
ORÍGENES FISCALES DE LA GUERRA DE SECESIÓN NORTEAMERICANA: LECCIONES PARA LA ARGENTINA

PATRICIO ECHAGÜE*

La ingeniería constitucional de las federaciones siempre convive con el desafío de compatibilizar la gobernabilidad con el deber de construir consensos que clausuren el surgimiento de posibles juegos estratégicos de expoliación de mayorías a minorías. La experiencia estadounidense que desembocara en la Guerra de Secesión, puede proveer interesantes lecciones para un rediseño más equitativo del Federalismo argentino, que mejore la calidad de nuestra democracia. En consecuencia, analizaremos los principales ejes del conflicto institucional norteamericano, tal como se los plantearon e intentaron resolver sus actores en aquel contexto histórico, para luego extraer conclusiones y aprendizajes que sean útiles para el escenario político y económico de la Argentina actual.

El problema que guía esta investigación se encuentra en la estructura institucional argentina, y puede resumirse en los siguientes términos: respecto de la recaudación impositiva a nivel nacional para la coparticipación de impuestos, el país se encuentra dividido en dos grupos: pagadores netos de impuestos y consumidores netos de impuestos¹. Los primeros, aportan al tesoro nacional más de lo que reciben, en tanto que los segundos financian incluso sus gastos corrientes a expensas de los primeros².

En la Argentina, esta situación ha llegado al punto de que existen siete provincias que, aún sin tributar nada al tesoro nacional, no podrían siquiera solventar sus gastos corrientes con ingresos propios³. Este fenómeno, a su vez, es parte de un problema mayor, característico de formas de gobierno que permiten el abuso de mayorías sobre minorías, siendo éste la existencia de jurisdicciones que aprovechan las instituciones nacionales para expoliar a otras. Esto deforma la actividad política y la orienta, para los políticos provinciales, hacia la consecución de favores políticos en el nivel nacional, y para los líderes nacionales, hacia la generación de adeptos por financiamiento⁴. Esta coyuntura se agudiza en la actualidad, por la creciente cantidad de recursos que se otorgan en base a criterios arbitrarios⁵, además de los que centraliza el gobierno nacional.

Si bien existen muchas diferencias entre Estados Unidos en el siglo XIX y la Argentina actual, en este sentido se encuentran puntos de paralelismo. Si a esto agregamos ciertas similitudes institucionales entre ambos países (régimenes presidencialistas federales, por ejemplo), y que, en el período estudiado, el país

*Licenciado en Ciencia Política. Investigador del Instituto de Investigación y Educación Económica.

¹ Calhoun, John C., *Union and Liberty: The Political Philosophy of John C. Calhoun*, Ross M. Lence ed., Indianapolis, USA: Liberty Fund, 1992, pp. 18-19.

² Dania, Roberto y Mazzina, Constanza, *¿Provincias Fallidas? Desafíos de la Correspondencia Fiscal en la Argentina*, Buenos Aires: Instituto Hayek, 2010. Trabajo presentado en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Buenos Aires: 28 a 30 de julio de 2010.

³ *Ibidem*

⁴ Serra, Laura, "Crece el Problema Financiero Provincial", en *La Nación*, domingo 13 de noviembre de 2011.

⁵ Argañaraz, Nadin; Barraud, Ariel, y Pierrepont, María E., "¿Cuánta Autonomía tienen las Provincias?", en *Informe Económico N° 105*, Buenos Aires: Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF), 2011.

no tuvo grandes problemas a nivel impositivo⁶ aparte de los aquí reseñados, la cuestión de la expoliación fiscal queda lo suficientemente aislada como para que la experiencia norteamericana se convierta, desde el punto de vista histórico y teórico, en un caso a observar para poder extraer conclusiones.

Con ese objetivo, el presente trabajo está estructurado del siguiente modo: comenzaremos con la presentación del problema de referencia para Estados Unidos al momento de su independencia y su replanteo hacia la década de 1830. A continuación, elaboraremos una reseña histórica del período 1820-1861, a fin de analizar cómo se hizo visible este problema en la historia, incluyendo las principales instancias de conflicto que se presentaron. Luego estudiaremos y analizaremos las soluciones que se propusieron los actores de la época y, finalmente, las criticaremos, para cerrar con las conclusiones sobre la pertinencia del análisis para la realidad argentina.

EL PROBLEMA DE LA EXPOLIACIÓN SEGÚN LO CONCIBIERON LOS *PADRES FUNDADORES* NORTEAMERICANOS⁷

Estados Unidos fue una colonia inglesa hasta que se independizó de su metrópoli, en lo que fue una rebelión ante la presión impositiva que ésta ejercía⁸. En este sentido, una vez lograda la independencia, la pregunta que se hizo el padre fundador de la Constitución norteamericana, James Madison, fue: ¿cómo impedir que la mayoría expolie a las minorías?⁹ El planteo en sí mismo expone el problema institucional que genera un ordenamiento federal, esto es, la posibilidad de que, a través de las instituciones representativas, una facción forme alianzas mayoritarias para imponer su voluntad al resto.

Así, Madison comienza por definir a una facción como “(...) a number of citizens, whether amounting to a majority or minority of the whole, who are united and actuated by some common impulse of passion, or of interest, adverse to the rights of other citizens, or to the permanent and aggregate interests of the community”¹⁰.

Establecido esto, el padre de la constitución norteamericana se pregunta sobre las posibles formas de lidiar con una facción y plantea dos alternativas: la remoción de sus causas (esto es, la represión de su aparición), o el control de sus efectos. Luego de establecer que lo primero es inviable¹¹ por atentar contra

⁶ Cortés Conde identifica bien todos los elementos a favor que tuvieron las finanzas norteamericanas durante el período, pero no trata el problema que aquí se trabaja. Ver Cortés Conde, Roberto, *Poder, Estado y Política: Impuestos y Sociedad en la Argentina y en los Estados Unidos*, Buenos Aires, Argentina: Edhasa, 2011.

⁷ Charles Adams se refirió al planteo a continuación como “Madison’s Problem”. Ver Adams, Charles, *Those Dirty Rotten Taxes: The Tax Revolts That Built America*, USA: The Free Press, 1998. pp. 73-76.

⁸ *Ibidem*, pp. 5-48.

⁹ Hamilton, Alexander; Jay, John and Madison, James, *The Federalist Papers*, 2º ed., USA: Bantam Classic, 2003, pp. 50-58.

¹⁰ *Ibidem*, p. 51. “(...) un número de ciudadanos, ya sea una mayoría o una minoría de la totalidad, unidos y animados por el impulso común de una pasión o de un interés, opuesto a los derechos de otros ciudadanos o a los intereses permanentes y globales de la comunidad”. Sánchez-Cuenca, Ignacio y Lledó, Pablo (ed.), *Artículos federalistas y antifederalistas: El debate sobre la Constitución americana*, trad. Pablo Lledó, Madrid, España: Alianza Editorial, 2002, p. 67.

¹¹ Al respecto, el autor afirma: “There are two methods of removing the causes of faction: the one by destroying the liberty which is essential to its existence; the other, by giving to every citizen the same opinions, the same passions, and the same interest. It could never be more truly said than of the first remedy, that it is worse than the disease (...) The second expedient is as impracticable as the first would be unwise”. *Ibidem*, pp. 51-52. “Hay dos métodos para limitar el surgimiento de una facción: uno es cercenar la libertad, esencial para su existencia; el otro es dar a cada ciudadano el mismo pensamiento, las mismas pasiones e iguales intereses. Nunca fue más cierta la afirmación de que el [primer]

la libertad, estudia la posibilidad de controlar los efectos de las facciones, o sea, paliar su accionar. El ejercicio que realiza Madison para ello obedece a que, como él mismo afirma: “(...) the most common and durable source of factions, has been the various and unequal distributions of property (...) The regulation of these various and interfering interests forms the principal task of modern Legislation, and involves the spirit of party and faction in the necessary and ordinary operation of Government”¹².

Como se desprende de lo expuesto, el problema principal del gobierno resulta en cómo armonizar los intereses que entran en conflicto en la sociedad, principalmente en relación a las distribuciones de propiedad entre los involucrados. Como ya dijimos, según Madison, no existe forma admisible de controlar el surgimiento de una facción, ni de reprimirla, por lo que el único remedio posible consiste en controlar los efectos de su existencia¹³. Caso contrario, como ya se afirmó, la facción en cuestión tiene vía libre para desarrollar estrategias cooperativas para expoliar al resto, con el problema adicional (que se haría manifiesto posteriormente en la historia estadounidense), de que la Nación como entidad administrativa tiene un interés en que esto ocurra y la maquinaria de gobierno se utiliza para ese fin¹⁴. El caso modelo de ocurrencia de esto, la principal preocupación concreta de Madison, es la expoliación en materia impositiva de una facción a otra¹⁵¹⁶.

