

# MUNDO HISPANICO

## TRADICION, IDEOLOGIA Y SOCIEDAD EN LA INSTITUCIONALIZACION DE LA INDEPENDENCIA

### 1. LA RUPTURA DEL VÍNCULO

Si el descubrimiento de América es hecho fundamental para parcelar la Historia, la separación de las Indias tiene no menor importancia. Humphreys lo ve como «a cardinal fact in the History of both hemispheres» (1), y en efecto no podía comprenderse el mundo moderno sin esa presencia de las nacionalidades americanas.

La ruptura del vínculo de dependencia entre España e Hispanoamérica no se produce con unilateralidad ni sobre la sola base de causas mecánicas inmediatas; es un proceso orgánico sobre el cual actuaron las reacciones de las gentes en la ocasión de la invasión de la metrópoli por las tropas napoleónicas. Las consecuencias de la pérdida del poder del príncipe sobre el territorio son evidentes. Si anteriormente la excesiva valoración del elemento dinástico llevó a convertirnos en objeto de la alta política cuando la continuidad familiar del rey quedó interrumpida a principios del siglo XVIII, ahora, el abandono del poder por el monarca y la entrega del país a un príncipe intruso prejuzgó la actitud ulterior de los territorios ultramarinos. A la abdicación de Carlos IV siguieron las Reales Cédulas en las que Fernando VII pedía que se levantasen pendones por él. Y casi de modo inmediato el mundo hispanoamericano que tuvo que tratar con España encontró dos poderes: Bonaparte y la Junta Suprema. Las naciones del Nuevo Mundo —es-

---

(1) R. A. HUMPHREYS, «Revista de Historia de América», 30, 1950, página 456.

cribe Madariaga (2)— se veían solicitadas por las diversas autoridades que en la Península pretendían ser herederas de Carlos V y de Felipe II en la soberanía de las Indias, y el mero hecho de que estas autoridades fueran varias sobre todo en los primeros momentos cuando sonaban José I, Fernando VII y las diversas Juntas —de Sevilla, de Asturias y luego la Central— revestía a cada una de las naciones hispanoamericanas, conscientes ya de su mayor edad, de una soberanía de hecho: la de decidir cuál de las soberanías de hecho iba a reconocer. Las primeras noticias y los primeros enviados fueron de la Junta de Sevilla. En las Antillas, el gobierno francés de Guadalupe invitó a algunos gobernadores, como al de Puerto Rico, a proclamar a José Bonaparte; los afrancesados hicieron difundir la consigna de que con el cambio operado se ayudaría a la prosperidad de aquellas regiones... No es, pues, para extrañar un refuerzo de la propia conciencia política. Las Juntas españolas se ocupan seguidamente de América; algunas toman disposiciones sobre los mandos indianos, y así, las de Galicia y Granada sustituyen a Liniers en Buenos Aires. La reacción normal de aquellos territorios fué la de considerarse otras provincias y crean también sus Juntas. Cuando el 5 de agosto de 1808 el Cabildo de Méjico se levanta frente al virrey Iturrigaray, se apoya —según se declara— en los mismos principios que han determinado la actitud de Sevilla, de Valencia y de otras ciudades españolas.

La Junta Central Suprema, combatiendo las Juntas provinciales, ha de enfrentarse también con su réplica americana. Al considerar a las Indias como parte integrante de la nación, se las invita a elegir diputados que las representen en la Junta. Al pedir el envío de vocales por los virreinos y las capitanías se les considera «parte de la monarquía y no colonias». La Proclama inicial se producía ya en esos mismos términos: «Americanos —deciales con las palabras de su secretario Quintana—, nosotros colocamos ahora vuestro destino en vuestras propias manos». Hubo incluso un proyecto importante: el de la Infanta Carlota Joaquina, primogénita de Carlos IV, establecida en el Brasil, y que como hermana de Fernando VII pretendió ponerse al frente de Hispanoamérica con título de Regente. Actuó con entusiasmo, influyendo entre Liniers y Elío para suavizar sus relaciones personales y se ofreció a

(2) MADARIAGA, *Bolívar*. Méjico, 1951, I, pág. 226.

la Junta Central para ir a Buenos Aires y a Montevideo. La exigencia, hecha por Belgrano, de que previamente renunciase la Infanta a su eventual derecho a la Corona y algunas otras dificultades e interferencias hicieron fracasar este intento.

Por otro lado la urgencia de la presencia de los hispanoamericanos en las Cortes que entonces fueron convocadas desvirtuó el sentido de esta participación con consecuencias de enorme importancia. Para mantener el vínculo, garantía de la unidad de la Corona, era preciso conceder participación política a los ciudadanos de los territorios americanos. Debíó de pensarse además que la mayor población extrametropolitana arrollaría a la representación de ésta si no se limitaba el número de diputados, contra el principio de la proporción demográfica. Primero se pensó en un diputado, luego en dos, por cada virreinato, capitanía o provincia. De otra parte se estableció la discriminación racial. Las elecciones exigían mucho tiempo. En los Ayuntamientos se procedería a la elección de primer grado, proponiéndose tres individuos entre los cuales se sortearía el compromisario; éstos compromisarios acudirían a la ciudad capital virreinal, donde se procedería a nueva selección y de la terna resultante se insacularía el diputado que, en definitiva, se escogiese. Para ganar tiempo, la representación fué entregada a naturales de los territorios americanos residentes en España y con sólo el sencillo trámite de solicitar la investidura del presidente de la Comisión encargada de la convocatoria de Cortes. El procedimiento y la discriminación formaron mal ambiente.

