

OPINIÓN PÚBLICA. EL TRÁNSITO HACIA EL OESTE: LOS ESTADOS UNIDOS. UNA INTRODUCCIÓN (1787-1800)*

Juan Ignacio Rospir Zabala
Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN: Este ensayo examina la génesis del concepto de opinión pública entre 1787 y 1800 en Estados Unidos. Resume el marco de privilegios y clientelismo político en el que floreció la prensa de partido. Las consecuencias de la 1ª Enmienda y las reacciones a las Leyes de extranjería y sedición. La batalla partidista entre Federalistas y Republicanos es el marco político en que se contempla la contribución de Madison al concepto de opinión pública.

Palabras clave: Opinión Pública, fenómeno, concepto, soberana, participativa, prensa, partidos, clientelismo, privilegios, sociedades democráticas, gobierno, oposición, extensión del territorio, republicanism, Hamilton, Madison, gobierno británico, influencia francesa.

ABSTRACT: This essay analyses the origins of the public opinion concept between 1787 and 1800 in the United States. It summarizes several points: First, it examines the framework of privileges and political patronage in which the party press flourished; and second, it describes the consequences of the First Amendment and the reaction against the Alien and Sedition Acts. The contribution of Madison to the concept of public opinion appears within the partisan war between federalist and republicans as a political framework.

* Esta investigación forma parte del Proyecto Nacional de Investigación "Los momentos históricos de la opinión pública: de la Revolución francesa a la actualidad." (HAR 2009-08461) financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

Keywords: Public opinion, phenomenon, concept, sovereignty, participative, press, parties, patronage, privileges, democratic societies, government, opposition, extension of the territory, republicanism, Hamilton, Madison, British government, French influence.

1. Las extensiones de la opinión pública

El fenómeno y concepto de opinión pública en Estados Unidos remite a la literatura política que conforma los orígenes ideológicos de la Revolución y a la nueva realidad política que arranca con la década de 1790. Dos recorridos en los que la opinión pública trazó su compromiso intelectual desde las prácticas del período revolucionario hasta las nuevas necesidades de la construcción de un poder nacional. El tránsito de una colonia a una República independiente implicó el comienzo de una política gradual y concreta y el compromiso de repensar, modificar y modernizar la fraseología y actuaciones anteriores. La apelación a la opinión pública se adhirió como fortificación en la discusión de los problemas económicos y políticos de la década de 1790.

La experiencia de la literatura de oposición actuó de precipitador ideológico en la decantación del fenómeno de la opinión pública. Sus redactores, ensayistas, panfletistas y comentaristas misceláneos, no alcanzaron la altura y elegancia intelectual de los filósofos u “hombres de letras” europeos pero sí supieron publicitar y situar la controversia política con mayor ardor que sus contemporáneos ingleses o franceses. El *pamphlet* –como género político clásico y con no más de veinte páginas impresas- fue el vehículo principal de difusión de las nuevas ideas y sentimientos. Los *pamphlets* introdujeron y fijaron la crítica de la corrupción política en Inglaterra, el problema del poder, la amenaza del ejército permanente para la libertad, el concepto de constitución, la representación electiva, la soberanía, la separación de poderes y una relectura de los autores griegos y latinos¹.

Después de la Revolución la prensa americana se convirtió en el instrumento político más visible e importante. Los artículos que crearon la Confederación “Estados Unidos de América”, aprobados el uno de marzo de 1781, no incluyeron la libertad de prensa en su redacción. El artículo 5 refiere únicamente a la libertad de expresión y de debate de los congresistas así como su libertad y garantías en el ejercicio de su cargo pero no recoge ni menciona la libertad de

1. El estudio de esta literatura y su conexión con la opinión pública tiene un primer precedente en la tesis doctoral de Philip Davison, *Propaganda and the American Revolution 1763-1783*, Norton, Nueva York 1973 [1941]. Para el estudio de la literatura de oposición política sigue siendo referencia básica el libro de Bailyn, B., *The Ideological Origins of the American Revolution*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 1992 (edición ampliada) [1967].

prensa². Los años conocidos como el “período crítico” (1781-1789) fueron un tiempo en el que los periódicos vivieron y se desarrollaron sin una declaración expresa de libertad de prensa. Esto, sin embargo, no significa que dicho concepto no pueda encontrarse en nueve constituciones de los trece estados firmantes de los artículos de la Confederación.

La Convención de Filadelfia, 25 de Mayo a 17 de septiembre de 1787, encargada de redactar la Constitución empezó con la votación de que nada de lo hablado en la Cámara sería publicado o comunicado sin autorización. La publicidad de la discusión, debate constitucional, realizada a puerta cerrada, dependió de las filtraciones y conversaciones que los delegados mantuvieron con los editores-periodistas. El derecho a la libertad de expresión y de prensa, recordémoslo, no se recogió en la Constitución firmada el 17 de septiembre de 1787. La relación entre prensa, opinión pública y debate constitucional siguió un modelo de relación, de opacidad y filtraciones, que difirió del seguido en algunos de los países europeos. El “nuevo espectáculo” que la discusión constitucional jugó en Europa, motor y fuente de legitimidad, no se produjo en Estados Unidos. El registro más completo de los debates constitucionales lo forman las notas tomadas por James Madison en el transcurso de los mismos.³

En de *The Federalist Papers*⁴ la opinión pública recibió diez referencias, y no todas textuales, en el total de los 85 artículos que componen la colección. Las contribuciones de Hamilton y Madison son las más relevantes para la opinión pública. En el Número 10, James Madison se ocupó de las facciones y los partidos. La expresión y dominio de la opinión pública por las facciones –ya fuesen mayoritarias o minoritarias- fue contemplada y denunciada como un peligro y una verdadera amenaza para el futuro de la República. La articulación de la opinión pública, en un territorio tan extenso, fue contemplada como un desafío que había que superar. En el Número 49, el artículo más citado de los

2. Artículo V, cuarto párrafo, “La libertad de hablar y discutir en el Congreso no dará motivo a inquisiciones o acusaciones en tribunal alguno ni en otro lugar fuera del Congreso y los miembros de éste se hallarán a salvo de arrestos y prisiones durante el tiempo que empleen en dirigirse a él, asistir a sus sesiones y regresar de ellas, a no ser por causa de traición, delito grave o perturbación del orden público”.

3. Koch, A., *Notes of Debates in the Federal Convention of 1787 Reported by James Madison*, Athens, Ohio 1966. Esta singular posición ante la publicidad parlamentaria explica la escasez de testimonios de primera mano. Impide, por ejemplo, disponer de las apreciaciones y valoraciones que sobre este “nuevo espectáculo” (la publicidad parlamentaria) nos han dejado, por ejemplo, Chateaubriand en Francia, *Memorias de ultratumba*, o A. Arguelles en *La reforma constitucional de Cádiz*

4. *The Federalist Papers* es conocido únicamente como *The Federalist*. Publicado entre octubre de 1787 y agosto de 1788, y redactado por A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, tuvo como objetivo persuadir a la población de Nueva York para que votase la nueva constitución. *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.

de Madison, siguiendo a Hume, “el gobierno descansa en la opinión”⁵, se ocupó nuevamente de las facciones y de la opinión de la mayoría. “Si es cierto – escribe- que todos los gobiernos se apoyan en la opinión, no es menos cierto que la fuerza de la opinión en cada individuo, y su influencias práctica sobre la conducta, dependen en gran parte del número de individuos que creen que comparten la misma opinión”. La institucionalización de la opinión como medio de institucionalizar la República forma parte de la interpretación de este artículo, forma parte de la opinión como razón y fundamento de la República⁶.