EL PROBLEMA DE MADISON ACTUADO RETÓRICAMENTE: EL DEBATE WEBSTER - HAYNE (1830)

El debate Webster - Hayne es la expresión de las tensiones generadas por el problema del Federalismo descrito por Madison anteriormente. El debate se dio en el Senado entre Daniel Webster (senador por Massachusets) y Robert Hayne (senador por Carolina del Sur) en enero de 1830. A los fines del presente trabajo, es necesario identificar el eje central del debate, es decir, la discusión sobre la naturaleza de la unión federal. Para argumentar sobre el tema, los autores se basan en diferentes interpretaciones de la Constitución y de los derechos de los estados.

remedio es peor que la enfermedad (...). En cuanto a la segunda alternativa, es tan impracticable como poco inteligente la primera”. Traducción propia.

¹² *Ibidem*, pp. 52-53. “Pero la fuente más común y duradera de las facciones ha sido la diversa y desigual distribución de la propiedad (...) La regulación de estos intereses diversos y enfrentados constituye la tarea principal de la legislación moderna e introduce el espíritu de partido y de facción en las operaciones necesarias y ordinarias del gobierno”. Sánchez-Cuenca, Ignacio y Lledó, Pablo (ed.), *op cit*, p. 69.

¹³ *Ibidem*, pp. 50-58.

¹⁴ La actualidad de esta cuestión se puede ver en Serra, Laura, “El Estado Nacional acapara la Recaudación”, en *La Nación*, domingo 13 de noviembre de 2011.

¹⁵ En este sentido hay que tener en cuenta que, desde la independencia hasta el bloqueo de Jefferson (1808) y la guerra con Inglaterra (1812), el país siguió siendo mayormente agricultor. Ver Taussig, Frank W., *The Tariff History of the United States*, 5ª ed., Auburn, USA: Ludwig von Mises Institute, 2010, p. 17. Al respecto, es necesario clarificar que, si bien Madison fue notablemente hábil para su época en notar el problema en potencia, nunca pudo imaginar las implicancias específicas que el mismo presentaría posteriormente.

¹⁶ Expresando el problema de Madison en su costado estrictamente fiscal, diría John Taylor, en 1822; “it seems to me, that the property-transferring policy is the true cause of all the collisions which have occurred between the state and federal governments; and that if this policy was abandoned, these collisions would cease”. Nótese como invierte la causalidad de conflicto, pero identifica el mismo problema. Ver Taylor, John, *Tyranny Unmasked*, Indianapolis, USA: Liberty Fund, 2010, p. 265. “Me parece que la política de transferencia de la propiedad es la verdadera causa de todos los choques entre el estado y los gobiernos federales; y si esta política se cambiara, las confrontaciones terminarían”. Traducción propia.

A grandes rasgos, podemos resumir la argumentación de Webster en los siguientes términos: el Gobierno Federal es una entidad distinguible al margen de las unidades que lo componen. En este sentido la soberanía recae sobre el pueblo de los Estados Unidos y, como consecuencia del principio de representación, sobre los representantes del pueblo. Los ciudadanos de los Estados Unidos son los que le dan vida al gobierno de la Nación¹⁷. De eso surge la necesidad de consolidar el gobierno central, para consolidar la Unión. En el contexto de una Nación libre y unida, el gobierno federal es la expresión de esa unión, y por ende, es en el marco de sus instituciones que se dirimen los problemas en última instancia. Llevado esto al caso de un desacuerdo de una jurisdicción con el poder central, lo apropiado sería apelar a la Corte Suprema para que ésta dirimiera el conflicto en cuestión, por ser el órgano de intervención competente en estos casos¹⁸. Esta argumentación le brinda a Webster el marco para preguntarse por el origen del poder del gobierno y afirmar, como ya se vio, que éste deriva del pueblo de los Estados Unidos, resumiendo su argumentación en la frase “Liberty and Union, now and forever, one and inseparable”¹⁹.

En una Nación democrática, gobierna el pueblo. Y si el pueblo gobernante es el de los Estados Unidos, entonces las decisiones nacionales las toma el pueblo nacional en tanto colectivo, sin tener que dar cuenta de sus componentes, los estados. Lo que se oculta detrás de esto es la idea de -para usar el lenguaje de Madison- facciones a nivel nacional como quienes gobiernan en nombre del pueblo de la Nación.

La opinión de Webster se puede respaldar con la de Tocqueville, que observó que Estados Unidos ya en aquella época ejercía el poder de gobierno central sobre los ciudadanos de los Estados Unidos, y no sobre los estados como tales²⁰. El gran logro de los Federalistas había sido, para él, trascender las fronteras de la Confederación y formar una Unión, un gobierno nacional incompleto²¹ (por la fragmentación de la soberanía propia del Federalismo).

Hayne²², por el contrario, argumenta que el Gobierno Federal es resultado de lo que él llama un ‘compact’, es decir, de la unión de los estados. En consecuencia, afirma Hayne, los estados son dueños y

¹⁷ Los Beard señalan el error histórico en la interpretación de la Constitución en el que cae Webster, que deriva su interpretación del pueblo como firmante de la Constitución del hecho de que en ella se afirma que “We, the people of the United States...”. Al respecto, Charles y Mary Beard explican que, en la convención que redactó la Constitución, se decidió esa redacción de ese modo y no enumerando a los Estados, por si alguno retiraba su aprobación del documento. Ver Beard, Charles A. y Beard, Mary R., *Historia de la Civilización de los Estados Unidos de Norte América: Desde sus orígenes hasta el presente*, trad. Rubén Darío (h), Buenos Aires, Argentina: Guillermo Kraft, 1946: Vol. 3, pp. 74-75.

¹⁸ Belz, Herman, *The Webster-Hayne Debate on the Nature of the Union*. Indianápolis, USA: Liberty Fund, 2000, pp. 125-144.

¹⁹ *Ibidem*, p. 144. Énfasis del autor. Cursivas respetadas.

²⁰ De Tocqueville, Alexis, *Democracy in America*, 3º ed., trad. Harvey C. Mansfield & Delba Winthrop, USA: The University of Chicago Press, 2000, p. 148.

²¹ *Ibidem*.

²² Difícilmente se pueda afirmar que los argumentos de Hayne son originales o propios. El autor mismo reconoce la herencia de Madison y Jefferson, a lo que habría que sumarle la influencia de Taylor y especialmente Calhoun (vicepresidente en 1830, sus posturas nulificadoras y su autoría en la protesta de Carolina del Sur eran desconocidas al momento del debate). Para las influencias en el pensamiento de Hayne, ver Jefferson, Thomas. *Writings: Autobiography; Notes on the State of Virginia; Public and private papers; Addresses; Letters*, Merrill D. Peterson ed., USA: Penguin Putnam Inc., 1984, pp. 449-456; Madison, James, *Writings*, Jack N. Rakove ed., 2º ed, United States: Penguin Putnam Inc., 1999, pp. 589-591; Taylor, John., *op cit*, pp. 193-268; y principalmente Calhoun, John C., *op cit*, pp. 313-365.

depositarios últimos de la soberanía en la Unión. El objetivo de la Constitución Federal fue consolidar la Unión y no el gobierno central²³.

En consecuencia, basándose en las “Resolutions” de 1798²⁴, Hayne argumenta que el poder judicial no tiene autoridad alguna para dirimir conflictos cuando las partes son el gobierno federal y un estado de la Unión. Así, los estados se reservan el derecho de declarar nula una ley federal, estableciéndose la idea de nulificación como una forma de consolidar la unión, en el contexto de una Nación realmente libre, en la cual el gobierno central no avasalle los derechos de los estados. Solo a través de instrumentos como éste se preserva la soberanía en su depositario adecuado²⁵.

¿Qué implicancias tiene este argumento? Al ser los estados los depositarios de la soberanía, no puede haber facción capaz de avanzar sobre sus derechos, lo cual impositivamente es lo mismo que decir que el gobierno federal no puede avanzar sobre las riquezas localizadas en un estado solo por ser parte de la Unión. El fondo de la cuestión, como se puede inferir, implica una discusión de competencias y alcances del poder gobernante.

Webster criticó el argumento de Hayne sobre la nulificación explicando que, de permitirse dicho instrumento, se viola el principio de iguales leyes bajo un territorio dado, ante la suposición, plausible, de que solo algunos estados nulifiquen legislación federal. ¿Cómo pueden existir múltiples jueces, libres e independientes, que decidan sobre la aplicación de una ley? Esto, según lo ve Webster²⁶, es una vuelta al principio de la Confederación, y eso fue justamente lo que la Constitución intentó superar²⁷.

Lo que presentan Webster y Hayne, considerado desde el punto de vista de un gobierno central en un Federalismo, son los tipos ideales entre los que oscila el sistema en realidad. Los peligros de la postura de cada uno son: o un gobierno central con una peligrosa centralización del poder (Webster) o la anarquía (Hayne). Esas fuerzas centrífugas y centrípetas deben encontrar equilibrio en algún lugar²⁸, y ni Webster ni Hayne parecen poder proveerlo. Webster no ofrece soluciones al avance de la facción mayoritaria, y Hayne aporta mecanismos que retrotraen el principio federal.

En otras palabras: ninguno de los dos logró superar realmente el problema de Madison, ni pareció intentarlo. Más acertado sería decir que, si bien no ignoran el problema, lo niegan. Por un lado, el argumento de Webster puede leerse como la imposición de una facción sobre otra. Por el otro, Hayne busca retrotraer el fundamento de la Unión al de la Confederación. De hecho, el debate es un paso atrás -y

²³ Belz, Herman, *op cit*, p. 51. Por otra parte, argumenta (con especial razón para el motivo que nos concierne) que generar adhesiones a la Unión fomentando el endeudamiento de los estados con el poder central, generando dependencia de los primeros con los segundos, es fatal para cualquier república federal con pretensiones de ser libre.