También se dieron análogas dificultades en la representación de las Indias en la Regencia. Formaban la primera Regencia siete individuos y uno de ellos —según el Decreto de 22 de enero de 1810— representaría a los españoles de América. Con tal título figura D. Esteban Fernández León, y tras renuncia de éste, don Miguel de Lardizábal y Uribe.

El esfuerzo formal metropolitano durante aquella crisis está enderezado a la incorporación y mantenimiento de los países transatlánticos. La Constitución de Cádiz señala en su artículo décimo cuáles son los territorios españoles, y en la América del Norte figuran Nueva España, Nueva Galicia, Yucatán, Guatemala, provincias internas de Oriente y de Occidente, Cuba con las dos Floridas, parte española de Santo Domingo, Puerto Rico y demás islas; en la América meridional, Nueva Granada, Venezuela, Perú, Chile y Río de la Plata, con todas las islas adyacentes... Todo ello es parte

de España, integrado con la propia metrópoli y representado en las Cortes. Entre los que suscriben la Constitución hay cincuenta diputados que firman en nombre de aquellos territorios. Y con ello venía a atestiguar que, tal como la ley declaraba, los territorios de un lado y otro del mar eran «una sola y misma Monarquía, una misma y sola Nación y una sola familia».

Pero al decirse y escribirse todo esto no se paraban mientes en la evolución doctrinal que se había producido por consecuencia del largo proceso de maduración política vivido por los territorios americanos. Si la ruptura de la relación dinástica había hecho afirmar la fidelidad a la tradición cultural, esa misma ruptura conducía a una contemplación directa del vecino. La relación de cada uno de los virreinos con la metrópoli desconocía el oportuno contacto entre quienes se encontraban tan cerca. La visión continentalista se abre pronto camino y la actuación de los primeros movimientos de independencia cerca de las zonas aún ligadas a España es bien expresiva. Para ayudar a comprenderlo así, la declaración de Monroe, en 1823, significa no sólo oposición norteamericana a cualquier ingerencia europea, sino repulsa de acciones parciales amparadas por medidas de intervención del tipo de las que pudieran derivar de los Congresos de Laybach o de Verona. Hispanoamérica se entregará a su propio destino.

## 2. EL FALLO DE LA ADMINISTRACIÓN

El informe de la Comisión que fué enviada al continente americano para orientar a la Junta Central, documenta la situación. Este informe, llamado de Jabat por su autor y fechado en 1808, señala la radical oposición entre europeos y criollos, el vértigo de poder que dominaba a los virreyes y la fuerza demoledora de la idea de dependencia de la Península. Jabat propone intercambio juvenil y otras medidas cuya aplicación necesitaría tiempo y cuyo desarrollo exigía muchos años. Señala también Jabat que el dominio de los mandos sobre los organismos originariamente autónomos tenía no poca parte en el desbarajuste y en el disgusto. En el funcionamiento del Acuerdo —dice, por ejemplo— se habían ido metiendo comisiones de las que eran miembros los oidores, en unos casos por turno y en los más por nombramiento del virrey, con lo que la actuación de tal órgano quedaba interferida por una práctica dele-

gación de la institución que podía ser objeto de mérito. Se agregan igualmente las gratificaciones especiales que eran distribuidas por el virrey como suplementos o complementos de sueldo y sobre cuyo volumen influía la relación del funcionario con el gobernante, de modo que se convierte en una manera de atraer hacia la docilidad, premiando a los más adictos y complacientes.

Otro documento valioso es la Memoria del virrey Abascal. Tras señalar la ausencia de fuerzas capaces para obstaculizar, ya que no de impedir, las incursiones inglesas y, consiguientemente, la necesidad de formar un buen ejército, esta Memoria testimonia la desmoralización de los personajes, no sólo de los jefes de las Rentas, sino de los Regentes, los Fiscales y la misma Clerecía. Ve la ineficacia de la administración de justicia, la condición interminable de los pleitos; mas ve también el desafecto de las potencias, la falta de marina y la novedad liberal. Quizá esa rama ideológica es, junto a los fallos de la Administración, lo que le parece más importante. Hay también celos de los americanos por no ser atendidos como europeos en la distribución de empleos y sueldos; y una vez más pesa la discriminación y el menosprecio de las gentes idóneas. Esta será —concluye Abascal— la causa principal de que se han valido los insurgentes para alucinar y arrastrar la multitud de los pueblos hacia su partido.

Las reformas que en el siglo anterior se supusieron panacea, no remediaron nada. La organización de Intendencias había molestado a los virreyes, pero acabó molestando también a las poblaciones. Una relación anónima acusa a los Intendentes de no ayudar a cumplir el servicio del rey y el bien de los vasallos. Parece que agotada la primera generación de funcionarios ilustrados, vacío el aire del aura renovadora, el cargo se ha hecho inútil por inoperante. La reacción gubernamental consiste en reforzar el mando en lo que tiene de coerción.

