo, que están unidos y actuados por algún impulso común de pasión o de interés, adverso a los derechos de otros ciudadanos o a los intereses permanentes y agregados de la comunidad.

Existen dos métodos para curar los males de la facción: uno, eliminando sus causas; el otro, controlando sus efectos.

Nuevamente, existen dos métodos para eliminar las causas de la facción: uno, destruyendo la libertad que es esencial para su existencia; el otro, dando a cada ciudadano las mismas opiniones, las mismas pasiones y los mismos intereses.

Nunca se ha dicho más verdad que respecto al primer remedio, que es peor que la enfermedad. La libertad es para la facción lo que el aire es para el fuego, un alimento sin el cual expira instantáneamente. Pero no sería menos una locura abolir la libertad, que es esencial para la vida política, porque nutre la facción, que desear la aniquilación del aire, que es esencial para la vida animal, porque imparte al fuego su poder destructivo.

El segundo recurso es tan impracticable como el primero sería insensato. Mientras la razón del hombre continúe siendo falible y él esté en libertad de ejercerla, se formarán opiniones diferentes. Mientras subsista la conexión entre su razón y su amor propio, sus opiniones y sus pasiones tendrán una influencia recíproca entre sí; y las primeras serán objetos a los que las últimas se adherirán. La diversidad en las facultades de los hombres, de las cuales se originan los derechos de propiedad, no es menos un obstáculo insuperable para una uniformidad de intereses. La protección de estas facultades es el primer objetivo del gobierno. De la protección de las diferentes e inequitativas facultades de adquirir propiedad, resulta inmediatamente la posesión de diferentes grados y tipos de propiedad; y de la influencia de estos en los sentimientos y puntos de vista de sus respectivos propietarios, se deriva una división de la sociedad en diferentes intereses y partidos.

Las causas latentes de las facciones están sembradas en la naturaleza humana, y las vemos activarse en distintos grados según las diferentes circunstancias de la sociedad civil. El fervor por distintas opiniones sobre religión, gobierno y muchos otros temas, tanto en lo especulativo como en lo práctico; una lealtad a diferentes líderes que ambicionan preeminencia y poder, o a personas cuyas fortunas han suscitado el interés de las pasiones humanas, han dividido a la humanidad en partidos, los han inflamado con animosidad mutua y los han hecho más proclives a atormentarse y oprimirse unos a otros que a cooperar para su bien común. Tan fuerte es esta tendencia de la humanidad a caer en animosidades mutuas, que cuando no se presenta ninguna causa sustancial, las distinciones más triviales y caprichosas han sido suficientes para encender sus pasiones hostiles y provocar sus conflictos más violentos. Pero la fuente más común y duradera de facciones ha sido la distribución diversa y desigual de la propiedad. Aquellos que poseen bienes y aquellos que carecen de ellos han formado siempre intereses distintos en la sociedad. Lo mismo ocurre con los acreedores y los deudores. Un interés territorial, un interés manufacturero, un interés mercantil, un interés financiero y otros intereses menores crecen necesariamente en las naciones civilizadas y las dividen en distintas clases, impulsadas por sentimientos y perspectivas diferentes. La regulación de estos intereses variados y en conflicto es la principal tarea de la legislación moderna e involucra el espíritu de partido y facción en las operaciones ordinarias y necesarias del gobierno.

A ningún hombre se le permite ser juez en su propia causa, porque su interés seguramente influiría en su juicio y, probablemente, corrompería su integridad. Con igual, e incluso mayor razón, un grupo de hombres es inadecuado para ser jueces y partes al mismo tiempo; sin embargo, ¿qué son muchos de los actos más importantes de la legislación, sino tantas determinaciones judiciales, no sobre los derechos de personas

individuales, sino sobre los derechos de grandes grupos de ciudadanos? ¿Y qué son las distintas clases de legisladores sino defensores y partes de las causas que deciden? ¿Se propone una ley sobre deudas privadas? Es una cuestión en la que los acreedores son parte de un lado y los deudores del otro. La justicia debería mantener el equilibrio entre ellos. Sin embargo, las partes son, y deben ser, los jueces, y se espera que el partido más numeroso, o, en otras palabras, la facción más poderosa, prevalezca. ¿Deben promoverse las manufacturas nacionales y en qué grado, mediante restricciones a las manufacturas extranjeras? Son preguntas que serían decididas de forma distinta por las clases terratenientes y las clases manufactureras, y probablemente por ninguna de ellas con un único enfoque en la justicia y el bien público. La asignación de impuestos a las distintas categorías de propiedad es un acto que parece requerir la más exacta imparcialidad; sin embargo, quizá no haya acto legislativo que brinde mayor oportunidad y tentación a un partido predominante para atropellar las normas de justicia. Cada chelín con el que sobrecarguen al grupo inferior es un chelín ahorrado para sus propios bolsillos.