²⁴ Las resoluciones de Kentucky y Virginia (1798), repudiaron las leyes federales conocidas como *Alien & Sedition Acts*, que limitaban la libertad de expresión, autorizaban al gobierno federal a expulsar inmigrantes del territorio sin motivo aparente y extendían el tiempo de residencia necesario para convertirse en ciudadano del país.

²⁵ Desde el punto de vista de la teoría política del contrato, se puede afirmar que Hayne incurre aquí en un error: es lógico afirmar que, con posterioridad al contrato que suscribieron los estados que forman parte de la Unión para crear un gobierno central, su carácter de sujetos políticos se vio alterado. El momento fundacional genera una mutación de los firmantes, convirtiéndolos, en este caso, en ciudadanos de los Estados Unidos de América. En ese sentido, no se puede afirmar con plenitud que la soberanía resida en los estados parte. Lo que sí podría aseverarse, en cambio, es que éstos tienen un derecho de libre determinación y que, por ende, pueden elegir pertenecer o no a esa unión. Pero eso no es lo que afirma Hayne, y por ello resulta irrelevante analizar ese argumento.

²⁶ Belz, Herman, *op cit*, p. 126.

²⁷ Belz, Herman, *op cit*, p. 154.

²⁸ Mayer, David N., *The Constitutional Thought of Thomas Jefferson*, USA: The University Press of Virginia, 1999, p. 185. Mayer usa ese lenguaje al explicar las tensiones del Federalismo según las percibía Jefferson, siendo la imagen de extrema utilidad para nuestro propósito.

no un avance- respecto de los debates constituyentes y los escritos de Madison²⁹. En lugar de comprender que el Federalismo convive con las fuerzas centrífugas y centrípetas anteriormente mencionadas, cada uno de los senadores aquí citados pretende imponer su fuerza, desconociendo los desafíos del Federalismo como organización política. Se puede decir que son partes actuantes del problema identificado por Madison, más que jueces buscando resolverlo.

LAS CRISIS EN LA HISTORIA DE ESTADOS UNIDOS DEL PERÍODO 1820-1861³⁰

Como se verá a continuación, el período histórico 1820-1860 estuvo signado por un constante proceso de tensiones y negociaciones. Al respecto, cabe aclarar como nota preliminar que, si bien una clase política con aptitudes para la negociación siempre es muy útil, lo concreto es que, como afirmó Madison, “it is vain to say that enlightened statesmen will be able to adjust these clashing interests, and render them subservient to the public good. Enlightened statesmen will not always be at the helm”³¹. En otras palabras: las soluciones negociadas no nos pueden servir de lección en sí mismas para nosotros porque dependen de un factor fluctuante, como la existencia de una clase política competente. Sin embargo, es necesario resaltar la relevancia que tuvieron en Estados Unidos en el período de referencia, para comprender el curso de los acontecimientos.

De hecho, se puede considerar que la gran habilidad de la clase política norteamericana para negociar soluciones a los problemas estructurales que se presentaron en el período 1820-1860 (desde el “Missouri Compromise” hasta la secesión) atentó contra la solución misma de dichos problemas de fondo, eludiéndolos y postergando su definición³². En este sentido, Estados Unidos supo valerse de grandes políticos mientras pudo, pero en el marco de un orden inestable que caería ante la existencia de una dirigencia incapaz de negociar una salida. Al respecto, afirma Charles Adams: “The generation of leaders in the North and South in the 1850`s have been called «the blundering generation». The Websters, Clays and Calhouns, who had held the Union together through compromise, were gone. It takes great leadership and ability to settle differences through peaceful means. Any idiot can start a war. This was a generation of idiots³³”.

²⁹ Desde el punto de vista del pensamiento político de Madison, se puede discutir esta afirmación apelando a las *Virginia Resolutions*. Sin embargo, lo que está aquí en discusión no es la coherencia intertemporal de los argumentos de Madison, sino el hecho de que su posteridad no pudo resolver los problemas que él dejó planteados de manera satisfactoria.

³⁰ Los problemas que signaron el período 1789-1820 son de otra índole, por eso no son reseñados aquí.

³¹ Hamilton, Alexander; Jay, John and Madison, James, *op cit*, pp. 53-54. “En vano se dice que estadistas ilustrados serán capaces de conciliar este conflicto de intereses y hacer que sirvan al bien público. No siempre habrá al mando hombres ilustrados”. Sánchez-Cuenca, Ignacio y Lledó, Pablo (ed.), *op cit*, p. 70.

³² Moore, Barrington Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston, USA: Beacon Press, 1967, pp. 138-139. No acordamos con Moore en su definición de cuál es el problema que se oculta, pero esa es otra cuestión.

³³ Adams, Charles, *op cit*, 1998, p. “La generación de líderes del Norte y del Sur en la década de 1850 se conoció como “la generación torpe”. Los Websters, los Clays y los Calhouns, que supieron mantener a la Unión cohesionada por medio del compromiso, ya no estaban. Se requiere de un gran liderazgo y habilidad para poder resolver diferencias con medios pacíficos. Cualquier idiota puede comenzar una guerra. Y esta fue una generación de idiotas”. Traducción propia.

En relación a los conflictos aquí reseñados, fueron, todos ellos, económicos e institucionales en su naturaleza. Sin embargo, cabe dividirlos en dos: aquellos originados en torno a la inclusión de nuevos territorios y aquellos referidos a disputas fiscales. Entre los primeros se incluyen las crisis de 1820, 1850 y 1854, y entre los últimos las crisis de 1833 y 1860-61.

Este punto amerita una explicación más profunda. ¿Por qué afirmamos que todos los conflictos son, en última instancia, económicos, al menos en parte? Las preocupaciones de los estados del Sur sobre los nuevos territorios se basaban en dos argumentos, diferentes pero correlativos. En primer lugar, se afirmaba que la exclusión de la esclavitud de los nuevos estados rompería el equilibrio de fuerzas en el Senado. Si bien este argumento es estrictamente institucional, detrás de él subyace un temor al acorralamiento de la economía esclavista, imposibilitada de expandirse hacia nuevas regiones. En segundo lugar, por debajo de estas cuestiones se encuentra el hecho de que tanto una economía esclavista impedida de expandirse como una baja representación en el Congreso repercutirían en una baja de la influencia del poder de los estados esclavistas a nivel nacional y en la imposición de la voluntad de los estados del Norte y del poder federal sobre los estados sureños.

1. CONFLICTOS SOBRE LA INCLUSIÓN DE NUEVOS TERRITORIOS EN LA UNIÓN

Ya en 1820, en la Cámara de Representantes los estados del Norte sumaban una representación de 105 a 81 ante los del Sur³⁴. Sin embargo, en la Cámara de Senadores, aún se mantenía la paridad, ya que había 11 estados libres y 11 estados esclavistas. En este contexto, Missouri solicitó entrar a la Unión como estado esclavo, ante lo cual se propuso una aceptación condicionada del territorio, con un plan de emancipación gradual que incluía la no entrada de más esclavos a dicho territorio. Este hecho desencadenó un conflicto entre las facciones, ambas con preocupaciones por la creciente influencia que la otra podría comenzar a tener en la política nacional. Finalmente, gracias a la intervención de Henry Clay, se llegó al denominado “Missouri Compromise”, conforme al cual se aceptó a Missouri como estado esclavista y se incluyó a Maine (antes parte de Massachusetts) como estado libre, manteniéndose el balance en el Senado. Además, en la frontera sur de Missouri se trazó una línea horizontal imaginaria; al norte de ésta no estaría permitida la posibilidad de esclavitud, y al sur sí³⁵. La solución trajo paz y calma, pero el problema del desbalance se mantenía latente en un país que tenía mucho territorio hacia el cual expandirse aún. De todos modos, la decisión sentó precedente, sirvió como patrón para la incorporación de territorios como estados de la Unión durante los siguientes treinta años y clausuró la posibilidad de conflictos como éste.

Treinta años más tarde, surgió una disputa planteada en términos similares ante la anexión del territorio mexicano y la cuestión de la incorporación de California a la Unión como estado libre. Entendiendo perfectamente el núcleo del problema (el mismo que treinta años antes), John Calhoun, representante de Carolina del Sur, a menos de un mes de su muerte, hizo que uno de sus compañeros leyera en el Senado el que sería su último discurso. En él explicaba el descontento del Sur por el hecho de

³⁴ De todas formas hay que señalar que, hasta 1860, la estructura del sistema de partidos norteamericano no tenía un correlato del todo directo con la división Norte-Sur.