Hasta lo que más eficaz y glorioso se ofrecía —los Cabildos— andaba pereciendo. Cabildantes y venticuatro compraban las varas para su propia granjería, según documenta el P. Rendón. La larga permanencia en los mandos, ya de sí apta a suscitar descontento, subleva cuando se debe a la venalidad, y si —como algún autor señala— también los doctrineros y los sacristanes sustituían a los curas, que no conocían sus parroquias, la Clerecía no sería tampoco exceptuada en esta «magna murmura» del criollismo. La vida local, sin sacerdotes con vocación y con cabildos hechura de

los pequeños poderosos, no dejaría sino una visión romántica del pasado como fuerza renovadora. Y así se comprende que las medidas de Cádiz convirtiendo en electivos los Cabildos llegasen tan tarde que no pudiesen inyectar nueva fuerza.

Las Instrucciones que llevan a las Cortes de 1812 los diputados americanos no son menos expresivas. Se piden reformas en la Administración, invariablemente; que los nativos ocupen puestos de gobierno; que el sistema contributivo sea más equitativo, etc. En esas mismas Instrucciones se advierten las tendencias que empiezan a aflorar. Un diputado portorriqueño, tras señalar la adhesión de la isla a la nación española, no se recata en declarar que si por disposición divina se destruyese la Junta Suprema y la Península cayese en manos de Bonaparte, Puerto Rico quedaría independiente «y en libre arbitrio de elegir el mejor medio de conservación y subsistencia de sus habitantes en paz y religión cristiana». La conveniencia de cada territorio y el más favorable ambiente para sus súbditos es lo que, en fin de cuentas, debía pesar.

Con todo, los Cabildos son lo único que se salva, y como instrumentos de la reunión y asamblea de las gentes intervienen y actúan. El precedente bonaerense de 1806, cuando el Cabildo abierto decreta la separación del virrey Sobremonte y la transferencia de sus funciones a la Audiencia y al Comandante general, se ofrecerá como símbolo y revalorizará la vieja institución.

Lo que pasa después es bien sabido. Desde 1816, con el Río de la Plata, hasta Ayacucho, en 1824, se pierden las mejores zonas: la independencia de Hispanoamérica va siendo un hecho que hay que reconocer y que divide la Historia del mundo. Si en la metrópoli los propios acontecimientos internos que colman la atención de un entero cuarto de siglo, impiden contemplar lo que sucede más allá del Atlántico —y así se explica que la batalla de Ayacucho no impresionase a los españoles—, hasta el poder más circunscripto, el de la Santa Sede, tiene que actuar. Ciertos documentos pontificios, y especialmente la encíclica por la cual Pío VII recomendaba la fidelidad a Fernando VII poco después de la definitiva caída de Napoleón, fueron acogidos en Méjico y Perú, rechazados en Venezuela y en Nueva Granada por Bolívar, y apenas atendidos en otros territorios. Muy pronto tuvo que tratarse, porque si España perdía súbditos la Iglesia continuaba teniendo fieles.

El movimiento de independencia se desarrolla en varias fases a lo largo del período 1808-1850. La iniciación arranca del instar:

te mismo de la ruptura dinástica, en 1809-10, se desarrolla después del fracaso de la inserción renovadora ligada a las Cortes de Cádiz, decae en 1816-1820, cobra impulso en torno a 1821 —sincronizado con la renovación del constitucionalismo metropolitano— y triunfa hacia 1826. La primera etapa ofrece manifestaciones aisladas en Venezuela, Méjico, Colombia, Chile y Río de la Plata; la segunda se desenvuelve con arreglo a un plan, y de una manera casi sucesiva se ve independizarse a Chile (1817), Perú (1821), Colombia (1823), Ecuador, Bolivia y las naciones Orientales de Uruguay y Paraguay (1828), más Méjico y Centroamérica (1824). Quedan al margen las Islas que constituían cabeza de puente y último reducto, ya consideradas como provincias españolas de Ultramar, que se independizan al término del siglo. Una docena de centros de atracción van formalizando estructuras estatales, desde Méjico y Centroamérica en el Norte al Paraguay, el Uruguay, la Argentina y Chile en el Sur.

### 3. EL SURGIMIENTO DE LAS NUEVAS ENTIDADES POLÍTICAS

Cuando en 1821 el virrey de Méjico, Conde de Venadito, es depuesto por la guarnición, O'Donojú, nuevo virrey, se presenta con el título liberal de Jefe político superior, algunos pudieron imaginar que bastaría cambiar de rótulos y solamente la fuerza de las batallas les abriría los ojos. Los virreinos de Hispanoamérica habrían cobrado conciencia de madurez. Los grupos sociales se sentían responsables de la conducción de la comunidad y las lecturas de los filósofos políticos les asociaban a la empresa de una total renovación en la estructura administrativa.