Alexander Hamilton, que contribuyó con 51 artículos, empleó el término opinión pública para referirse a lo mismo que en la elocución madisoniana era nombrado como “censura pública”, “confianza pública” o simplemente prensa. En el Número 84, Hamilton fue el más explícito en esta fecha en los que se refiere al papel que la opinión pública y la prensa estaban llamadas a desempeñar en la República. Son conocidos sus comentarios sobre la posición del legislador ante la libertad de prensa. “¿Con que objeto declarar que no se harán cosas que no se está autorizado a efectuar? Por ejemplo: ¿para qué se afirmaría que la libertad de prensa no sufrirá menoscabo, si no se confiere el poder de imponerle restricciones?”. También subraya que observa que “en la Constitución de este Estado no existe una sola sílaba que se refiera a ella”. La razón de esta omisión es explicada en estos términos. “¿Qué es la libertad de Prensa? ¿Quién puede dar de ella una definición que no deje un ancho campo a los subterfugios? Afirmo que resulta impracticable y deduzco de esto que la garantía de la referida libertad, a pesar de las elocuentes declaraciones que se inserten en su favor, en cualquier Constitución, debe conjuntamente depender de la opinión pública y del espíritu general del pueblo y del gobierno”⁷.

La Constitución –escribe Gordon Wood- representó tanto el clímax y el final de la Ilustración americana. Con el “fin de la política clásica” descrito por Gordon Wood⁸ el vocabulario político –tiranía, separación de poderes, libertad de prensa, gobierno, opinión pública- tomó un nuevo significado. Es el cambio al que también H. Arendt⁹ se refiere cuando escribe que “lo que hizo posible que los Padres Fundadores trascendieran el marco estrecho y tradicional de su sistema de conceptos generales fue el deseo apremiante de asegurar la estabilidad

5. David Hume, “Of the Principles of Government”, en *Selected Essays*, Oxford University Press 1993, pp. 24-28. En español, , “De los primeros principios del gobierno, en *Ensayos Políticos*, Madrid, Tecnos, 1987, pp. 21-25.

6. Vollrath, E., “That all Governments Rest on Opinion”, en *Social Research*, 43, 1, (1976), pp. 46-71.

7. Hamilton, A., Número 84, *El Federalista*.

8. Wood, G., *The Creation of the American Republic*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1998 [1969], pp. 606-615.

9. Arendt, H., *Sobre la revolución*, Alianza Editorial, Madrid, 2009 [1963], p. 305.

de la nueva criatura y estabilizar todos los factores de la vida política en una “institución perdurable””. Del lenguaje político del siglo XVIII Arendt también nos dice que “una vez que America había olvidado el espíritu revolucionario –lo que quedó- fueron las libertades civiles, el bienestar individual del mayor número y la opinión pública como la fuerza más importante que gobierna la sociedad democrática e igualitaria”. Esta transformación, dice más adelante, no fue posible en los países afectados por la Revolución Francesa. El “deseo apremiante” de estabilidad, de continuidad de la República, estará presente en la discusión del lugar y papel concedidos a la opinión pública. El cambio en el pensamiento político que inicia este período, Wood, lo califica de fundamental y lo resume en que “los americanos empezaron poniendo un énfasis creciente en lo que llamaron opinión pública”¹⁰. Un cambio que es fundamental para Wood, como historiador destacado del llamado “republicanismo clásico”, porque el énfasis en la opinión pública desplazó al anterior en la “virtud pública” que tanto destaca esta corriente de la historia intelectual americana de este período.

En los debates que precedieron a la ratificación de la Constitución, Federalistas y Anti-Federalistas estaban de acuerdo en que ambas partes querían un gobierno nacional efectivo. Un gobierno que salvaguardase contra la tiranía. El desacuerdo posterior surgió en si la separación de poderes sería el guardián adecuado. Los Anti-Federalistas pensaban que no y Madison propuso, y resumió, en diez enmiendas –conocidas como Bill of Rights (Carta de derechos)- la protección de los derechos individuales como parte de la Constitución. El Bill of Rights surgió de las objeciones contra el sistema de gobierno creado por la Constitución. Algunos estados habían firmado con la esperanza de introducir cambios en un futuro inmediato. La Constitución fue concebida sin contemplar la inclusión de un Bill of Rights que restringiese el poder del gobierno nacional. Pero la idea de tales derechos estaba muy arraigada en el pueblo americano como para dejarla de lado.

La discusión sobre la ausencia de un Bill of Rights es, por tanto, la que da sentido al debate de la famosa primera enmienda. La propuesta y defensa se asentó en que las enmiendas únicamente se referían a los derechos individuales y no amenazaban la estructura del gobierno. En el debate general el número de enmiendas llegó casi a doscientas, algo que se desestimó y entendió como peligroso para los retos que el gobierno tenía que afrontar. Los Federalistas consideraron que era demasiado pronto para introducir un número tan elevado de cambios. Algunas hacían referencia a materias impositivas, regulación de las elecciones, autoridad judicial o número de mandatos presidenciales. Madison ignoró la mayoría y resumió en diez su propuesta (8-6-1789).

10. Wood, G., *The Creation of the American Republic*, p. 612.

Las enmiendas se ratificaron lentamente y sin demasiado entusiasmo entre 1789 y 1791¹¹. Después de la ratificación muchos americanos se olvidaron de ellas. Judicialmente el Bill of Rights se mantuvo latente hasta el siglo XX. A diferencia de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) el Bill of Rights americano (1791) fue un documento menos creativo pero más defensivo. Un documento que servía para limitar el poder pre-existente de los gobiernos. Para encontrar un documento que recuerde la Declaración de Derechos del Hombre es necesario volver a la Declaración de Independencia de 1776¹².

Al comienzo de la Revolución, 1765, se publicaban 40 periódicos. En 1783 apareció el primer periódico diario. Los debates de la Constitución y la aprobación del Bill of Rights avivaron el crecimiento periodístico hasta los 82 títulos semanales y los 8 diarios. Una circulación total estimada en 50.000 copias. En 1800 el número era de 234, con 24 títulos diarios y una circulación de 145.000 copias. Desde 1770 los periódicos desarrollaron unas claras lealtades partidistas e ideológicas apoyando una agenda política concreta y la movilización de la opinión pública. Para 1808, por ejemplo, de los 329 periódicos publicados 55 eran abiertamente partidistas¹³. Es el comienzo de la aparición del público lector de periódicos. De la identificación de lo que dicen los periódicos con lo que piensa y expresa la opinión pública. Un comportamiento e influencia que sería descrito por Tocqueville en páginas brillantes, y cincuenta años más tarde por James Bryce y el conjunto de los viajeros europeos a Estados Unidos de los últimos dos siglos¹⁴.

Aunque el debate más pleno sobre la libertad de imprenta y de expresión fue el de la "Primera enmienda" la fuerza e influencia política que los periódicos adquirieron y desempeñaron dio lugar al primer intento de restricción o violación de dicha enmienda. Las críticas contra la Administración Federalista, y el proceso general de politización de la sociedad emprendido por la prensa, motivaron que se promoviesen cuatro leyes en 1798 conocidas como Alien and

11. El texto de la 1ª Enmienda dice: "El Congreso no hará ley alguna por la que adopte una religión como oficial del Estado o se prohíba practicarla libremente, o que coarte la libertad de palabra o de imprenta, o el derecho del pueblo para reunirse pacíficamente y para pedir al gobierno la reparación de agravios".

12. Wood, G., *Empire of Liberty. A History of the Early Republic 1789-1815*, Oxford University Press, 2009, pp. 65-72.

13. Copeland, D., "America, 1750-1820", en Barker, H, y S. Burrows (Eds), *Press, Politics and the Public Sphere in Europe and North America 1760-1820*, Cambridge University Press, 2007, p. 149.