³⁵ Hummel, Jeffrey R., *Emancipating Slaves, Enslaving Free Men: A History of the American Civil War*, USA: Open Court Publishing, 1996, p. 13.

que el balance entre secciones se estaba rompiendo y proponía una solución: que se concediera la mitad del territorio adquirido al Sur, manteniendo así el balance. Sobre la difícil aplicación de esto, afirmó:

But can this be done? Yes, easily; not by the weaker party, for it can of itself do nothing –not even protect itself- but by the stronger. The North has only to will it to accomplish it –to do justice by conceding to the South an equal right in the acquired territory, and to do her duty by causing the stipulations relative to fugitive slaves to be faithfully fulfilled –to cease agitation of the slave question, and to provide for the insertion of a provision in the constitution, by an amendment, which will restore to the South, in substance, the power she possessed to protect herself, before the equilibrium between the sections was destroyed by the action of this Government (...) But will the North agree to this? (...) she cannot refuse, if she has half the love of the Union which she professes to have, or without justly exposing herself to the charge that her love of power and aggrandizement is far greater than her love of the Union³⁶.

Finalmente, y con la intervención de los ya afeitados Webster y Clay, se llegó a un nuevo acuerdo y mediante el Compromiso de 1850 se admitió a California como estado libre. El resto de los territorios cedidos se dividieron en Utah y New Mexico -ambos abiertos a la esclavitud- por decisión de soberanía popular (un territorio no es un estado y por ende no tiene representación parlamentaria). En el Distrito de Columbia no se prohibió la esclavitud, pero sí el tráfico, y se sancionó una ley más fuerte que las precedentes para garantizar el retorno de los esclavos fugitivos³⁷.

Hacia 1854, el senador Douglas de Illinois, propuso la organización e incorporación de Kansas y Nebraska como territorios de la Unión, dado que quedaban en el camino del tendido ferroviario que él intentaba construir. Inicialmente, era de esperar que no surgiera ningún conflicto sobre la existencia o no de la esclavitud en esos territorios, dado que ambos estaban al norte de la línea trazada en el “Missouri Compromise” de 1820. Sin embargo, para la aprobación de la legislación pertinente Douglas necesitaba el apoyo de los legisladores sureños. La mejor forma de obtenerlo fue incluir en la ley una cláusula que señalaba que el tema de la esclavitud quedaba a criterio de la soberanía popular de cada estado una vez organizado, lo cual violaba el mencionado compromiso de 1820³⁸. Finalmente, la ley se aprobó, y generó gran descontento en el Norte. De hecho, a este episodio en concreto se puede trazar el origen del partido republicano³⁹⁴⁰ (acontecimiento que ampliaremos más adelante). Al año siguiente, Kansas votó en contra de la esclavitud en su territorio, en un escenario marcado por episodios de violencia y por intentos desde el poder ejecutivo de imponer la esclavitud allí⁴¹. A principios de 1861 finalmente ingresaría a la Unión como estado libre.

³⁶ Calhoun, John C., *op cit*, p. 600. “Pero, ¿se puede hacer esto? Sí, fácilmente; pero no por el grupo débil, que no puede hacer nada por sí mismo -ni siquiera protegerse-, sino por el fuerte. El Norte sólo debe querer actuar -hacer justicia reconociendo al Sur el mismo derecho en los territorios adquiridos y haciendo que las estipulaciones relativas a los esclavos fugitivos se cumplan cabalmente- para terminar con la agitación de la cuestión de la esclavitud y prever el agregado de una disposición en la Constitución, mediante una enmienda, que, en esencia, restituya al Sur el poder de autoprotección que tenía antes de que las acciones de gobierno destruyeran el equilibrio entre secciones (...) Pero, ¿el Norte estará de acuerdo con esto? (...) Si tiene la mitad de la consideración que dice tener por la Unión no se puede negar; no sin exponer justamente exponerse a la acusación de que su ambición y sus ansias de engrandecimiento son mucho mayores que su compromiso con la Unión”. Traducción propia.

³⁷ Basándose en la Constitución, existían leyes federales que obligaban a los estados a devolver los esclavos que se escapaban de las plantaciones a sus propietarios. En este sentido, como afirma Hummel, los estados esclavistas socializaban el costo de mantener la esclavitud. Para una explicación de este punto en el contexto general del funcionamiento de la economía esclavista, ver Hummel, Jeffrey R., *op cit*, pp. 37-60.

³⁸ *Ibidem*, pp. 105-112.

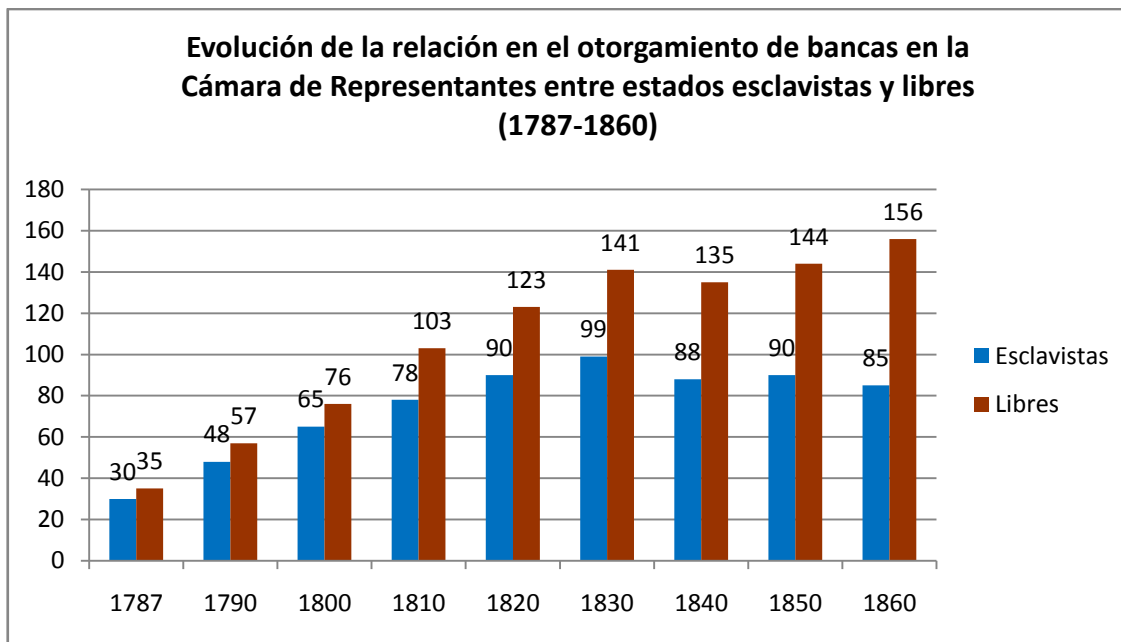
³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Beard, Charles A. y Beard, Mary R., *op cit*, pp. 36-41.

⁴¹ Hummel, Jeffrey R., *op cit*, pp. 105-112.

Resumiendo: desde 1820, cuando existían 11 estados esclavistas y 11 estados libres, se mantuvo un cuidadoso equilibrio de fuerzas que duró hasta 1850, con 15 estados de cada tipo, pero ese año, con la incorporación de California se rompió el balance. A partir de allí, el Sur siguió perdiendo territorio en la política nacional, mientras nuevos estados se incorporaban como libres, como Oregon, Minnesota y finalmente Kansas (que entró en 1861 a la Unión). Hasta las elecciones de 1860, al menos, los intereses económicos del Sur contaban con que el partido Demócrata era el único bien organizado nacionalmente y continuaba imponiéndose en las urnas. Pero eso también cambiaría pronto.

Para ilustrar en números cuál era la preocupación de los estados del Sur, véase el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Página Oficial de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos.

Lo que ilustra la gráfica es la evolución de la relación de fuerzas que preocupaba a los representantes de los estados del Sur. Los años seleccionados son aquellos en los que se realizaron los censos en base a los cuales se otorgaron las bancas. En este contexto, donde se evidencia un notable incremento de población en el Norte, los estados debían defender la paridad de fuerzas en la Cámara de Senadores, de ahí las disputas aquí reseñadas. A esto cabe agregar que, por una disposición constitucional, la población esclava contaba como 3/5 para la asignación de bancas (es decir, se asignaban tres bancas por cada cinco esclavos), lo cual acentuó las diferencias en el otorgamiento de las bancas para la Cámara de Representantes, incrementando así la presión para pelear por las bancas de la Cámara de Senadores⁴².

⁴² La Constitución, en su Artículo 1, Sección 2, estipulaba que “Representatives and direct taxes shall be apportioned among the several states which may be included within this union, which shall be determined by adding to the whole number of free persons, including those bound to service for a term of years, and excluding Indians not taxed, three-fifths of all other persons”. Dado que los impuestos directos (*direct taxes*) constituían una porción menor de la recaudación de la época en relación a los aranceles (*duties*) a la importación, no los consideramos de relevancia a los fines de este trabajo. “Los representantes y los impuestos directos serán repartidos entre los estados que pueden formar parte de la Unión, que a su vez estará determinada por la sumatoria [del número completo] de personas libres, incluyendo aquellos atados en servicio por un plazo determinado y excluyendo a los indios no gravados impositivamente y a los tres quintos del resto de las personas”. Traducción propia.

2. CONFLICTOS FISCALES

En relación a las crisis originadas por conflictos fiscales, cabe referirse a las originadas por las tarifas de 1828 (conocida como la “Tariff of Abominations”) y 1832, y a la crisis que rodeó a la elección de Lincoln (1860-61).