Es en vano decir que los estadistas iluminados podrán ajustar estos intereses en conflicto y hacerlos subordinarse al bien público. Los estadistas iluminados no siempre estarán al mando. Ni, en muchos casos, puede lograrse tal ajuste sin considerar factores indirectos y remotos, que rara vez prevalecerán sobre el interés inmediato que una parte pueda encontrar en ignorar los derechos de otra o el bien de todos.

La inferencia a la que llegamos es que las CAUSAS de la facción no pueden eliminarse, y que el alivio solo debe buscarse en los medios para controlar sus EFECTOS.

Si una facción consiste en menos de la mayoría, el principio republicano ofrece alivio, permitiendo que la mayoría derrote sus intenciones siniestras mediante el voto regular. Puede entorpecer la administración, puede convulsionar a la sociedad; pero no podrá ejecutar ni enmascarar su violencia bajo las formas de la Constitución. Cuando una mayoría está incluida en una facción, la forma de gobierno popular, por otro lado, le permite sacrificar tanto el bien público como los derechos de otros ciudadanos a su pasión o interés dominante. Asegurar el bien público y los derechos privados contra el peligro de tal facción, y al mismo tiempo preservar el espíritu y la forma de gobierno popular, es entonces el gran objetivo hacia el cual se dirigen nuestras investigaciones. Permítaseme añadir que es el gran desiderátum mediante el cual esta forma de gobierno puede ser rescatada del oprobio bajo el cual ha laborado tanto tiempo y ser recomendada a la estima y adopción de la humanidad.

¿Por qué medios es alcanzable este objetivo? Evidentemente, solo por uno de dos: o bien se debe evitar la existencia de la misma pasión o interés en una mayoría al mismo tiempo, o bien la mayoría, al tener esa pasión o interés coexistente, debe verse impedida, por su número y situación local, de poder concertarse y llevar a cabo planes de opresión. Si se permite que el impulso y la oportunidad coincidan, sabemos bien que no se puede confiar en los motivos morales o religiosos como un control adecuado. No se han encontrado efectivos contra la injusticia y violencia de individuos, y pierden su eficacia en proporción al número de personas que se unen, es decir, en proporción a medida que su eficacia se vuelve necesaria.

Desde esta perspectiva del tema, se puede concluir que una democracia pura, por la cual me refiero a una sociedad compuesta por un pequeño número de ciudadanos que se reúnen y administran el gobierno en persona, no puede admitir remedio alguno para los males de la facción. Una pasión o interés común será, en casi todos los casos, sentido por la mayoría de todo el conjunto; una comunicación y acuerdo resultan de la misma forma de gobierno; y no hay nada que detenga los incentivos para sacrificar a la parte más débil o a un individuo impopular. De ahí que tales democracias siempre hayan sido espectáculos de turbulencia y contienda; siempre se han encontrado incompatibles con la seguridad personal o los derechos de propiedad; y en general, han sido tan breves en sus vidas como violentas en sus muertes. Los teóricos políticos, que han defendido este tipo de gobierno, han supuesto erróneamente que, al reducir a la humanidad a una igualdad perfecta en sus derechos políticos, al mismo tiempo se igualarían y asimilarían perfectamente en sus posesiones, sus opiniones y sus pasiones.

Una república, por la cual me refiero a un gobierno en el cual se aplica el esquema de representación, ofrece una perspectiva diferente y promete la cura que estamos buscando. Examinemos los puntos en los cuales varía de la democracia pura, y comprenderemos tanto la naturaleza de la cura como la eficacia que debe derivar de la Unión.

Los dos grandes puntos de diferencia entre una democracia y una república son: primero, la delegación del gobierno, en esta última, a un pequeño número de ciudadanos elegidos por los demás; y segundo, el mayor número de ciudadanos y la mayor extensión de territorio sobre la que puede extenderse la república.

El efecto de la primera diferencia es, por un lado, refinar y ampliar las visiones públicas, al pasarlas a través del filtro de un cuerpo de ciudadanos elegidos, cuya sabiduría puede discernir mejor el verdadero interés del país, y cuyo patriotismo y amor por la justicia serán menos proclives a sacrificarlo a consideraciones temporales o parciales. Bajo tal regulación, bien puede suceder que la voz pública, pronunciada por los representantes del pueblo, sea más acorde con el bien público que si fuese pronunciada por el mismo pueblo, reunido para tal propósito. Por otro lado, el efecto puede invertirse. Hombres de temperamentos facciosos, de prejuicios locales, o de designios siniestros, pueden, mediante intriga, corrupción u otros medios, obtener primero los sufragios y luego traicionar los intereses del pueblo. La pregunta resultante es si las repúblicas pequeñas o extensas son más favorables para la elección de guardianes adecuados del bienestar público; y esto se resuelve claramente a favor de las últimas por dos consideraciones obvias:

En primer lugar, se debe notar que, por pequeña que sea la república, los representantes deben elevarse a un cierto número para protegerse contra las conspiraciones de unos pocos; y que, por grande que sea, deben limitarse a un cierto número para protegerse contra la confusión de una multitud. Por lo tanto, al no ser proporcional el número de representantes en los dos casos al de sus constituyentes, y siendo proporcionalmente mayor en la república pequeña, se deduce que, si la proporción de personas idóneas no es menor en la república grande que en la pequeña, la primera presentará una mayor opción, y, en consecuencia, una mayor probabilidad de una elección adecuada.