14. Tocqueville, A., *La democracia en America*, Madrid, Trotta, 2010. Bryce, J., *The American Commonwealth*, Indianapolis, Liberty Fund, 1995. V. 2, parte IV. Para los viajeros y residentes españoles, Muñoz García, C., *Historia de un estereotipo. Intelectuales españoles en Estados Unidos (1885-1936)*, Madrid, Langre, 2008, pp. 91-105.

Sedition Acts (Leyes de extranjería y decisión). La cuarta (14-7-1798) en el artículo segundo es la más conectada con la prensa y fue interpretada como un intento de silenciar y violar, por primera vez, la 1ª Enmienda. Que los Federalistas la sintieran como necesaria nos habla directamente de la fuerza que la prensa había adquirido. Una prensa que había alcanzado no sólo un carácter político, si no también una dimensión social que cubría el amplio espectro de la fama, el honor y la reputación de los personajes públicos. Esta dimensión no fue abandonada incluso después de que las Alien and Sedition Acts fuesen derogadas en 1802.

Como ejemplo de este ajeteo periodístico es siempre recurrente señalar la evolución de Thomas Jefferson ante el reconocimiento y el papel atribuido a la prensa. En París, embajador 1785-89, reconoció a la prensa y a la opinión un lugar privilegiado. Quizá donde escribió su frase más conocida a este respecto. “Si me incumbiese decidir –escribe– entre un gobierno sin periódicos o periódicos sin gobierno no vacilaría un instante en preferir lo segundo”¹⁵. Una vez en Washington, y como Presidente, la opinión anterior cambia y en el Discurso Inaugural de su segundo mandato (4-3-1787) dedicará varios párrafos a la prensa y a la libertad de prensa para acuñar la famosa frase de “la artillería de la prensa”. Frase referida a las críticas recibidas en su anterior mandato y en la campaña electoral para el segundo. Denunció los abusos de la prensa calificándola de institución en perjuicio de la libertad y la ciencia¹⁶. Más tarde, y dentro del periodismo de ataque personal e irresponsable, algo que Tocqueville también anotará, a requerimiento de una consulta de un migo confiesa su amargura. “La triste verdad es que la supresión de la prensa no podría privar a la nación de sus beneficios más de lo que la priva su sumisión prostituida a la falsedad. Hoy en día no puede creerse nada de lo que publican los periódicos. La verdad misma se hace sospechosa cuando aparece en ese vehículo contaminado... añadiré que un hombre que jamás mire un periódico estará mejor informado que quienes los leen”¹⁷.

La Sedition Act de 1798 fue un punto crucial en el desarrollo del concepto de opinión pública. Un debate que fue más allá del tema de la libertad de prensa. Desarticuló los fundamentos del mundo de la Ilustración en el que gran parte de los políticos, y los Padres Fundadores, permanecían. Los Federalistas eran partidarios de que la mentira, el escándalo, las falsedades, las injurias,

15. Jefferson, T., “Carta al coronel E. Carrington 16-1-1787”, en Jefferson, *Autobiografía y otros escritos*, Madrid, Tecnos, 1987, p. 434.

16. Malone, D., *Jefferson the President. Second Term 1805-1809*, Boston, Little Brown, 1974, pp. 8-9.

17. Jefferson, T., “Carta a John Norvell 11-6-1807”, en Jefferson, *Autobiografía*, pp. 620-621. Rospir, J. I., “Introducción a la comunicación política”, en S. Berrocal, *Comunicación política en televisión y nuevos medios*, Barcelona, Ariel, 2003, pp. 28-30.

fuesen castigadas por los tribunales. La oposición Republicana rechazó las restricciones impuestas a la prensa así como el reconocimiento legal que introducían de diferenciar, distinguir, entre la verdad y la falsedad de las opiniones. Con la posición de los Republicanos se rompía la concepción dieciochesca de que las verdades eran universales y capaces de ser descubiertas por la razón. Los Republicanos defendieron que las opiniones eran muchas y diversas y su verdad no podía únicamente ser revelada por el juicio individual y los tribunales.

Jefferson diferenció entre los principios y las opiniones. Si los principios eran difíciles de establecer, las opiniones eran fluidas y diversas. Las opiniones sobre política ya no eran el monopolio de la clase ilustrada, de unos pocos. Todo el mundo podía expresar sus opiniones (1ª Enmienda). La opinión pública dejaba de ser consecuencia del liderazgo intelectual de una élite ilustrada. Aparecía como una agregación de sentimientos y opiniones individuales. Una fuerza y una expresión que era resultado de un colectivo, de muchas voces y mentes interactuando en un mismo momento. Entendida de esta manera la opinión pública aparecía alejada de la manipulación y el dominio de unos pocos. “Esta amplia, impersonal, y democrática idea de opinión pública –escribe Wood– pronto llegó a dominar toda la vida intelectual americana”¹⁸. En este debate nace el poder de la opinión pública en la cultura americana de este período. Nace como reacción al primer intento de violación de las libertades de expresión y de imprenta establecidas en la 1ª Enmienda. La importancia de desarrollar la intercomunicación de ideas, opiniones y sentimientos a través de la prensa se volverá argumento recurrente cuando se acuda al lugar requerido para la opinión pública en el seno de la República.

La década de 1790, marcada por las dos legislaciones anteriores y “el fin de la política clásica”, fue testigo de la aparición de los partidos políticos y de la controversia partidista. Las The Democratic-Republican Societies irrumpieron jugando un papel fundamental en la articulación y ajeteo de la opinión pública. Herederas de la rica experiencia de “las sociedades patrióticas” del período revolucionario, las *societies*, fundadas a partir de 1793, actuaron a favor de la concreción del primer partido de la época posrevolucionaria, el Republicano-Demócrata de Jefferson que sería dominante entre 1800 y 1829. Las *societies* articularon una corriente de opinión pública basada en la crítica y la denuncia de Hamilton y Jay (Washington, Presidente). Para el estudio de la opinión pública son significativas porque, por primera vez, dieron lugar en Estados Unidos a una corriente de opinión fundada en la denuncia y oposición a una política exterior concreta. La seguida por Hamilton y Jay desde el comienzo de la guerra entre Francia e Inglaterra (1793). Una alianza, política exterior y opinión públi-

18. Wood, G., *Empire*, p. 312.

ca, que es clásica desde el siglo XVIII, y que se mantiene como fuente perenne de investigación académica.

Las manifestaciones promovidas, los discursos publicados, las alianzas con la prensa, así como las técnicas empleadas para movilizar al electorado a favor de Jefferson les conceden una seña de modernidad en la historia de la opinión pública. Jefferson y Madison estuvieron entre sus miembros. Numerosos editores, periodistas, comerciantes, campesinos etc. militaban en sus filas. Entre sus peticiones, a parte de la rectificación de la política exterior y económica de los Federalistas, fue constante el derecho a criticar a los representantes gubernamentales, la explicación de las actuaciones públicas, la libertad de expresión, impresión y reunión y la reclamación del fin de las sesiones secretas en la Cámara. La petición de un sistema penal más humano, de un sistema público de educación o la crítica –aunque ocasional- a la esclavitud también formaron parte del ideario que promovieron. La reclamación y la confianza en la prensa como gran medio de educación fue, lógicamente, otra constante.

El papel y lugar atribuidos a estas sociedades en los estudio actuales de opinión pública, y de los partidos políticos, está relacionado con la investigación que enfatiza la datación y novedad de esta experiencia en la organización, cristalización y comunicación de la opinión pública. En la historiografía americana¹⁹ los precedentes se señalan en el papel que jugaron las sociedades prerrevolucionarias (Sons of Liberty, 1765) y los “committies of correspondence” (1772) desde el Stamp Act de 1765²⁰. El énfasis en estos precedentes responde a la reclamación de señalar a todo este movimiento asociativo como endógeno y distinto a los organizados en Inglaterra –especialmente el conocido “caso Wilkes”, 1768-71²¹ y el posterior en Francia de los famosos Clubes jacobinos²².