Estas medidas impusieron altas tarifas a las importaciones manufactureras de Europa, para proteger las industrias de los estados del Norte. Como consecuencia, los estados del Sur se vieron obligados a elegir entre comprar los productos del Norte a precios más altos que los europeos o comprar los productos europeos y llenar las arcas del gobierno federal⁴³. Ambas alternativas atentaban claramente contra los intereses de dichos estados, que se veían favorecidos por el libre comercio y, al tener una economía predominantemente agraria, no producían la mayoría de los bienes que consumían, los cuales pagaban con los saldos de las exportaciones, principalmente de algodón. Más aún, en un contexto histórico donde las tarifas eran el principal ingreso de los gobiernos federales, los estados del Sur pagaban gran parte del mantenimiento de un gobierno federal, que gastaba la mayor parte de lo recaudado en el Norte.

La tarifa de 1828 siguió la tendencia a la suba de la de 1824, y generó fuertes protestas en el Sur, principalmente en Carolina del Sur, que redactó la “South Carolina Exposition and Protest”⁴⁴, donde exponía el abuso del que se consideraba víctima (reseñado brevemente en el párrafo anterior) y, como el nombre del documento indica, protestaba ante el gobierno federal por esa situación. La tarifa de 1832, que implicó mínimas reducciones respecto de la de 1828, también generó fuertes conflictos, ya que Carolina del Sur consideró insuficiente la reducción, lo que llevó a un intento de nulificación de ambas tarifas (1828 y 1832) por parte de ese estado, y aunque no consiguió el apoyo del resto de los estados de la región sureña, de todas formas generó muchas fricciones en el seno de la Unión.

El choque se resolvió con el denominado “Compromise Act” de 1833. En referencia a este episodio, y como personaje ilustrativo de la clase política de la época, cabe destacar la figura de John Randolph, quien creía en la legitimidad del reclamo del Sur, pero que instó a las partes a resolver el conflicto, y afirmó sobre Henry Clay, su enemigo político del Norte: “there is only one man who can save this Union. That man is Henry Clay. I know he has the power; I believe he will be found to have the patriotism and firmness equal to the occasion”⁴⁵. Y así fue, ya que Clay fue el principal impulsor del compromiso de 1833, que bajó las tarifas a niveles aceptables para todos los involucrados, y propuso disminuciones graduales de éstas hasta 1842, cuando debían restablecerse en un 20%, como la tarifa de 1816.

Llegado 1842, algunas reducciones al 20% fueron muy bruscas, por lo cual se estableció una nueva tarifa y se ajustaron ciertos desórdenes imperantes. Hasta 1860 hubo otras dos tarifas, la de 1846 y la de 1857, las dos muy moderadas y tendientes a la baja (de hecho, son consideradas como tarifas propias de un gobierno de tipo liberal)⁴⁶. Esta relativa estabilización del problema de las tarifas se debió a dos

⁴³ Adams, Charles, *op cit*, p. 82.

⁴⁴ Calhoun, John C., *op cit*, pp. 313-365.

⁴⁵ Weaver, Richard M., *In defense of tradition: Collected shorter writings of Richard M. Weaver (1929-1963)*, Ted J. Smith III ed., Indianapolis, USA: Liberty Fund, 2000, p.82. “Hay un solo hombre que puede salvar esta Unión. Ese hombre es Henry Clay. Sé que tiene el poder y creo que tendrá el patriotismo y la firmeza necesaria para la ocasión”. Traducción propia.

⁴⁶ Taussig, Frank W., *op cit*, p. 97-133.

motivos: en primera instancia, luego de la crisis de 1833, el movimiento proteccionista en Estados Unidos perdió fuerza⁴⁷. En segundo lugar, y más importante aún, el período aquí analizado se caracterizó por una hegemonía del partido Demócrata (la denominada “democracia jacksoniana”), que ganó todas las elecciones del período 1828-1860, excepto dos (1842 y 1850), y solo perdieron por que el partido Whig (opositor) presentó candidatos muy moderados. En referencia a las tarifas, lo concreto es que, especialmente después de la crisis de 1833, la “democracia jacksoniana” fue el partido del comercio libre, la banca libre, las tarifas bajas y la no intervención del estado en la economía, en tanto que el partido Whig (el partido de Webster y Henry Clay, la herencia Hamiltoniana), fue el partido de las tarifas altas, el proteccionismo, la banca centralizada y de las mejoras internas a manos del gobierno federal (el denominado American System⁴⁸). En este contexto, hasta 1856 los jacksonianos descansaron en una alianza de los estados del Sur con los estados del Oeste (los granjeros libres del Oeste que se caracterizaban por tener una economía agraria con mano de obra libre), que gobernaban.

Luego de la elección de ese año, en la que el demócrata Buchanan fue electo presidente, los alineamientos políticos cambiaron. Los conflictos sobre los nuevos territorios, además de los profundos cambios económicos que estaba sufriendo el país en esos tiempos, hicieron que los “nacientes” Republicanos (ex Whigs sumados a abolicionistas) tomaran conciencia de que tenían una alianza electoral natural que no estaban aprovechando con los estados de granjeros libres del Oeste, con quienes eran cada vez más interdependientes. Mientras que los primeros estaban interesados en la imposición del American System, los segundos querían procurarse la posesión de tierras fiscales gratuitas para su usufructo. De esta comunión surgió el slogan “vote yourself a farm – vote yourself a tariff”⁴⁹, que alteraba la estructura de alineamientos políticos de la democracia jacksoniana.

Es únicamente a la luz de éstos acontecimientos que podemos explicar el resultado electoral de 1860: Lincoln ganó en todos los estados del Norte y perdió en todos los estados del Sur. Su victoria fue producto de los cambios en la composición de las cámaras anteriormente expuestos, del hecho de que el Partido Demócrata se fracturó previo a las elecciones de 1860 -presentando dos candidatos- y de la existencia de un colegio electoral que le permitió conseguir la mayoría en ambas cámaras sin haber obtenido ese resultado en las urnas.

Por otra parte, la elección de Lincoln coincidió con la sanción de la “Morrill Tariff”, aprobada por el congreso anterior a él, pero indisoluble de su contexto de emergencia. La medida se aprobó en 1860 en la Cámara de Representantes, cuando se vislumbró que Lincoln podía ganar⁵⁰, y en la Cámara de Senadores el 2 de marzo de 1861, dos días antes de su asunción, con siete estados fuera de la Unión (y, por ende, del Congreso).

Puede afirmarse que la “Morrill Tariff” era una muestra de lo que vendría para el Sur luego de la elección de Lincoln, y su respuesta no fue la búsqueda de un compromiso sino la secesión. Esto debe

⁴⁷ *Ibidem*, p. 60.

⁴⁸ Para un análisis crítico del American System, ver DiLorenzo, Thomas J., *The Real Lincoln: A new look at Abraham Lincoln, his agenda, and an unnecessary war*, USA: Forum-Prima Publishing, 2002, pp. 54-84.

⁴⁹ Para una formulación muy clara de la formación de esta alianza, ver Moore, Barrington Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, USA: Beacon Press, 1967, pp. 129-130. A su vez, Barrington Moore deriva su argumentación de Beard, Charles A. y Mary R., *op cit*, Vol. 3, pp. 40-41.

⁵⁰ DiLorenzo, Thomas J., *op cit*, pp. 237-238.

comprenderse en un contexto en el cual la esclavitud no corría un riesgo inmediato, producto de la *Dred Scott Decision*⁵¹ y de la fortalecida imposición del “Fugitive Slave Act”. De hecho, el Sur dependía del Norte para la permanencia de la esclavitud ya que, sin el amparo de este tipo de legislación, los esclavos podrían escapar de las plantaciones sin garantías de ser devueltos⁵². La elección de Lincoln significó, para el Sur, la conjunción de todos los factores que hacían posible su expoliación: no solo la esclavitud no sería incluida en los nuevos territorios -lo que rompía más aún el equilibrio en el Congreso-, sino que, como consecuencia de ello y del programa de gobierno de Lincoln, era inevitable una etapa de expansión de las actividades del gobierno federal, que en aquel entonces eran financiadas principalmente con recursos del Sur.

En 1861 Lincoln estaba dispuesto a ser flexible con la esclavitud, pero de ninguna manera con las tarifas⁵³⁵⁴. Esto se evidenció en su discurso inaugural, donde afirmó que “The power confided in me will be used to hold, occupy and possess the property, and places belonging to the government, and to collect the duties and imposts; but beyond what may be necessary for these objects, there will be no invasion-no using force against, or among the people anywhere”⁵⁵.