En segundo lugar, dado que cada representante será elegido por un mayor número de ciudadanos en la república grande que en la pequeña, será más difícil para candidatos indignos emplear con éxito las artes viciosas mediante las cuales las elecciones son llevadas a cabo con demasiada frecuencia; y los sufragios del pueblo, siendo más libres, tenderán a centrarse en hombres que posean el mérito más atractivo y los caracteres más difundidos y establecidos.

Debe reconocerse que en este, como en la mayoría de los casos, hay un punto medio, a ambos lados del cual se encuentran inconvenientes. Al aumentar demasiado el número de electores, se hace que los representantes estén poco familiarizados con todas las circunstancias locales y los intereses menores; al reducirlo demasiado, se les hace excesivamente apegados a estos y menos aptos para comprender y perseguir objetivos grandes y nacionales. La Constitución federal forma una feliz combinación en este aspecto; los grandes intereses agregados se remiten al ámbito nacional, y los locales y particulares a las legislaturas estatales.

El otro punto de diferencia es el mayor número de ciudadanos y la extensión de territorio que puede abarcar un gobierno republicano en comparación con uno democrático; y es esta circunstancia la que principalmente hace que las combinaciones facciosas sean menos temibles en el primero que en el segundo. Cuanto más pequeña es la sociedad, menos probablemente habrá distintos partidos e intereses que la compongan; cuanto menos partidos e intereses distintos haya, más frecuentemente se encontrará una mayoría del mismo partido; y cuanto menor sea el número de individuos que componen una mayoría y más pequeño el ámbito en el que se encuentran, más fácilmente podrán coordinar y ejecutar sus planes de opresión. Ampliar la esfera permite incluir una mayor variedad de partidos e intereses; se hace menos probable que una mayoría tenga un motivo común para invadir los derechos de otros ciudadanos; o, si tal motivo común existe, será más difícil para todos los que lo sienten descubrir su propia fuerza y actuar al unísono entre ellos. Además de otros impedimentos, cabe señalar que, donde hay una conciencia de propósitos injustos o deshonorosos, la comunicación siempre se ve limitada por la desconfianza en proporción al número de personas cuya concurrencia es necesaria.

De aquí se desprende claramente que la misma ventaja que tiene una república sobre una democracia en el control de los efectos de la facción, la tiene una república grande sobre una pequeña; la tiene la Unión sobre los Estados que la componen. ¿Consiste la ventaja en la sustitución de representantes cuyas opiniones ilustradas y sentimientos virtuosos los hacen superiores a los prejuicios locales y a los planes de injusticia? No se negará que la representación de la Unión es más probable que posea estas cualidades necesarias. ¿Consiste en la mayor seguridad proporcionada por una mayor variedad de partidos, ante la eventualidad de que un solo partido pueda superar en número y oprimir a los demás? En igual grado, el incremento de la variedad de partidos comprendidos dentro de la Unión aumenta esta seguridad. ¿Consiste, finalmente, en los mayores obstáculos que se oponen a la coordinación y realización de los deseos secretos de una mayoría injusta e interesada? Aquí, nuevamente, la extensión de la Unión le otorga la ventaja más evidente.

La influencia de líderes facciosos puede encender una chispa dentro de sus Estados particulares, pero será incapaz de propagar una conflagración general en los demás Estados. Una secta religiosa puede degenerar en una facción política en una parte de la Confederación; pero la variedad de sectas dispersas por toda su extensión debe asegurar los consejos nacionales contra cualquier peligro de esa fuente. Una furia por el papel moneda, por la abolición de deudas, por una división equitativa de la propiedad o por cualquier otro proyecto impropio o perverso, será menos probable que impregne a toda la Unión que a un miembro particular de la misma; de la misma manera en que es más probable que tal mal afecte a un condado o distrito particular que a todo un Estado.

En la extensión y estructura adecuada de la Unión, por lo tanto, contemplamos un remedio republicano para los males más comunes del gobierno republicano. Y según el grado de placer y orgullo que sentimos al ser republicanos, debe ser nuestro celo en fomentar el espíritu y apoyar el carácter de los Federalistas.