Aunque las Democratic-Republican societies no llegaron a tener una red nacional (para 1800 el censo estimado era de ocho millones de habitantes) alcanzaron la cifra de 42 con la victoria electoral de Jefferson en 1800. La política de oposición que siguieron, sin desarrollarse al modo inglés seguido desde la iniciativa de Bolingbroke frente a Walpole²³, arrastró una concepción de oposición, y de opinión pública, más próxima a este modelo que al seguido en

19. Punto de partida para las *societies* sigue siendo el estudio de Forner, Ph., *The Democratic-Republican Societies, 1780-1800*, Westport, Greenwood Press, 1976.

20. Morgan, E. S., *The Birst of the Republic 1763-1789*, The University of Chicago Press, 1992, pp. 56-57.

21. Brewer, J., *Party Ideology and popular politics at the accesión of George III*, Cambridge University Press, pp. 163-200.

22. Cowans, J., *To Speak for the People*, Nueva York, Routledge, 2001, pp. 53-86.

23. Skiner, Q., “The Principles and Practice of Opposition: The Case of Bolingbroke versus Walpole”, en N. Mckendrick (Ed), *Historical Perspectives: Studies in English Thought and Society*, London, Europa Publication, 1974, pp. 91-128.

Francia desde 1792, una apelación a la opinión pública como fuerza unitaria y autoevidente. Estados Unidos nunca ha conocido el “gobierno de gabinete parlamentario” nacido en Gran Bretaña y por tanto tampoco la relación, o extensión, entre dicho tipo de gobierno y su apoyo o control en la opinión pública. Las *societies* perdieron su influencia en 1796 cuando perdieron la campaña para que Washington no firmase el “tratado Jay” (17-11-94) que las Cámaras, en secreto, ya habían ratificado en junio de 1795. El papel que jugaron sigue circunscrito en la investigación a la aparición de los partidos, a su eficacia como máquinas electorales, a su consideración de grupos de presión y a su actividad propagandística y movilizadora.

La publicidad de las Cámaras, los diarios de sesiones y el nacimiento, primero, de la información parlamentaria y, después, simplemente política tiene su punto de arranque en el Artículo V de la constitución. “Cada Cámara –dice- llevará un diario de sesiones y lo publicará de tiempo en tiempo a excepción de aquellas partes que a su juicio exijan reserva, y los votos afirmativos y negativos de sus miembros con respecto a cualquier cuestión se harán constar en el diario, a petición de la quinta parte de los presentes”. Si bien los principios de que el pueblo debía estar informado y de que el gobierno basado en la opinión del pueblo obligaba a la transmisión de información -principios compartidos por los congresistas-, el Artículo V no dejaba claro ni el cuando ni el modo en que dicha información debía comunicarse. Tampoco se iluminaba qué se entendía por la expresión “de tiempo en tiempo”, qué cuestiones exigían reserva o secreto, algo que aparece como potestativo de los congresistas, ni el criterio de la publicación de las votaciones, “decisión de una quinta parte de los presentes”.

El problema inmediato fue encontrar la forma y los medios para conseguir que las leyes, las resoluciones, las votaciones y los debates, la parte más interesante para el público, fuesen impresos y publicados regularmente. La solución se puso en los periódicos, en el instrumento que ya formaba parte de la vida americana²⁴. El Congreso autorizó (15-9-1789) al Secretario de Estado, Jefferson, a seleccionar tres periódicos por cada estado para la publicación del conjunto de las tareas legislativas. Una decisión de clientelismo o patrocinio periodístico, pagado por la administración, que estuvo vigente hasta la guerra civil. Desapareció con la creación de la GPO (Government Printing Office) en 1860 y la derogación definitiva, tras diferentes debates sobre las consecuencias que había tenido y el coste que representaba, el tres de marzo de 1875²⁵. Hasta la creación de la GOP los documentos del Congreso fueron publicados por los periódicos elegidos por los respectivos Secretarios de Estado que se fueron sucediendo. Un

24. Smith, C. H., *The Press, Politics, and Patronage: The American Government's Use of Newspapers 1789-1875*, Athens, University the Georgia Press, 1977.

25. Smith, C. H., *The Press*, pp. 233-242.

modelo de clientelismo y subsidio económico que cambiaba en función del color del gobierno.

Las primeras noticias procedentes del Congreso, como en Europa, fueron redactadas (construidas) por reporteros inexpertos, recién llegados a la nueva situación, de forma azarosa e irregular. Los permisos para acceder a la Cámara se concedieron con dudas y reservas. Tampoco quedaba claro el grado de veracidad que transmitían dichas informaciones. La primera convocatoria solicitando taquígrafos para seguir las sesiones fue en 1795²⁶. Con la localización en Washington, tras Filadelfia y Nueva York, el *National Intelliger*, periódico patrocinado por el recién elegido Presidente Jefferson (1800), se inauguró un estilo de información, y de clientelismo político, que fue imitado por el resto de periódicos. En 1802 el privilegio de entrar en la Cámara para seguir las sesiones alcanzó al Senado. El taquígrafo, en el texto publicado, reproducía únicamente el sentido de las palabras pronunciadas y algunas citas textuales de forma ocasional. En algunos casos a los políticos se les permitía hacer correcciones antes de la publicación. Una cortesía que satisfacía a los oradores y que permitía conocer con antelación los textos publicados²⁷. La escasez en Washington de imprentas, periódicos, e incluso papel, hizo de esta modalidad informativa una necesidad. El compromiso gubernamental de contar con los periódicos para satisfacer las demandas informativas convirtió el clientelismo periodístico en una extensión natural y ventajosa del partido en el gobierno.

Los periódicos eran contemplados como parte del sistema político: elegidos, financiados y desempeñando una tarea fundamental. Parte irrenunciable del sistema en que se fundaba el gobierno basado en el pueblo y en sus opiniones. Los propietarios, Editores-periodistas, se veían así mismos como funcionarios públicos. Agentes que promovían el bienestar general a la vez que satisfacían una necesidad informativa fundamental. Su trabajo no sólo era útil, sino necesario. Consecuencia lógica de esta percepción y dependencia politico-periodística, la prensa y la libertad de prensa tenían que ser protegida por la ley y garantizada su libertad de funcionamiento. Podemos decir que la 1ª Enmienda hizo de la prensa el único negocio especialmente protegido por la ley.

26. Las primeras descripciones de la Cámara de Representantes han sido estudiadas por McPherson, E. C., "Reports of the Debates of the House of Representative during the First Congress, 1789-1791", en *Quarterly Journal of Speech*, 30, (febrero 1944), pp. 64-71.

27. Esta práctica también fue común en Europa en el siglo XVIII y en parte del XIX. El proceso de construcción de las noticias parlamentarias tuvo su nacimiento en Gran Bretaña. Thomas, P. D. G., "The Beginning of Parliamentary Reporting in Newspapers, 1768-1774", en *The English Historical Review*, 71, 293, (1959), pp. 623-636. Schweizer K., "Newspapers, Politics and Public Opinion in the Later Hanoverian Era", en *Parliamentary History*, 25, 1, (2006), pp. 32-48.