La contrapartida a imposibilidad de cobrar parte de lo recaudado por la “Morrill Tariff”-el problema real para el gobierno federal- era que la secesión hacía inútil la tarifa. En otras palabras, se planteaba la cuestión de la potencial creación de una zona de comercio libre en el Sur que, eventualmente, traería ruina a los puertos e intereses comerciales del Norte⁵⁶. En resumen, un Sur con bajas tarifas implicaría un desvío de todo el comercio internacional que practicaban los Estados Unidos, desde los puertos de la Unión hacia los puertos Confederados, desde Nueva York, Boston y Baltimore, hacia Charleston, Nueva Orleans y Savannah. Además, esto implicaba potencialmente, poner en riesgo la actividad de los manufactureros del Norte, producto de la competencia extranjera⁵⁷. En este sentido, Charles Adams llegó a afirmar que “In short, the northern aggression was really a preventive war-to prevent the destruction of the North by southern economic policy”⁵⁸⁵⁹. Conforme a estas circunstancias y a poco más de un mes de

⁵¹ La *Dred Scott Decision* fue un fallo de la Corte Suprema, de 1857, surgido en base al esclavo Dred Scott, que luego de residir en un estado libre, reclamó su libertad al volver a su tierra esclava original. Al respecto, Roger Taney, el Presidente de la Corte Suprema, afirmó -en primera instancia- que Scott no tenía derecho a reclamo alguno por no ser ciudadano norteamericano y, en segundo lugar, sostuvo que el Congreso no tenía autoridad alguna para excluir la esclavitud de ningún territorio, declarando inconstitucional el *Missouri Compromise* de 1820. Resaltó, en consecuencia, la obligación constitucional del Congreso de proteger la propiedad del tenedor de esclavos. Esto se expone claramente en Hummel, Jeffrey Rogers, *op cit*, pp.112-113.

⁵² *Ibidem*, pp. 37-60.

⁵³ Adams, Charles, *For good and evil: The impact of taxes on the course of civilization*, 2° ed., USA: Madison Books, 1999, p. 336.

⁵⁴ DiLorenzo, Thomas J., *op cit*, p. 236.

⁵⁵ Paul Negri (ed.), *The Declaration of Independence and Other Great Documents of American History, 1775-1865*, USA: Dover Thrift Editions, 2000, p. 84. “El poder que me fue conferido será utilizado para retener, mantener y garantizar la propiedad y los sitios pertenecientes al gobierno y para recaudar las obligaciones y los impuestos; pero no [se extenderá] más allá de lo necesario para [alcanzar estos] objetivos. No habrá invasión ni uso de la fuerza contra o entre individuos, donde sea”. Traducción propia.

⁵⁶ Adams, Charles, *op cit*, p. 102.

⁵⁷ DiLorenzo, Thomas J., *op cit*, p. 240-241.

⁵⁸ Adams, Charles, *op cit*, p. 107. “Resumidamente, la agresión del Norte fue en verdad una guerra preventiva para evitar su destrucción como consecuencia de la política económica del Sur”. Traducción propia.

⁵⁹ Aunque no estamos dispuestos a seguir esta tesis hasta sus últimas consecuencias, es innegable que al menos parte del problema estribaba aquí.

la asunción de Lincoln, estalló la guerra, y a los siete estados que secesionaron originalmente se les sumaron otros cuatro.

Se ve entonces cómo los abusos de las mayorías -potenciales o reales- fueron causa tanto de la secesión como del estallido de la guerra. Por un lado, fue el miedo generado por la asunción de Lincoln, y sus implicancias impositivas para el Sur, lo que forzó la secesión. Por el otro, los potenciales “desastres” que generaría un Sur con comercio libre para la actividad manufacturera del Norte forzaron el hecho de que el gobierno federal no permitiera secesionar en paz al Sur, lo que se tradujo en el forzoso estallido de la guerra.

SOLUCIONES PROPUESTAS AL PROBLEMA EN CUESTIÓN

Acabamos de revisar brevemente los problemas para una convivencia pacífica que se plantearon en Estados Unidos en el período 1789-1861. Si hay un factor político que caracterizó a esta etapa fue la practicidad y flexibilidad de la dirigencia de turno para salir de las diferentes crisis que surgieron. Sin embargo, como señaláramos oportunamente, esto solo sirvió para desviar el foco de los problemas de fondo⁶⁰.

Planteado así el problema del Federalismo, y examinadas sus manifestaciones históricas, se pueden distinguir en los Estados Unidos del período de referencia dos tipos de intentos de soluciones, categorizadas del siguiente modo:

1. De Ingeniería Constitucional
2. Secesionistas

1. SOLUCIONES DE INGENIERÍA CONSTITUCIONAL

1.1. LOS FEDERALISTAS (1787)

Expuesta ya la cuestión de las facciones y sus abusos, y sin profundizar en las diferentes argumentaciones -útiles únicamente a los fines de entender las discusiones de la época, pero irrelevantes a nuestros fines⁶¹-, podemos mencionar las soluciones propuestas por Madison al tema en discusión: en primer lugar, el autor supone que el hecho de la representación impone un filtro a la facción, cuya decisión queda, en última instancia, en manos de un cuerpo de distinguidos ciudadanos⁶²; en segundo

⁶⁰ Moore, Barrington Jr., *op cit*, pp. 138-139. Cabe destacar que, si bien coincidimos con la aseveración de Barrington Moore Jr. (en cuanto a que la flexibilidad eludía tratar el problema de fondo), no coincidimos con la interpretación del autor sobre cuáles son esos problemas de fondo.

⁶¹ Para una comprensión del contexto histórico de la argumentación de Madison, esto es, el marco de la discusión entre federalistas y anti federalistas, ver Storing, Herbert J., *What the Anti-Federalists Were For: The Political Thought of the Opponents of the Constitution*, USA: University of Chicago Press, 1981, pp. 24-47.

⁶² Esta argumentación parece ciertamente muy anacrónica. Sin embargo, cabe destacar que, aún hoy, existe algo de cierto en el argumento de Madison, más no sea por una cuestión de división del trabajo en la cual alguien tiene que

lugar, Madison afirma que la extensión territorial de la república hace que surjan una variedad de intereses que atentan contra la formación de una facción. En este sentido asegura: “Extend the sphere, and you take in a greater variety of parties and interests; you make it less probable that a majority of the whole will have a common motive to invade the rights of other citizens; or if such a common motive exists, it will be more difficult for all who feel it to discover their own strength, and to act in unison with each other”⁶³.

En otras palabras, una tierra extensa como Estados Unidos traería una diferencia entre sus partes lo suficientemente importante como para prevenir la formación de facciones (la historia probaría lo equivocado que estuvo Madison en este aspecto).

Por otra parte, en lo que se refiere a la aprobación de impuestos específicamente, Madison propuso en un principio como condición para la promulgación de legislación federal impositiva, la aceptación de la misma por parte de 9 de los 13 estados⁶⁴. Finalmente, en la Convención Constituyente de 1787, se tomó un modelo de mayoría simple⁶⁵, con la salvedad de afirmar que los impuestos debían ser uniformes a lo largo del territorio y que debía haber proporcionalidad sobre los impuestos directos (esto es, que se aplicaran proporcionalmente a la población)⁶⁶.

Por su parte, Hamilton, además de coincidir en la imposibilidad de lograr la uniformidad con Madison, propuso como forma de recaudación no expropiatoria tomar a las personas -y no a los estados- como sujetos impositivos, rechazando de plano un tipo de recaudación por cuotas impositivas por estado⁶⁷. De ahí su preferencia por los impuestos indirectos sobre los directos. Además, resaltó la necesidad de la proporcionalidad⁶⁸ de la recaudación, al igual que Madison.

1.2 LOS ESTADOS CONFEDERADOS DE NORTEAMÉRICA (1861)

Cuando, luego de la secesión de siete estados del Sur, éstos sancionaron para sí la Constitución de los Estados Confederados de Norteamérica, se establecieron -dadas las circunstancias históricas del surgimiento de dicha unidad política- limitaciones constitucionales explícitas sobre el otorgamiento de beneficios a cualquier rama de la industria y las aprobaciones de obras públicas a nivel central, además de establecerse un umbral de 2/3 en cada cámara para la aprobación de impuestos al comercio exterior. Además, se volvió al principio de uniformidad para la recaudación. Por último, se admitió explícitamente que la esclavitud sería reconocida en todos los nuevos territorios que adquiriera la Confederación,

especializarse en la política como trabajo de tiempo completo. De cualquier modo, analizar este problema merece más reflexión de la que se le puede dar en este contexto.

⁶³ Hamilton, Alexander; Jay, John and Madison, James, *op cit*, pp. 57. “Si se extiende el círculo y se incluye una mayor variedad de ^{partidos} e intereses, menos probable será que una mayoría tenga un motivo común para conculcar los derechos de otros ciudadanos; o si tal motivo común existe, será más difícil para todos lo que lo albergan descubrir su propia fuerza y actuar concertadamente”. Sánchez-Cuenca, Ignacio y Lledó, Pablo (ed.), *op cit*, p. 74.

⁶⁴ Adams, Charles, *op cit*, p. 75. Este modelo fue repudiado por una coalición de los estados del sur y del este. Ver Acton, John E., *Selected writings of Lord Acton Volume I: Essays in the history of liberty*, USA: Liberty Fund, 1985, p. 267-268.

⁶⁵ *Ibidem*. Al respecto, Washington mismo expresó su descontento y advirtió a Jefferson sobre los peligros que acarrearía.

⁶⁶ Hamilton, Alexander; Jay, John and Madison, James, *op cit*, pp. 57.