El Congreso de Tucumán, reunido en 1816, piensa en las Repúblicas Unidas de América. Incluso llega a proyectarse que el inmenso territorio que se separa de la Corona española tenga a su frente un rey, con título de Inca y arrancando de una dinastía precolombina. Bolívar recordaba la caída del Imperio romano: el hundimiento de la soberanía española era un fenómeno semejante. En 1821, el diputado mejicano Fagoaga proyectó una división en tres grandes provincias a las que se daría amplia autonomía. Los dos grandes virreinos de Méjico y del Perú —huella de los dos Imperios precolombinos— y aquellas Audiencias que encabezaban ciudades no virreinales, así como algunas zonas desarrolladas por consecuencia

del reformismo administrativo del siglo XVIII, dieron base a las nuevas entidades políticas. Chile arrancaba de la Capitanía General que se desprendió del Perú a fines de aquel siglo; Bolivia procede de la Audiencia de Charcas... La separación de Bolivia y Perú es, sin embargo, el resultado de la neutralización derivada de la batalla de Ingavi. Por otras razones surgen Uruguay y Paraguay, pero el fondo es siempre el indicado. Bien que los extranjeros desearon una más amplia parcelación: el Abate Du Pradt habló de que debían constituirse de quince a diecisiete nuevos Estados. Se advierte así el deseo de fragmentar el Continente. Lo que pesó, con todo, fué el pasado: la demarcación, más o menos relevante, anterior. Sobre ello influirán con el tiempo, la conciencia de parentesco, la vinculación económica o la fuerza geopolítica. De ahí vendrán los perfiles.

La actividad desarrollada por Bolívar ofrece la experiencia de lo que significaba la atracción personal. Los departamentos del amplia área sometida al Libertador fluctuaban, como señala Gil Fortoul (3), entre la dictadura en presencia de Bolívar y la anarquía en su ausencia. El fondo confederal y la fluidez de las estructuras políticas es otra prueba. La América central se levantaba sobre el perfil de la Antigua Capitanía general de Guatemala, de la que han derivado las actuales Guatemala, Honduras, Costa Rica, Nicaragua y El Salvador, más el Estado mejicano de Chiapas. Con solo la variación del nombre de Honduras (entonces llamada Comayagua), esas provincias representan el grupo sociopolítico que se levanta en el territorio guatemalteco en 1821. Cuando se firma el Pacto de Panamá, el 15 de julio de 1826, se vuelve a valorar la integridad territorial de la época española, cuanto les correspondía administrativamente de hecho y derecho bajo la anterior dominación. Y el fondo confederal de todas estas estructuras demuestra, con sus avatares más inmediatos, esta falta de auténticas entidades políticas: Guatemala, Honduras y Costa Rica se separarán de la Federación doce años más tarde.

Cuando podemos encontrar testimonio del surgimiento de una nueva estructura, como en el ejemplo del Uruguay, advertimos el acuerdo entre dos potencias, una actuación creadora de entidades «ex novo». La convención preliminar de paz firmada entre la

---

(3) GIL FOURTOUL, *Historia constitucional de Venezuela*. Berlín, 1909. II, pág. 170.

República Argentina y el Imperio del Brasil (es decir, de 1828), decide componer con los pueblos situados a la parte oriental del río Uruguay, en la sabida imagen del Estado-tampón, «un Estado libre e independiente». En todos los otros ejemplos la vinculación a las demarcaciones anteriores es lo que determina la personalidad territorial de las nuevas entidades. La constitución nicaragüense de 1838 nos dice de modo bien claro que la República de Nicaragua es «la que antiguamente se llamó Provincia y después de la Independencia Estado de Nicaragua».

Todo ello era así porque el mundo hispanoamericano, culturalmente progresivo, económicamente estaba muy poco hecho. Eran grandes extensiones con escasa penetración sociopolítica. Cuando se produce el último de los movimientos de estructuración anterior a la Independencia, con la creación del Virreinato del Río de la Plata en 1776, tras descubrirse su profunda significación geopolítica, la ausencia del aglutinante social ha llegado a pesar sobre la nación allí surgida hasta este mismo tiempo nuestro. De ahí mismo arranca el trascendental problema de la frontera. Las siete intendencias que se establecieron en 1782, sobre la futura Argentina, son ante todo centros de expansión. El concepto del *limes* como *hinterland* no es tanto una imagen de la historia antigua como una exigencia de toda historia *in nuce* o *in actu*. Cuyo era más bien zona chilena: la Banda oriental es disputada; dentro del área sometida al viejo Virrey se alternaba el abigarramiento de las demarcaciones con los territorios de imposible demarcación... Por eso fué tan fácil la pulverización de poderes que se produjo, casi de manera inmediata, por aquella enorme extensión que preocupaba a Alberdi y que hizo posible la titulación de Rosas. Solamente con los pactos, los acuerdos, las federaciones y las confederaciones podía vislumbrarse la unidad de las nuevas figuras del ordenamiento políticoadministrativo.

Las heterogeneidades culturales y geográficas, la costa y la meseta dieron a la frontera un papel cuya importancia está siempre en tela de juicio. Pensemos en la significación de aquel Perú alto y bajo que dió contenido a la Confederación peruanoboliviana de 1826-29. A lo largo de más de cuarenta años, entre 1830 y 1870 van fijándose las fronteras, pero todavía en nuestro tiempo —un siglo después— han sido disputadas. Y esto último precisamente por causa del asentamiento o consolidación de países económica y culturalmente más fuertes, convertidos en centros de atracción

y de influenciación, es decir, por su capacidad centrípeta y coordinadora.