De esta concepción de la prensa, y de garantías y protección declaradas, nacieron los privilegios que alentaron su crecimiento (número de títulos y difusión) y papel político. El reconocimiento de su estatus, político y social, ha sido constante desde entonces. El primer privilegio que favoreció el desarrollo de la prensa fue el considerar a los periódicos como "correo postal". Los periódicos recibieron todos los beneficios y facilidades del correo postal. El franqueo de periódicos fue notablemente reducido, casi simbólico en comparación con el de las cartas y resto de envíos. Esta reducción fue un privilegio que duró hasta la guerra civil.

El intercambio de periódicos entre los editores estaba exento de pago. Es decir, un intercambio de periódicos gratuito entre ciudades y estados. Algo relevante en un país de gran extensión geográfica y en un momento en el que la adquisición de noticias políticas no era fácil ni frecuente. Los periódicos estaban libres de impuestos, un privilegio que favorecía el negocio y la multiplicación de cabeceras. Este privilegio es un fuerte contraste con las legislaciones continentales en esta materia, especialmente las inspiradas en el doctrinarismo francés (fianzas previas, registros, multas, requisitos para ser director, etc.). Estos privilegios convirtieron a los periódicos en el contenido principal del correo postal. De cada mejora en dicha red, velocidad, continuidad, frecuencia, telégrafo, ferrocarril, la prensa era la primera beneficiaria.

Las oficinas postales a pesar del déficit permanente fueron reconocidas como fuente de beneficios por el servicio que prestaban a la prensa. Las *postas* también actuaron como puntos informativos de primer orden, puntos de encuentro para la recepción y comentario de noticias. El cartero era contemplado como un colaborador indispensable. Un agente auxiliar del periódico. El reparto de las suscripciones (con periódicos de partido) era la actividad prioritaria. La política de nombramientos de carteros y jefes de correos formaba parte del clientelismo periodístico-político. La red postal y la red de periódicos gubernamentales y de partido marcharon en paralelo. La prensa entró en la corrupción de la "información privilegiada", de las "filtraciones" económicas y políticas como medio de asegurar su estabilidad y expansión empresarial. Un desarrollo que se dio tanto a nivel federal como estatal ²⁸.

Con las presidencias de Jefferson y Madison (1800-1817) el sistema de clientelismo permitió el control de la prensa y una mayoría de periódicos apoyando la causa republicana. Un control y habilidad en el uso de la prensa que redujo notablemente la elasticidad del debate público y la opinión pública que le acompaña. El modelo de clientelismo y de corrupción que animó el éxito de la prensa a partir de 1789 encuentra numerosas similitudes en cuanto a pene-

28. Stewart, D. H., "The Press and Political Corruption during the Federalist Administrations", en *Political Science Quarterly*, 67, 3, (1952), pp. 426-446.

tración política con el seguido en Europa. La 1ª Enmienda, y sus consecuencias, por un lado, y las leyes continentales, por otro, son los elementos diferenciadores de partida en cuanto a la elasticidad del debate público. En este escenario de desarrollo periodístico no sorprende que Tocqueville afirmara que “En Estados Unidos cada periódico tiene individualmente poco poder, pero la prensa periódica es, todavía, después del pueblo el primero de los poderes”²⁹.

Los periódicos seleccionados para imprimir y publicar la labor de las Cámaras, en principio tres por estado y después hasta un máximo de diez, fueron los receptores de las ayudas directas concedidas para este trabajo además de los privilegios ya señalados. Los periódicos seleccionados tenían distintos niveles de encargo o autorización. Un primer grupo estaba autorizado a publicar las leyes, las resoluciones y las votaciones, Un segundo los debates de la Cámara. Y un tercero los trabajos de los comités y los documentos oficiales. Hasta 1860 este fue el modelo que permitió ver a una parte de la prensa como proveedora de un servicio público. En esta selección, decidida por el Secretario de Estado, está incardinada la explicación del nacimiento de la prensa partidista en Estados Unidos. Por razones fáciles de entender los periódicos elegidos se convirtieron en los defensores de los gobiernos y partidos que iban concediéndoles el privilegio de “Por autorización”³⁰.

Los editores-periodistas actuaron como escritores y activistas políticos. No sólo eran hombres de periódico eran también hombres de partido con sus propias ideas políticas. La multiplicación y difusión de periódicos y los contenidos que defendieron, identificación nacional y partidista, les concedió un papel central en la creación de un nuevo público político. Activaron una socialización y modernización política que fue seña de identidad de la naciente República. Una divulgación del juego político que comenzaba que no estuvo exenta de rivalidades, irresponsabilidades y ácidas controversias que también hay que anotar en el debe de su trayectoria.

La prensa, en el clientelismo político en el que vivía, se convirtió en la principal unión entre el gobierno federal y la ciudadanía. En un foro o espacio de discusión fundamental para la cristalización y expresión de la opinión pública. Los editores-periodistas entendían su trabajo como el de agentes encargados de configurar y movilizar la opinión pública, y no tanto el de reflejarla o representarla. Unos apoyaban abiertamente al gobierno, entendido como un obligación,

29. Tocqueville, A., *La democracia en America*, pp. 363. Las reflexiones de conjunto sobre la importancia de la prensa en Estados Unidos pueden consultarse en el Libro I, Segunda Parte, Capítulo III, La libertad de prensa.

30. Los tres primeros periódicos que jugaron este papel fueron: *National Gazette*, *Gazette of the United States* y *National Intelliger*. Para su nacimiento y evolución detallada puede consultarse, Smith, C. *The Press*, pp. 12-38; Daniel M., *Scandal and Civility*, Oxford University Press, 2009, pp. 19-62.

y otros criticando y oponiéndose. El clientelismo de la prensa de partido aleja la visión de una prensa independiente. Independencia, en la mayoría de los casos, no era sinónimo de neutralidad, sino de libertad para defender abiertamente sus opiniones y apoyos políticos. Los periódicos estaban más por la labor de persuadir que por la de informar a sus lectores.

En la adquisición de su nuevo estatus la prensa participó del conjunto de cambios que la sociedad estaba viviendo. La irrupción de los “intereses” (la nueva ciencia económica), el abandono de las ideas de orden jerárquico social y político, o la nueva sociabilidad impregnada por el republicanismo, permitieron a los periódicos los nuevos contenidos que les identificaban. En el conjunto de dichos cambios la prensa proveyó un nuevo marco para la vida política y la opinión pública. Proveyó la redefinición de la discusión y los temas políticos en los que se concreta la opinión pública. Característica de esta redefinición fue también la animosidad que alentaron entre vida privada y vida pública. Un encono que adjetivó a la prensa como fuente de erosión de la sociabilidad política, como fuente de una incivilizada división partidista y posible inestabilidad para el futuro. Las Alien and Sedition Acts (1798-1802) respondían, en parte, a esta preocupación. La confianza en la prensa como medio de creación de una cultura política participativa resultado de la conexión entre ciudadanos y partidos (elecciones de congresistas, gobernadores y Presidentes) podía verse aminorada por el conjunto de estas tensiones o desviaciones.

El papel de la prensa en la aparición de los partidos políticos, en la identificación partidista y sentido de pertenencia que concedieron a sus lectores, y en la movilización electoral que promovieron, sigue siendo punto de discusión entre los historiadores de este período. División entre quienes defienden la creación de los partidos desde arriba y quienes incardinan su nacimiento en la prensa que los identifica y defiende su afirmación desde las alternativas ideológicas que los diferencia³¹.