⁶⁷ *Ibidem*, pp. 117-122. Nótese que 200 años después de esto, la Ley 23.548 en Argentina discrepa con la opinión de Hamilton.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 206.

poniéndose, de este modo, un freno rotundo a los problemas puntuales que habían generado el estallido de la guerra. En este sentido, nótese como todos los controles mencionados anteriormente son una respuesta directa al fenómeno de tiranía de la mayoría, del cual los estados del Sur eran víctimas. Más específicamente, como ya se ha comentado, las reglas de toma de decisión a nivel del poder legislativo nacional, le permitían al gobierno federal cobrar altos impuestos a las importaciones, y proteger a las industrias del Norte.

2. SOLUCIONES SECESIONISTAS

2.1 LA TEORÍA DE LA NULIFICACIÓN JEFFERSON/CALHOUN:

La teoría de la nulificación fue el principal argumento de quienes lucharon contra la consolidación del poder federal en Estados Unidos en el siglo XIX. Si bien fue expuesta por varios autores en distintos momentos (incluyendo Madison, Hayne y John Taylor), las dos exposiciones más ilustrativas fueron la de Jefferson y la de Calhoun.

En 1798, en las “Kentucky Resolutions”, Jefferson deslizó la teoría de la interposición (aunque no la llamó de este modo). David Mayer⁶⁹ expuso las premisas del argumento de Jefferson, a saber:

- * Premisa 1: Estados Unidos es una unión entre estados, que ceden poderes y se quedan otros no delegados.
- * Premisa 2: Cuando el gobierno federal asume poderes no delegados, actúa sin autorización.
- * Premisa 3: El gobierno federal no puede ser el juez último de los poderes a él entregados, porque se vuelve la medida de su propio poder.

Dadas estas premisas, la conclusión a la que llegó Jefferson fue que, al no haber una autoridad última legítima para juzgar un caso particular (el Gobierno Federal no puede ser esa autoridad por ser resultado y no parte del compacto⁷⁰), cada estado podía juzgar por sí mismo la validez de una norma federal.

En este sentido, afirma:

(...) where powers are assumed which have not been delegated, a nullification of the act is the rightful remedy: that every state has a natural right in cases not within the compact to nullify of their own authority all assumptions of power by other within their limits: that without this right, they would be under the dominion, absolute and unlimited, of whoever may exercise this right of judgement for them.⁷¹

Así, Jefferson justificaba que un estado pudiera declarar inconstitucional una ley federal dentro de su territorio, y frenaba así el avance de dicho poder. Este criterio no sólo parece muy útil en casos impositivos particularmente, sino que fue, de hecho, utilizado en repetidas oportunidades como recurso

⁶⁹ Para la exposición detallada del argumento de Jefferson, ver Mayer, David N., *op cit*, pp. 199-208.

⁷⁰ Jefferson, Thomas, *op cit*, p. 453.

⁷¹ *Ibidem*. “(...) Allí donde los poderes asumidos no se hayan delegado, la nulificación del acto es el remedio adecuado; cada estado tiene el derecho natural -en caso que no se encuentren dentro del pacto- de anular con propia autoridad todas las suposiciones de poder de otros dentro de sus límites: sin este derecho estarían bajo el dominio, absoluto e ilimitado, de quien pueda ejercer el derecho de juicio por ellos”. Traducción propia.

teórico, discursivo y político en la historia del siglo XIX de los Estados Unidos, como se ilustró en el caso de 1832.

Por su parte, el argumento de John Calhoun, si bien parte de la misma base y llega a idénticas conclusiones, se sostiene sobre fundamentos un tanto diferentes.

Calhoun afirma que las sociedades siempre están en riesgo de dividirse entre dos tipos de agentes: pagadores netos de impuestos, y consumidores netos de impuestos. Como se desprende del nombre de ambos grupos, los primeros son quienes aportan más al tesoro de lo que reciben (y que por lo tanto mantienen al gobierno), y los consumidores realizan el ejercicio contrario, y son sostenidos por el gobierno, lo cual, en última instancia, es equivalente a ser sostenido por quienes aportan⁷².

Así los hechos, Calhoun sostiene que en una sociedad democrática y federal conviven dos principios mayoritarios: el del sufragio -que opera a nivel nacional (de ahí la elección democrática de representantes para la Nación), y que descansa sobre un principio numérico-, y el de la mayoría concurrente -que es el estatal, y se apoya en el principio del consenso⁷³. Así, el autor dota de una doble legitimidad al gobierno central; la primera es la legitimidad numérica, otorgada en las urnas; la segunda es la legitimidad que otorgan los estados parte del gobierno federal a través del consenso sobre los actos de gobierno. La contrapartida de dicho consenso, usualmente implícito, es que un disenso se debe poder hacer explícito. La forma de explicitar dicho disenso es a través de un acto de nulificación por parte del estado en desacuerdo con una medida federal, esto es, como ya se dijo, la posibilidad de vetar una ley federal dentro de su territorio.

De esta forma, solo se está a salvo del poder federal cuando ambos principios mayoritarios apuntan en el mismo sentido, dado que el principio numérico protege a las mayorías, y el concurrente a las minorías. De primar el principio numérico, solo las mayorías estarían protegidas. En este sentido, dice Calhoun, no alcanza con tener una Constitución escrita que limite los poderes del gobierno federal⁷⁴. Consecuentemente, el principio de la mayoría concurrente otorga a los estados el derecho a la nulificación, proveyendo el necesario equilibrio de poderes.

2.2 EL DERECHO DE SECESIÓN

El derecho a la secesión es una solución al problema de los abusos del poder en tanto es un derecho a la amenaza de secesión. En otras palabras, es un mecanismo que tiene una jurisdicción de hacerle saber al poder central que se está extralimitando, al punto de que dicha jurisdicción está reconsiderando su permanencia en la unión federal que los une y posibilita su explotación en el primer lugar. Sobre la secesión de los estados del Sur, Lord Acton explica: “When the Confederacy was established on the right of secession, the recognition of that right implied that there should never be occasion for its exercise. To say that particular contingencies shall justify separation is the same thing as to say that the Confederate government is bound within certain limits, under certain conditions, and by certain laws.”⁷⁵

⁷² Calhoun, John C., *op cit*, p. 19.

⁷³ *Ibidem*, pp. 21-22.

⁷⁴ Calhoun, John C., *op cit*, p. 26.

⁷⁵ Acton, John E., *op cit*, p. 277. “Cuando se estableció la Confederación sobre el derecho de secesión, su reconocimiento implicó que nunca se debería dar la circunstancia para ejercerlo. Decir que contingencias particulares

Lo concreto es que ningún estado-nación quiere perder territorios, y mucho menos sentar un precedente de disgusto regional que pueda fomentar otros, llevando a rebeliones masivas⁷⁶. En consecuencia, la amenaza de secesión debería servir, por lo menos, para iniciar conversaciones que lleven a las partes involucradas a buen término.

LOS PROBLEMAS DE LAS SOLUCIONES

Vemos que las soluciones constitucionales oscilan entre dos polos: o son excesivamente permisivas, dando lugar a abusos, o son excesivamente restrictivas, fomentando violaciones que degradan la calidad institucional e impidiendo la gobernabilidad.

Como ejemplo del primer tipo, podemos citar el principio de uniformidad. John Calhoun explicó cómo es posible disociar la uniformidad en la recaudación de la uniformidad en el gasto. Además, la uniformidad refirió originalmente al hecho de que todos los ciudadanos de la comunidad política en cuestión son iguales a la hora de ser cargados con impuestos, lo cual, bajo ningún punto de vista, prohíbe al gobierno de cobrarle impuestos a los ciudadanos de forma diferencial y re-direccionar ese dinero también de forma diferencial⁷⁷. Más aún, las diferencias de estructura económica entre los estados del Norte y del Sur hacían más accesible aún la posibilidad de concentrar el cobro de impuestos en unos y no en otros, lo cual hacía impracticable la proporcionalidad en la recaudación.

Como ejemplo del segundo tipo, están las restricciones a la toma de decisiones parlamentarias impuestas tanto por Madison como por la Constitución Confederada. El hecho de que el propio Madison se diera cuenta de que es imposible gobernar de esa forma es argumento suficiente en este sentido, y no hay mucho más que merezca decirse al respecto.

Las soluciones secesionistas, por su parte, adolecen de una falla central: descansan en la “buena voluntad” de quien secesiona o nulifica. En este sentido, pueden fomentar situaciones de chantaje al poder central para conseguir favores particulares, anulándose instancias intermedias (institucionales o de negociación) para mediar conflictos, porque, mal entendidos, estos recursos de protección de jurisdicciones menores pueden interpretarse como un derecho a pedir cualquier cosa por parte de estas mismas jurisdicciones. En otras palabras, la aceptación de la validez de cualquiera de las dos soluciones arriba expuestas fomenta en los estados parte de la Federación el incentivo a usar estos recursos para conseguir beneficios propios. Y no lo estimula solo en los pagadores netos o en los consumidores netos, sino en todos, lo que convierte al gobierno federal en un otorgador de favores a distintas jurisdicciones, según la urgencia política lo indique.

Habiéndose criticado la secesión como amenaza en tanto chantaje, nos resta considerar brevemente la secesión como acción unilateral. Al respecto, resaltaremos que no consideramos que esta opción sea una solución al problema aquí planteado, ya que la secesión unilateral no se propone paliar los efectos de las

justificarían la separación es como decir que el gobierno confederado está limitado por ciertos límites, en ciertas circunstancias y bajo ciertas leyes”. Traducción propia.