De momento no hubo una ruptura con el pasado, sino en el terreno sentimental y emocional. No pocas nuevas repúblicas reconocen, además del perfil administrativo precedente, la vigencia de cuantas disposiciones habían regido y no estaban en oposición a las leyes y decretos entonces dictados. Así tal filiación favorece la viabilidad, por cuanto admito la continuidad, sin perjuicio de dar el mayor valor a esas actas natalicias que son las Constituciones. A veces lo que deja lugar a duda es precisamente la inscripción. Porque las constituciones eran trajes a la moda, pero no ciertamente, como subraya La Orden (4), trajes a la medida. Incluso si la actuación gubernamental atacó los Cabildos, sobre ellos se apoyaron los estamentos que proclamaron la Independencia. Cuando en 1810 el Ayuntamiento de la capital de Venezuela asume la autoridad junto con los diputados del pueblo que habían tomado asiento en el Cabildo, titulándose representantes del Clero, del pueblo y del gremio de los pardos, se ponían en acción dos figuras concretas de la historia de las instituciones españolas: las Cortes y el Concejo. Un canónigo, un presbítero, dos doctores y cierto tribuno popular actúan como jerifaltes. El Capitán General evade la responsabilidad de la situación y se forma un Gobierno con nombre de Junta Suprema «defensora de los derechos de Fernando VII».

#### 4. LA ACTITUD DE LOS GRUPOS SOCIALES

Es frecuente señalar en la actitud de los grupos y de los estamentos que constituían la Sociedad hispanoamericana, la división de las esferas más elevadas y la adhesión del pueblo hacia su Rey. Tendríamos, otra vez, la traición de los esclarecidos. Pero quizá las cosas no son tan simples.

El que el pueblo estuviese con Fernando VII significa apenas que se agarraba a la tradición y que veía en el Rey a la Corona, símbolo ante el cual rendía sus respetos. El argumento —que llega al *Bolívar de Madariaga*— de la tradicional defensa de los derechos del pueblo frente a los encomenderos no podría pesar

---

(4) ERNESTO LA ORDEN, *Uruguay, el benjamín de España*, i. f.

mucho, cuando tampoco estaría muy difundido ni arraigado en la conciencia de las gentes.

Más real ha de ser toda conclusión que empiece en análisis. Importa ver la diversa densidad aborígen para subrayar el desarrollo económico; el fondo de esclavos, negros y mulatos; la significación del poderío demográfico criollo, que ofrecía ya una auténtica burguesía de hacendados y de empresarios; mas el núcleo de los comerciantes y los traficantes... De otra parte estarían los españoles que se habían asentado como funcionarios o al margen del empleo que les dió esa posibilidad de aventura y de fruto. A las amplias tareas que como militares, magistrados u oficiales de la Administración les correspondían, se añadían emolumentos y gajes que los relacionaban con la capa nativa más elevada. Y entre españoles y nativos, el Clero. La extensa gama del sacerdocio secular y regular, de las Ordenes dedicadas a la enseñanza, la caridad o la contemplación y la oración, implicaba a la religión como puente. Y así puede decirse que la sangre y la fe actuaron de vías de expansión y de penetración, tanto hacia uno como hacia el otro campo. La estructura social hispanoamericana en su conjunto se debía ofrecer con tensión poderosa. La división que se señala en la clase dirigente no podía marcarse sino por ese mismo camino, en tanto se mirase más hacia el Mundo viejo o el nuevo Mundo.

Los criollos y los españoles, los terratenientes y los comerciantes, los empleados y los núcleos ligados a la Administración, tuvieron que sentir toda aquella dramática tensión. Las clases altas y el clero imaginaban que la separación les iba a favorecer. La invasión francesa en España actuó de revulsivo, y donde hubo invasiones inglesas en propios territorios, el sentido españolista se acentuó. Los intentos realizados frente a Chile o al Río de la Plata tienen consecuencias bien conocidas. La exaltación patriótica venía a sintonizarse con los tristes episodios metropolitanos.

El estudio de las reacciones producidas en la sociedad chilena desvela el aprovechamiento de actitudes semejantes a las que dieron fuerza al constitucionalismo español de 1812. El llamado reglamento constitucional que se prepara en Chile aquel mismo año, utiliza esquemas equiparables: Rey, el de España, pero con Constitución dada por los nativos; gobierno de triunvirato, especie de Junta, y Senado de siete miembros a modo de Consejo. Chile, con todo, actúa con sentido oligárquico. Piénsese en los seguidores de José Miguel Carrera y los de Bernardo O'Higgins,

aumentados con los larraines —aquella «familia de los ochocientos», según la frase del virrey del Perú. Por eso quizá la evolución de los acontecimientos en la costa del Pacífico es distinta de la que se produce en la costa atlántica, y así cuando San Martín ha de marchar hacia Chile, en 1816, le instruye Puyrrredón: procure extinguir la semilla del desorden, eligiendo los medios entre los dos extremos de los *carreristas* y los *o'higginstas*, que habían hecho de la liga o bandería partidos políticos proyectados como populares o como autoritarios.

Y de ahí sé que puede deducirse una actitud que al evolucionar se llena de contenido ideológico. Superada la lucha emancipadora, la división entre españolistas e independentistas es la de los aristocratistas y los democratistas, reaccionarios y progresistas, conservadores y liberales... Bien que entrando con la política el apetito del poder, por obtener éste —y actuar autoritariamente— no importaba, y a veces convenía, figurar como fanático de la democracia.

##### 5. EL FONDO DOCTRINAL.

Cuando se considera la penetración de la filosofía jurídica y política en las Universidades y centros culturales de Hispanoamérica, hay que arrancar también de las tertulias, las sociedades patrióticas, las trastiendas y las sacristías. Uno de los fenómenos más interesantes que se producen en este orden es el que se liga a lo que se ha llamado el populismo, consideración de que arrancan del pueblo los derechos de toda actividad política, y así se comprende que el iusnaturalismo encontrase terreno abonado por la tradición escolástica y por las interpretaciones ilustradas del Estado (5).