31. Para la amplia bibliografía, tanto general como específica, sobre la prensa, los partidos, la sociabilidad republicana y el desarrollo legislativo de este período puede consultarse, Wood, G, “Bibliographic Essay”, en *Empire*, pp. 739-752. El debate moderno acerca del “republicanismo clásico” puede consultarse, Daniel, D., *Scandal*, pp. 296, notas 39 y 40. Para la aplicación de las categorías habermasianas en el nacimiento de la opinión pública en Estados Unidos puede consultarse, “Forum Alternative Histories of the Public Sphere”, en *William and Mary Quarterly*, 62, 1, (2005). Los artículos, sin estar estrictamente centrados en la aplicación de dichas categorías, proponen un conjunto de nuevas líneas de investigación en literatura y ámbito cultural para el estudio de la esfera pública en el nacimiento de la República. El escepticismo de los historiadores con Habermas está recogido en Waldstreicher, D., “Two Cheers for the Public Sphere...and Once for Historian’s Scepticism”, en *William*, 62, 1, pp. 107-112. Discusión y revisión más amplia que las anteriores es la planteada por Koller, A., “The Public Sphere and Comparative Historical Research. An Introduction”, en *Social Science History*, 34, 3, (2010), pp. 261-290. Koller aborda el problema de las investigaciones históricas comparadas sobre la esfera pública. Un capítulo que califica de desaparecido en la ciencia social americana. El diagnóstico

2. James Madison y la opinión pública

James Madison (1751-1834), Cuarto Presidente de Estados Unidos (1809-1817), fue el primero en ver el importante papel de la prensa en la formación y expresión de la opinión pública. Una vinculación que está organizada en tres momentos diferentes. El primero, su etapa como arquitecto de la Constitución (1785-1790). El segundo, como líder del partido Republicano-Demócrata, es la más intensa y fructífera. Esta centrada en sus escritos de 1791-1792. La tercera es el momento que corresponde a 1800 y su defensa de la libertad de prensa frente al Alien and Sedition Acts de 1798, en concreto a la Ley de sedición. Desde su entrada en la política, elección para la Convención de Virginia en 1776, hasta su retiro en 1817 fue un constante defensor de los principios republicanos, admirador de la Revolución Francesa y anglófobo declarado. La polémica sobre su compromiso democrático, y el conjunto de sus ideas, forma parte de los capítulos que recogen su biografía intelectual y política. Sus escritos sobre opinión pública, libertad de prensa y de conciencia constituyen una contribución a la teoría republicana. Aunque procedentes de fuentes periodísticas o textos inéditos –caso de la opinión pública hasta fechas recientes– no han sido impedimento para que en los últimos años haya surgido un reconocido interés sobre el concepto de opinión pública en el pensamiento madisoniano³².

En el primer momento, el de *El Federalista* (N^{os} 10 y 49), la opinión pública fue considerada dentro de un racimo de palabras (espíritu, sentimiento, confianza, opinión, prensa) y expresiones metafóricas (mente pública, voz pública) que le permitieron describir y entender la opinión pública como una forma de control o limitación al poder bastante pasiva o difuminada. En el Número 10, al ocuparse de las facciones mayoritarias y el peligro del gobierno tiránico templea el papel de la opinión pública al hablar del gobierno republicano. El gobierno republicano –escribe– “amplía la opinión pública pasándola por el tamiz de un grupo escogido de ciudadanos, cuya prudencia puede discernir mejor el verdadero interés de su país...con este sistema, es muy posible que la voz pública, esté más en consonancia con el bien público que si lo expresara el pueblo mismo, convocado para ese fin”. En el Número 49 volverá a esta visión pasiva. “El peligro de alterar la tranquilidad general interesando demasiado las pasiones públicas, constituye una objeción todavía más cierta sobre la práctica de someter frecuentemente las cuestiones constitucionales a la decisión de toda la sociedad”. Refiriéndose a la crítica y discusión sobre las tendencias partidistas

de desaparecido le motiva a recordar los precedentes de John Dewey, *El público y sus problemas* (1927), y W. Mills, *La élite del poder* (1952), en la tradición americana anterior a Habermas.

32. La publicación más reciente a este respecto, con amplia bibliografía, es la de Sheehan, C., *James Madison and the spirit of Republican Self-Government*, Cambridge University Press, 2009.

escribe. “Y sería no la *razón*, sino las *pasiones* públicas quienes juzgarían. Y, sin embargo, sólo la razón del público debe reprimir y regular al gobierno. Las pasiones deben ser reprimidas y reguladas por éste...Apelar al pueblo en ocasiones no sería una providencia adecuada ni efectiva para dicho objeto”. Este es el período en el que Madison buscó “construir un sistema de gobierno que refinase la opinión pública a través de la representación y uso de la extensión del territorio para disipar la opinión pública y crear una distancia crítica entre el pueblo y el gobierno”³³. Es el período anterior a la experiencia real del gobierno republicano.

El segundo período es el de la vinculación más directa con la opinión pública, 1791-1792. El cambio del énfasis en el peligro de las facciones mayoritarias (artículos 10 y 49 de *El Federalista*) al énfasis en el peligro y amenaza de las facciones minoritarias en el seno del gobierno. El del énfasis en la soberanía de la opinión pública dentro de un gobierno libre. La opinión pública entendida como soberana y ejerciendo una participación constante de control y limitación del gobierno. Forma parte también de la batalla de las ideas del fin de siglo americano entre la escuela o tradición inglesa y la admiración por la Ilustración y Revolución Francesa. Los escritos de estas fechas están alojados en el seno de la batalla partidista entre Federalistas (Hamilton) y Republicano-Demócratas (Jefferson y Madison). La opinión pública pasa a ser un argumento o parte del argumento en la disputa entre partidos, una fortificación ideológica que instrumentalizó a la opinión pública como un poder censorial constante. La batalla entre partidos era también la batalla entre la prensa de partido y la opinión pública que promovían. En la década de los noventa las etiquetas partidistas, y el término opinión pública, nunca fueron una referencia fija, homogénea, un bloque integrado y coherente. Formaban parte de una identidad fluida e inestable a la que nos escapó el término opinión pública³⁴.

En los años de la “causa republicana” y la oposición a Hamilton y los federalistas, diciembre de 1791 y marzo de 1792, Madison se retiró a su casa de Virginia. Encerrado entre autores clásicos y franceses de la Ilustración –Peuchet y Necker tuvieron su influencia- en pocas semanas escribió *Notes on Government*³⁵. El original es un cuaderno manuscrito de 99 páginas numeradas precedidas de un índice de 13 epígrafes o capítulos (Biblioteca del Congreso). El argumento central de las *Notes* está contenido en el capítulo cuatro: Influence

33. Gibson, A., “Veneration and Vigilance: James Madison and Public Opinion, 1785-1800”, en *The Review of Politics*, 67, 1, (2005), p. 15.

34. Daniel, D., *Scandal*, pp. 17-18. Wood, G., *Empire*, 140-174. Schmeller, M., “The political Economy of Opinion”, en *Journal of the Early Republic*, 29, (spring 2009), pp. 35-61.

35. La edición de las obras de Madison esta recogida en Hutchinson; M. E. Rachal y R. A. Rutland con el título, *The Papers of James Madison*, Chicago University Press, 1962, Las *Notes* pertenecen al volumen 14.

of Public Opinion on Government³⁶. Madison no publicó las *Notes on Government* como texto único e independiente. Las *Notes*, con cambios en los títulos de los capítulos y algunas transformaciones las empleó en la redacción de algunos, si no todos, de los artículos que componen la serie *Party Press Essay* publicada en la *National Gazette* entre el 31 de octubre de 1791 y el 22 de diciembre de 1792. Los artículos, piezas ocasionales, pierden en su publicación discontinua y alterada parte de la coherencia ideológica del texto original.