⁷⁶ Por supuesto, un Estado Nacional puede hacer uso de la fuerza para disciplinar este tipo de conductas, y de hecho lo hace. La propia guerra civil norteamericana así lo demuestra.

⁷⁷ Calhoun, John C., *op cit*, p. 17.

mayorías sobre las minorías en una comunidad política dada sino, por el contrario, romper los vínculos entre ambas. En consecuencia, no es correcto desde el punto de vista argumentativo referirse al derecho de secesión como una protección ante los abusos de las mayorías. Más preciso sería hablar de la secesión como una forma pacífica de romper un vínculo opresivo.

Por otra parte, respecto a la nulificación, cabe señalar que la imposibilidad de aplicar a una autoridad superior para dirimir conflictos niega el principio federal e implica, por tanto, una vuelta al modelo de Confederación⁷⁸. La definición misma de un Estado Federal incluye la posibilidad de recurrir a una autoridad última a la hora de dirimir conflictos.

En este punto se hace necesaria una aclaración: la separación conceptual entre las soluciones de ingeniería constitucional y las soluciones secesionistas resalta el hecho de que éstas últimas nunca tuvieron lugar en la Constitución de los Estados Unidos. En este sentido, aún reconociendo la tradición nulificadora o secesionista que se remonta a las resoluciones de 1798 de Madison y Jefferson, cabe inferir que, justamente, si esos dos hombres -involucrados en todos los debates de la formación del estado norteamericano- no dejaron por escrito un derecho a la secesión, probablemente su instauración no fuera masivamente reconocida. Consecuentemente, es cuanto menos curioso que todos los secesionistas de la época se hayan basado en la idea de un derecho constitucional implícito a la secesión.

Es pertinente señalar que tanto los debates como las propuestas de la época intentan, implícita o explícitamente, dar legitimidad a una u otra forma de recaudación impositiva. Teniendo en cuenta que “todo régimen fiscal se basa finalmente en una teoría sobre el poder, el control de los recursos y la legitimidad de su apropiación”⁷⁹, lo que estuvo en disputa en los Estados Unidos durante el período estudiado fue precisamente la legitimidad de dicha teoría de apropiación de recursos. En consecuencia, la guerra civil puede entenderse como la imposición final de un relato sobre otro, por la fuerza⁸⁰.

CONCLUSIONES

Volvemos así a la pregunta inicial: ¿Qué lecciones podemos extraer de la experiencia norteamericana para la Argentina?

Inicialmente, lo primero que surge es la imposibilidad de llevar a la práctica las soluciones propuestas. Esto se desprende de las críticas realizadas precedentemente a éstas y, en parte también, a la coyuntura argentina. En concreto, aún si se pudiese adoptar una cláusula constitucional en Argentina para la aprobación de legislación federal impositiva, lo restrictivo de la propuesta llevaría a que se violase. Sobre la secesión, cabe decir que nuestra opinión sobre ella -en tanto mecanismo de salida de una unión forzosa- es favorable, aunque esto no se traslada a la secesión entendida como amenaza, por los motivos ya expuestos⁸¹. De todos modos, este problema no se puede plantear actualmente, dado que consideramos

⁷⁸ Como dice Webster, es un camino intermedio inexistente entre la sumisión a las leyes federales y la secesión. Además, se rompe el principio de vivir bajo iguales leyes en un territorio dado. Al no poder recurrir a un tribunal superior ante un desacuerdo, se está volviendo al principio de la Confederación.

⁷⁹ Cortés Conde, Roberto, *op cit*, p. 17.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 152.

⁸¹ De todos modos, somos conscientes de que esta posición puede ser inconsistente, dado que el punto de separación entre una cosa y la otra es de difícil determinación.

que la condición mínima para siquiera empezar a considerar la posibilidad de secesión en Argentina es, a nuestro criterio, la existencia de un esquema de correspondencia fiscal, situación que dista de ser viable económicamente en la actualidad⁸². Este argumento clausura *ipso facto* la posibilidad de nulificación, aún si ésta no fuese inconsistente internamente. Una jurisdicción que no puede cubrir siquiera sus gastos corrientes sin recursos federales, y que vive en base a estos, no puede darse el lujo de vetar una ley federal para su territorio, más no sea porque entonces las jurisdicciones pagadoras netas de impuestos pueden vetar las leyes que los obligan a aportar al tesoro común para su propio territorio.

Por otra parte, es llamativo que, de todas las propuestas aquí expresadas, nunca se institucionalizara ninguna de ellas. Probablemente no hubiesen funcionado, y quizás ahí radica parte de la explicación de su no aplicación, aunque lo concreto es que hubiese sido lógico que lo intentaran.

Esto nos conduce a buscar implicancias alternativas al argumento de Madison. Si el problema del Federalismo es el abuso de poder de una facción por sobre el resto en cuestiones impositivas, y eso tiene efectos nocivos para el sistema democrático representativo en su conjunto, entonces una posible solución al problema sería clausurar la posibilidad de llano, pero no como pensó Madison, limitando la libertad de acción de las facciones sino, por el contrario, sacando el problema del ámbito de competencia de la facción en cuestión.

Por supuesto que este planteo es de difícil realización. Sin embargo, consideramos que, en el siglo XXI, una forma de acercarnos a él puede ser la búsqueda de una instancia institucional que tuviera los efectos de una solución constitucional pero sin serlo; que pudiera ofrecer rigideces institucionales que imposibilitasen la degradación institucional, y ofrecerlas en un grado de operatividad más concreto que el constitucional, más cercano al plano de la política diaria que el constitucional.

Consideremos brevemente ahora la situación actual de Argentina a la luz del presente trabajo. Hoy en día el sistema de transferencias inter jurisdiccionales a través del gobierno federal (la coparticipación de impuestos) presenta, como dijimos al inicio de la presente investigación, una clara transferencia de ingresos de unas jurisdicciones a otras. Más aún, el esquema genera incentivos para la no recaudación de impuestos por parte de las jurisdicciones consumidoras netas de impuestos⁸³. El problema, desde el punto de vista del lobby que realizan las provincias en la Capital, se agrava si consideramos el hecho de que cada vez más transferencias se hacen por mecanismos *ad hoc*, o directamente de forma arbitraria⁸⁴. Así, lo que se desprende del planteo de Madison en nuestro contexto de coparticipación actual es la necesidad de crear una institución autónoma para la toma de decisiones en este ámbito, que esté compuesta por representantes de todas las provincias.

Brindar detalles sobre la operatividad de esta idea es tarea para otro trabajo, y por ende, excede los límites de la presente exposición. Lo que sí podemos considerar brevemente aquí son los potenciales efectos positivos para el sistema político si se eliminara la posibilidad de expoliación de ese ámbito. En este sentido, es razonable inferir que, independientemente de cómo se instrumentara esta idea, los órganos de poder representativos a nivel nacional, al no tener la posibilidad de conceder favores políticos

⁸² Dania, Roberto y Mazzina, Constanza, *op cit.*

⁸³ *Ibidem.*

⁸⁴ Argañaraz, Nadin; Barraud, Ariel y Pierrepoint, María E., *op cit.*

retendrían parte de su verdadero poder y legitimidad, contrario a la situación actual, en que un gobierno nacional que es preso de múltiples intereses es realmente impotente, pese a detentar poderes ilimitados⁸⁵.

Por otra parte, los gobiernos provinciales, al no tener una instancia política de búsqueda de beneficios, se verían obligados a sincerar sus intereses y a negociar entre sí, en el marco autárquico de la institución antes mencionada. De esa forma, se busca que no haya intercambio de favores sino una negociación abierta sobre qué hacer con los recursos fiscales en juego. Al respecto de esto último, no es razonable esperar que las transferencias terminen de un día al otro, sino que, un objetivo más humilde y más realizable consistiría en generar esquemas institucionales y fiscales que le dieran una mayor racionalidad a las transferencias, orientándolas a, por lo menos, su reducción al mediano plazo.

Además, podemos imaginar que las reglas de decisión para esta institución, incluso, podrían ser un poco restrictivas, dado que no hay múltiples instancias de comercio de votos (al menos no como en la actualidad). Asimismo, la separación -aunque sea formal- del problema de las máximas esferas de poder, podría permitir su visualización aislada, lo cual posibilitaría un trato más apropiado de la cuestión.

Hemos arribado a esta instancia, que operará como punto de llegada del presente trabajo. No hemos pretendido resolver todos los problemas de abusos de poder de facciones en una sociedad dada, sino simplemente, a la luz de la experiencia estadounidense, reflexionar sobre como frenar expoliaciones impositivas en la Argentina del siglo XXI. En ese sentido, hemos arribado a algunas conclusiones de interés, que, lejos de cerrar el debate sobre el tema, apenas lo abren.

En este marco no se puede más que arañar la superficie en relación a las implicancias de nuestras conclusiones. Ahondar sobre este tema es objeto de una exposición en sí misma.

⁸⁵ Hayek, Friedrich A., *op cit.* Es necesario resaltar, sin embargo, que existen muchas otras instancias de abusos de unos grupos a otros en una sociedad contemporánea. Semejante análisis excede ampliamente los límites de este trabajo.