Sobre tal terreno la influencia de Francia y de Norteamérica encuentra un apoyo que, si no siempre se ha de estimar congruente, es desde luego lógico.

Se sabe que la Revolución francesa ejerció, según recuerda Caillet-Bois (6), muy notable peso. La influencia doctrinal del

(5) Cf. K. L. KUNZ, *Contemporary Latin-American Philosophy of Law*, en «The Amer. Journal. of Comparative Law», 1954.

(6) R. CAILLET-BOIS, *La América española y la Revolución francesa*. Buenos Aires, 1940. Vide esp. BENEYTO, *Historia de las doctrinas políticas*. Madrid, 1950, págs. 405-407.

Norte se cimenta con la divulgación de los escritos de Jefferson y de Paine. La imitación sin circunloquios está bien clara en las palabras del Dr. Pombo, cuando lanza, en Bogotá, en 1811, su *Constitución de los Estados Unidos*, modelo para todas las Constituciones deseables. Pero a veces se rebaja la significación del que pueda llamarse pensamiento patriótico, dentro de la terminología que llevaba ese adjetivo a las Sociedades económicas y literarias. Ibarguren ha descrito la labor de aquella Sociedad Patriótica Literaria y Económica del Río de la Plata constituida sobre una congregación de cristianos viejos y limpios. Los contertulios, así como los suscriptores del periódico que publican, conocerán las tesis de los filósofos modernos, términos que se repite tanto entre ellos. De estas sociedades derivaron los clubs el jacobinismo y el liberalismo (7).

Unas y otras gravitaron no sólo sobre la génesis, sino aún sobre el más próximo desarrollo de aquellas ideas. A más de tomarse por modelo la Constitución norteamericana, la entera estructura jurídico-política es estimada interpretable por la doctrina venida del Norte. La consideración de lo que sucede en Hispanoamérica a lo largo de la centuria no puede dejar de atender este lado del prisma. Todavía para las recientes peripecias de la gran república del Plata, señala Bielsa la actitud de aquellos que elevan a la categoría de dogmas de ciencia jurídica los principios del Derecho público norteamericano (8). Es subrayar lo que ya advertía Alberdi: deformación de instituciones por aplicación de jurisprudencia impertinente (9). Es muy verosímil que a esa misma influencia se deba —a más de las concretas razones que luego se dirán— la falta de vigencia del municipalismo, a pesar de que la mítica exaltación de su raíz orgánica también fué difundida en el Continente del Sur. Aunque los alegatos de Enrique José Varona, de José Antonio Saco, y del mismo José Martí, sean tardíos, resultó pronta la difusión de Krause y de Tocqueville que alimentaba esa misma corriente. Se aureolaba el Municipio, al igual que a la Familia, como raíces y células sociales; se pedía que el Concejo

(7) CARLOS IBARGUREN, *Las sociedades literarias y la Revolución argentina*. Buenos Aires, 1937.

(8) RAFAEL BIELSA, *Estudios de Derecho público*. Buenos Aires, 1932, página 50.

(9) ALBERDI, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Sobre ello BENEYTO, *Historia*, págs. 410-412.

tornase a ser síntesis de la vida política y que sus miembros fuesen seleccionados por elección, sin intervenciones gubernativas... La exaltación de la libertad —todo el mundo romántico— debe llevar a la exaltación, del municipio, que no es, según declaraba Estrada (10), una subdivisión del poder ejecutivo, ni refleja en su esfera un propio poder equiparable a los poderes públicos: el régimen municipal, mejor que el poder municipal, porque el municipio es una categoría política y una entidad autonómica, como lo son la nación y la provincia. Hay que edificar como los hombres, de abajo arriba, partiendo de la vida local, y no al revés, como las abejas, de arriba abajo. E importa partir del municipio que no es sólo la vida local, sino la vecindad, el barrio, la vida común. ¿No es explicable por influjo norteamericano este abandono de la tradición —y del mito— municipalista? Norteamérica, por su distinta estructura social, tuvo que ir a formas de tipo empresarial, gobierno por comisión y por gerencia, *city manager plan*. Y mirando al Norte, se abandonó la institución más sólida que había, implantado la Administración española, aquellos viejos Cabildos herederos de los concejos...

También encontraba una base romántica, igualmente atraída, por preocupaciones ideológicas y sociales: la política de Bolívar con su lema de democracia orgánica, técnica y jerárquica. La ideología del Libertador está construida sobre los sabidos elementos revolucionarios de una Ilustración retardada, tan típicamente española, y con viva preocupación por la ley y por el orden público. Considera, además, Bolívar la realidad social, y reiteradamente, dijo que no bastaba escribir innovaciones —frente al simple constitucionalismo— para hacerlas aceptar (11). Está, pues, por el mundo de lo vivo, lo orgánico, lo que crece sobre la sociedad misma. La influencia de Bolívar se encuentra en la Constitución de Bolivia de 1826, en la de Chile de 1833, en Alberdi, inspirador de la Constitución argentina de 1853, y en Herrera, que redacta la peruana de 1860, y aún sobre la ley fundamental de Colombia, elaborada por Núñez y por Caro.