La *National Gazette*³⁷ fue el periódico que Jefferson (Secretario de Estado) y Madison, líder de los republicanos en la Cámara de Representantes, impulsaron el seis de octubre de 1791 para canalizar la defensa de la Revolución Francesa –empeño de Jefferson– y concretar una oposición republicana a la política de Hamilton (Secretario del Tesoro, opuesto a la Revolución Francesa y admirador del modelo constitucional inglés). Ayudado con dinero de la Secretaría de Estado –Jefferson pagaba al editor como traductor de la Secretaría– la *National Gazette* representa la primera experiencia de articulación de una oposición política desde dentro del propio gobierno al que se combate. Por su parte, Hamilton, en la batalla por la opinión pública, ya había patrocinado la *Gazette of the United States*³⁸ y publicado varios artículos con seudónimo³⁹. El papel político de ambas *Gazette* es reconocido en el nacimiento de los partidos y la controversia partidista.

La dimensión estratégica que Jefferson y Madison dieron a la *National Gazette* revela una concepción de oposición que trasciende la crítica puntual o general de las decisiones políticas. Los artículos de Madison no son una justificación *post facto* de la crítica emitida. Son una exposición conceptual alternativa desde el gobierno y la Cámara que reclama un lugar y un papel para la opinión pública en la construcción y fortalecimiento de la República. No participan de la recurrente invocación dieciochesca a la opinión pública como fuerza o principio benefactor que todo lo puede y todo lo arregla. Algo muy común en los autores europeos de la época. Buscan encontrar la fórmula para la institucionalización de la opinión pública en la construcción de un poder nacional, y no su destrucción. Una reclamación de la opinión pública como fuerza participativa y constructiva y, por tanto, distinta a la recurrente visión emancipadora que tan frecuentemente se le asigna. Esta posición está próxima a la interpretación de la opinión pública como nuevo e irrenunciable “instrumento

36. Sheehan, C., *James Madison*, pp. 160-161.

37. Daniel, D., *Scandal*, pp. 62-108.

38. Daniel, D., *Scandal*, pp. 19-62.

39. Smith, C. *The Press Politics*, pp. 12-24. O’Brien, C., *The Long Affair. Thomas Jefferson and the French Revolution, 1785-1800*, University of Chicago Press, 1996, pp. 79-88; 119-135. Pasley, J., “The two National Gazettes. Newspapers and the Embodiment of American Political Parties”, en *Early American Literatures*, 35, 1, (2000), pp. 51-86.

de gobierno". En Madison, quizá, una herencia de la lectura de Peuchet y Necker y su confianza en la opinión pública, en el recurso a la publicidad como medio de ganar confianza y respaldo en la acción de gobierno.

Los diecinueve artículos de Madison en la *National Gazette* pueden dividirse en dos grupos: los que enfatizan los fundamentos teóricos del republicanismo y el gobierno libre, y los que se centran en la oposición a la política federalista. El papel de la opinión pública está presente en cinco artículos: "Opinión Pública" (nº 6), "Partidos" (nº 9), "Gobierno Británico" (nº 10), "El espíritu de los gobiernos" (nº 13) y "Quienes son los mejores guardianes de las libertades del pueblo" (nº 19)⁴⁰. La importancia de la opinión pública en el federalismo está presente en "Consolidación" (nº 2), "Gobierno" (nº 7), "Personajes" (nº 8) y "El gobierno de los Estados Unidos" (nº 12). Los diez restantes tratan de asuntos relacionados con la política fiscal y la organización de la Administración emprendida por los federalistas⁴¹.

"Public Opinion" (9-1-1791) empieza con esta afirmación: "En los gobiernos libres, la opinión pública, que pone límites a todo gobierno, es el verdadero soberano". Una declaración que pone la opinión pública más allá de la tradición de poder emancipador (modelo francés clásico) o de fuerza de contención ante la Cámara (modelo inglés). Una opinión pública que no está residenciada en un público ilustrado (lector de periódicos) ni expresada por una élite igualmente ilustrada. Es un poder soberano. En el conjunto de este *Essay* también aparece el problema de la extensión del territorio. Una de las preocupaciones más visibles en la elocución madisoniana. "Cuanto más grande es un país, menos fácil resulta determinar cual es en realidad su opinión y tanto menos difícil se torna falsearla". El antídoto, fuerza y motor del argumento de Madison es "el flujo de las ideas". "Todo lo que sirve para facilitar el flujo de las ideas y las actitudes, como buenos caminos, el comercio interior y una prensa libre y en particular *una circulación de los periódicos a lo largo y ancho del entero cuerpo del pueblo* y unos representantes que proceden de y retornan a sus diversas partes viene a equivaler a una contracción de sus límites territoriales y resulta propicio a su libertad" (Cursiva en el original). Madison se centró en la comunicación pero no entró en la estructura federal del gobierno para explicar la formación de mayorías y minorías. La estructura federal no está considerada en relación con la opinión pública y la extensión del territorio. La circulación de las ideas, de periódicos, es la propuesta para combatir las facciones que pueden minar la formación y fuerza de la opinión pública. La confianza está depositada en la comunicación.

40. La traducción de estos artículos puede consultarse en Nicolás Muñoz, J., *República y Libertad. James Madison*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.

41. Sheehan, C., *James Madison*, pp. 20-21.

En el conjunto de lo *Party Press Essays* diferenció entre la opinión pública de las ciudades y la del conjunto de la República. De aquí su interés por la circulación de las ideas y periódicos. Es también una visión de la opinión pública, por ejemplo, distinta a la de su arraigo en las costumbres, los prejuicios y tradiciones sostenida por los autores europeos del dieciocho. Es la opinión pública asentada en la comunicación, en el intercambio de opiniones entre personas y, por tanto, distinta a la que puede considerarse como resultado de las tareas del gobierno y de las instituciones. Es el concepto de una opinión pública participativa y soberana. Una fuerza política del mundo moderno. La opinión pública es la unión entre el pueblo (opinión pública participativa) y sus representantes. Una participación que queda definida por la condición de soberana que se la reconoce.

En de "British Government" expresa sus críticas sobre dicho gobierno. Un artículo en el que Madison –dentro de la lucha partidista con los Federalistas (Hamilton y Adams)- tiene en mente la publicación de Adams, *Defence of the Constitutions of Government of the United States* (Londres, 1787-1788), en la que analiza los puntos fuertes y débiles de las repúblicas antiguas y modernas. Para Adams Gran Bretaña era el mejor modelo. Un modelo en el que la opinión pública era entendida en su función de control y, por tanto, de forma opuesta a la de Madison.

En "The Spirit of Government" vuelve a mostrar su desacuerdo con el modelo inglés y con Montesquieu. "Lo que hizo –dice de éste- fue descorrer el velo de los errores venerables que esclavizaban a la opinión y apuntar el camino hacia verdades luminosas de las que él sólo llegó a percibir su destello". En "Who Are the Best Keepers of the People's Liberties?", escrito con tono y estructura de batalla partidista, acusará a los Federalistas de despreciar al pueblo (estúpido, suspicaz, licencioso) y negarle el derecho al autogobierno. Frente a esta acusación, Madison, aboga por un pueblo ilustrado y vigilante. "El pueblo debería ilustrarse, mantenerse despierto, estar unido, y que, después de establecer un gobierno, debería vigilarlo tanto como obedecerlo".

En el último período, el tercero, Madison siguió defendiendo la participación de la opinión pública y abogando por una mayor transparencia en las tareas de gobierno. Para aumentar las noticias en circulación, la munición contra los periódicos federalistas, llegó a pedir que se hiciesen públicas las "conclusiones" de los debates en el seno del gobierno. Un empeño que no logró pero que nos habla de un claro deseo de organizar la opinión pública como fuerza de oposición. En ocasiones corrigió o reescribió sus intervenciones en la Cámara para llegar al público con mayor claridad y convicción. Pero su contribución más importante es "Informe sobre las Leyes de extranjería y sedición" (7-1-1800) también conocido como "Informe 1800"⁴². Uno de los textos

42. Las citas siguen la traducción de Nicolás Muñoz, J., *República y Libertad*, pp. 145-204.

más largos de Madison destinado a defender su oposición, y la del Estado de Virginia, a las Alien and Sedition Acts (Leyes de extranjería y sedición). La ley de sedición fue la que le permitió exponer y reclamar de forma más clara la libertad de prensa. Recordemos que fue él quien promovió y defendió la incorporación del Bill of Rights con su famosa 1ª Enmienda. La violación que de esta enmienda representaba la Ley de sedición no podía escapar a la oposición política que Madison lideraba en ese momento.

Para Madison la Ley de sedición estaba expresamente prohibida por la 1ª Enmienda y significaba algo parecido a la censura previa. Algo claramente en contra de la idea americana de libertad. En este texto, Informe 1800, también es recurrente su oposición al modelo o práctica inglesa en esta materia (competencias legislativas de la Cámara de los Comunes). Un recurso al que acude para contraponer la distinta concepción constitucional americana en dicha materia. Ya hemos señalado que la anglofobia de Madison era conocida y que todo lo que recordase o tuviese una inspiración en aquella experiencia era rechazado.

“En los Estados Unidos –escribe– las cosas son enteramente distintas. El pueblo, y no las instituciones, poseen la soberanía absoluta, y el poder legislativo se ve expuesto a limitaciones en no menor medida que el ejecutivo, pues tanto de uno como de otro se piensa que pueden proceder los atentados”. La antipatía hacia el modelo inglés –próximo y admirado por su oponente Hamilton y el conjunto de los Federalistas, vuelve a ser punto de partida de su argumento. “La garantía de la libertad de la prensa requiere pues, que se vea exenta no sólo de limitaciones previas por parte del ejecutivo, como sucede en Gran Bretaña, sino también de cortapisas legislativas”. El garante de la libertad e prensa es la opinión pública. “La libertad ejercida por la prensa y protegida por la opinión pública excede con mucho los límites prescritos por las reglas ordinarias del derecho”. La opinión pública es considerada en un papel activo, participativo, y vigilante de la libertad. No sólo es una extensión de la libertad de prensa.

La importancia de la libertad de prensa aparece relacionada con el papel censorial de la opinión pública. Garante y vigilante del conjunto de la función pública. La libertad de prensa es la que permite “discutir los méritos y los hechos de los hombres públicos de toda clase, que no se ha confiado a los estrictos límites del derecho común”. En el conjunto del “Informe 1800”, Madison, no empleó la metáfora ni la invocación a la opinión pública como un tribunal. En la lectura de la Constitución, en la que no se encuentra delegado el poder para hacer leyes de prensa y en la prohibición que señala la 1ª Enmienda, encontró el claro argumento de que el gobierno federal tampoco lo tenía. Entiende, y es un razonamiento hoy clásico, que en los poderes delegados al gobierno se ha excluido con toda claridad un poder sobre la prensa. Estos fundamentos son los opuestos a los seguidos en Europa donde ejecutivo y legislativo, permanentemente, estuvieron haciendo leyes de prensa e imprenta. Para Madison la Ley de sedición se alzaba “contra el derecho de discutir libremente

sobre los personajes y las medidas públicas, y el de la libre comunicación a tal respecto en el seno del pueblo”.

En el artículo segundo de esta Ley (14-7-1798) se establecían multas y hasta prisión por un máximo de dos años. Para Madison esto significaba una censura de la opinión pública. La idea de la opinión pública como salvaguardia⁴³ remite en Madison a la expresión más moderna de “ojo público”. La idea de la circulación de la opinión pública, todo lo ve y lo considera, está presente en su elocución cuando se refiere al gobierno libre y responsable. “Recordaré en último lugar, que el derecho de elegir a los miembros del gobierno constituye más específicamente la esencia de todo sistema de gobierno libre y responsable. El valor y la virtualidad de este derecho depende del conocimiento del conjunto de los méritos y deméritos de los candidatos a los cargos públicos y por consiguiente, de la igual libertad de examen y crítica de esos méritos y deméritos respecto de todos y cada uno de los candidatos”. El trasfondo de la batalla partidista, y la ferocidad de la prensa de partido, emerge con las referencias “a todos y cada uno de los candidatos” y los “méritos y deméritos”.

Sin la plena libertad el pueblo no estaría en condiciones de elegir entre competidores. La ley de sedición, no sólo ponía en peligro el derecho a elegir, sino al sistema de gobierno en el que se basaba. El poder censorial es el del pueblo sobre el gobierno y no al revés. La libre circulación de la opinión pública estaba para Madison en la concepción participativa de la misma. En 1800, Madison, entendía la opinión pública como el medio que permite y explica la plena soberanía del pueblo.

El conjunto de estas tres contribuciones, los tres períodos señalados, permanece en la discusión sobre su originalidad. Las fuentes francesas en las que Madison pudo inspirarse, algo reconocido y debatido, prolongan esta discusión⁴⁴. La evolución de Madison, desde los años de *El Federalista*, con la influencia de Hume, todo gobierno descansa en la opinión, hasta las *Notes of Government* y los *Party Press Essays*, permiten alojar los dos últimos en el contexto de la batalla partidista. En la distinta concepción que de la República y su gobierno tenían ambos partidos.

43. En Gran Bretaña, J. Bentham, años más tarde, promoverá el famoso “tribunal de la opinión pública” y la “opinión pública” como garantía frente al desgobierno. Bentham, J., *Constitutional Code*, Capítulo 5. secc. 4^a y 5^a, V. 1., Oxford, Clarendon Press, 1991. El manuscrito de estas secciones fue redactado en 1822. Bentham, J., *Segurities against misrule and other Constitutional writings...* Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 23-27. La redacción del texto es de 1823.

44. En 2003, *The William and Mary Quarterly* (volumen 59, 4), publicó un *forum* con cuatro contribuciones al respecto. En 2005, *The Review of Politics* (volumen, 67, 1), Alan Gibson publicó su posición e interpretación y Colleen Sheehan su réplica.

Madison fue el primero en enfrentarse al problema de “la dimensión del territorio” y su relación con la formación y expresión de la opinión pública. Algo presente cuando se defiende una oposición –con una prensa de partido fuerte- en la que la opinión del pueblo, y no sólo la de las ciudades y los cargos electos, es la fuerza de dicha alternativa. Con la importancia concedida a la opinión pública y a la libertad de prensa -promotor de la 1ª Enmienda, 1791, y crítico principal de las Leyes de extranjería y sedición, 1798-1802-, Madison encontró el medio para dar a la soberanía popular un significado. Un significado opuesto al modelo inglés promovido por sus adversarios.

La abierta oposición a este modelo representa una singularidad u originalidad mayor si recordamos la influencia que en el concepto continental tuvo la concepción inglesa de opinión pública como *checks and balances*. Acento de esta contribución es también la comparación entre el concepto economicista de opinión pública defendido por Hamilton –la opinión pública como confianza pública, fuerza básica para combatir la deuda nacional y asentar económicamente la República- y el concepto político –la opinión pública como expresión del autogobierno republicano- defendido por Madison. Los escritos de Madison confirman el tránsito hacia el oeste que el fenómeno y el concepto de opinión pública habían emprendido en el siglo dieciocho. Confirman que la República, desde el primer momento, no fue ajena a este concepto. Actualmente la propuesta de *politic of public opinion* de Madison esta alojada en el debate entre liberalismo democrático y republicanismo clásico que mantiene los historiadores norteamericanos. Una investigación, y modelo de desarrollo periódico, que no puede ser ignorado en los estudios comparados de opinión pública europeos que se ocupan de este mismo período.