El peso de las ideologías colocó a plomo los planos de la vida estatal, pero su alejamiento del suelo sobre el cual se levantaban

(10) Vide SALVADOR M. DANA MONTAÑO, *Las ideas políticas de José Manuel Estrada*. Santa Fé, 1944.

(11) BENEYTO, *Historia de las doctrinas*, págs. 408-410.

los convirtió a menudo en castillos de arena. La política de cada pueblo —escribía exactamente Gil Fortoul (12)— la caracterizan a un tiempo la forma especial de sus instituciones y la manera como éstas funcionan... La más sabia constitución resulta letra muerta si la contradicen, desde luego, las costumbres del medio social y político, las tendencias, o anárquicas o despóticas, de los partidos y los procedimientos o autoritarios o disolventes del Gobierno. Así lo comprueba —concluía— la historia de las repúblicas hispanoamericanas durante muchos años del siglo XIX, en las cuales, no obstante la forma de sus constituciones —forma que ha llegado a veces casi a la perfección teórica— el individuo gozó a menudo de menos libertad que en otras naciones sometidas todavía a un régimen constitucional aparentemente anticuado... ¿Podríamos encontrar —en apostilla a Gil Fortoul— justamente en el abandono de la célula municipal la causa —o una de las causas— de tal desequilibrio?

Otras razones de la desazón de la centuria residirán en el caudillismo, fórmula apoyada en los hombres, por encima de las instituciones y a despecho de las constituciones. Puede ser que la pereza colectiva, diagnosticada por Carlos Octavio Bunge (13) aparezca en su base; puede ser que, en efecto, la sociedad caciquista que sería el tipo capaz de calificar las estructuras sociales criollas, no esté a favor del mejor, sino del que imponga mejor sin averiguar por qué se ha impuesto; pero es evidente que el «derecho humano del caudillo» fué una versión que no podía encuadrarse en Constituciones, porque a lo más podría emparentarse con el derecho divino de los reyes. Los caudillos militares, más apoyados en lo social que en lo doctrinal, se ofrecen como fuente auténtica del poder político. Y así, por la atracción del mando, el camino de la Jefatura del Estado y aún de la síntesis de la entera Administración arrancaba de los campos de batalla. Casi todos los coroneles y generales se tenían por fundadores de la Patria —escribe Velasco Ibarra (14)— y cada uno se concedía el derecho al mando supremo, a la presidencia... El honor y el bienestar más

---

(12) JOSÉ GIL FORTOUL, *Historia constitucional de Venezuela*, II, página 176.

(13) *Nuestra América*, Madrid, 1926, pág. 239.

(14) VELASCO IBARRA, *Experiencias jurídicas hispanoamericanas*. Buenos Aires, s. a., págs. 12-13.

que el servicio, frente a frente con los leguleyos y los doctores, arrastraba a los militares hacia el poder, olvidando que las necesidades de los tiempos iban variando. Alberdi había visto que las Constituciones dadas durante la Guerra de la Independencia llenaban un hueco, ofrecían garantía para extinguir el régimen anterior, pero que años después las conveniencias eran otras, había que adaptarse a la sociedad creada en aquel dramático parto.

## 6. LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS

Una de las experiencias más interesantes de la obra institucionalizadora nos la ofrece el avatar sufrido por los países centroamericanos. Méjico había mostrado en su pasado la más valiosa construcción política: un Imperio, cuyo título —según Hernán Cortés— podía ser para Carlos de no menor mérito que el alemán, sacro, romano. Es extraño que, roto el vínculo con España, Méjico no sea núcleo de atracción que dé base a una organización politicoadministrativa capaz de acoger toda la América central (15).

Se ha señalado la falta de unidad, la falta, sobre todo, de un centro de población que diese una base urbana, y también la falta de comunicaciones. Quizá sea ésta —valiéndonos de la experiencia romana— la circunstancia de mayor gravedad. Es verdad que las cordilleras influyen y que todavía pesaba el localismo, estimulado por la política española.

Es de notarse que si el federalismo iba muy bien como punto de partida para asociar las juntas y núcleos locales, su formulación constitucional tiende a otro fin: supone que la ordenación administrativa del país mantiene la fluidez inicial. Las numerosas variaciones ocasionadas en la imagen política de Centroamérica —sobre todo en relación con aquellos países que han acogido propiamente el nombre geográfico— dan peculiar sentido a las declaraciones de los textos fundamentales en el punto de la admisión de nuevos territorios o la erección de éstos en Estados. La Constitución de Méjico, en 1857, señala unas ciertas exigencias demográficas: para erigir los territorios en Estados será preciso que aquellos ten-

---

(15) Sobre el tema del Imperio precortesiano y la titulación, BENEYTO, *España y el problema de Europa*. Buenos Aires, Austral, 1950, págs. 144-147.

gan una población de ochenta mil habitantes y los elementos necesarios para proveer a su existencia política. El sistema de gobierno dominante ha de ser representativo y federal, pues se acogen en él a comunidades políticas libres y soberanas «en lo concerniente a su régimen interior». Tanto en Méjico como en los países del Istmo y Colombia y Venezuela, las federaciones intégranse con las antiguas provincias o distritos, a los que se da calificación estatal. Estas relaciones de Aguascalientes a Chiapas, de Puebla a Taumalipas, de Guatemala a Nueva Rioja, expresan claramente que la federación fué más que contenido método. Cuando los diputados venezolanos de 1811 acaban por aclamar una Constitución, habían acudido con solo el fin de defender la autonomía de unos territorios en cuya representación proclamaban inicialmente la fidelidad al Monarca. Todos se desligan, aunque algunos pusieron reparos, de lo que tenía forma concreta de mandato, y fundan así, por determinación colectiva, el nuevo orden. De este modo, el unitarismo de los países del Norte es algo más que simple paréntesis. Venezuela lo cierra tras la separación de Colombia, en 1830, y aún lo mantiene al reaccionar, otra vez, en la línea federal, y la Constitución de 1864 nos ofrece unos Estados Unidos venezolanos, declarados independientes y vinculados en cuanto a la federación misma. Desde Apure y Bolívar y Barquisimetro a Yaracuí, Zamora y Zubía, los veinte países asociados se comprometieron «a continuar formando una nación independiente y soberana bajo la denominación de Estados Unidos de Venezuela». Parece, pues, que el federalismo acaba siendo puro nombre; que el medio siglo de existencia libre ha dado contextura de nación a la aglomeración de provincias con que se contaba en la asamblea de 1811. La federación va siendo superada por el tiempo, mas también mirando atrás, gracias a la imagen de la administración española, que es antecedente al cual luego se mira. La nueva nación venezolana cuenta —según la Constitución de 1864— con aquellas provincias que componían en 1810 la antigua Capitanía General.

Los Estados Unidos colombianos ofrecen una trayectoria muy semejante a la de Venezuela. Las provincias de Antioquía, Boyacá, Cundinamarca, Magdalena, Paraná, Santander y Tolina, toman nombre de Estados, son «creados» tales y seguidamente «se unen o confederan a perpetuidad».

Estudiando la trayectoria de la federación centroamericana, Ro-

drigo Facio (16) ve este federalismo como una moda política ensayada en todas partes durante los primeros tiempos de vida independiente «en la creencia ingenua de que el progreso y la paz de los Estados Unidos estaban directamente determinados por la forma de su organización constitucional». Pero quizá —como sugerimos— existió alguna otra razón de tipo interno: la de combinar el mandato de los distritos con la subsistencia de las grandes demarcaciones.

## 7. LA REGIÓN DEL PACÍFICO

La Junta constituida en Santiago de Chile el 25 de abril de 1810 no deja pasar cuarenta y ocho horas sin dirigirse a los Ayuntamientos de todas las capitales de América excitándolas a contribuir «a la grande obra de la Confederación americana española». El grito de alzamiento es, al igual que en Madrid, a favor del rey: «una es nuestra causa, una debe ser nuestra divisa: fidelidad a nuestro desgraciado monarca. Guerra a su tirano opresor. fraternidad y constancia». Se trata, sin embargo —subraya Gil Fortoul (17)— de una fraseología circunstancial, ya que en realidad lo que se produce es una rebelión abierta contra toda autoridad ejercida desde la Metrópoli; se busca, pues, la autonomía, la autodeterminación y se monta como órgano soberano la conocida Junta.

Hay, en Chile, con propias calidades, una preocupación democrática, y así advertimos que tanto la Declaración de Independencia, en noviembre de 1817, como el decreto que nombra, en mayo de 1818, la comisión encargada de preparar un régimen gubernativo provisional, se someten al refrendo plebiscitario mediante la constancia del voto popular en libros de firmas. La Constitución promulgada el 23 de octubre de 1818 consagra los hechos: una realidad social que ha querido recoger los esquemas napoleónicos: un Director Supremo, ya que no un Primer Cónsul, con mando sobre el ejército, la hacienda, las relaciones exteriores y la burocracia. Al Director Supremo, en lugar de la Junta inicial, toca bus-

(16) FACIO, *Trayectoria de la federación centroamericana*. San José de Costa Rica, 1949.

(17) GIL FORTOUL. *Historia*, cit. I, pág. 122.

car colaboradores y seleccionar los miembros del Senado. Subsiste la Administración anterior, en lo gubernativo, judicial y municipal, quedando pendientes de supresión aquellas instituciones que, previa consulta al Senado, se estimen contrarias «al actual sistema liberal de gobierno».

Caído O'Higgins en 1823 retoñan las raíces sepultadas por la autoridad que, con extensa apariencia popular, había sabido imponerse. No sólo la libertad de imprenta va a amparar a los revoltosos y a los murmuradores, sino que asoma también aquí el federalismo. Pero el federalismo chileno no es un mecanismo de asociación o vinculación provincial, sino el rótulo que se estima obligado en la República. Bajo influencia norteamericana se trata de imponer un nuevo orden político que exige un orden social nuevo. Y así como, según señalamos, en Chile fué donde los aspectos sociales gravitaron con más fuerza en el desarrollo de la emancipación, también en Chile había que reformar la estructura social si se quería dar un giro distinto a la administración. Pero no fué suficiente la supresión de los mayorazgos, y a la Constitución de 1828, redactada por el escritor español José Joaquín de Mora, siguieron la Revolución en 1829, Portales en 1830 y una nueva Constitución —ésta reaccionaria— en 1833, bien que consciente de la época, con gobierno representativo y sistema parlamentario, y con preocupación porque el régimen se desmontase o se prescindiese de sus piezas maestras: se autoriza sólo por períodos de dieciocho meses el cobro de las contribuciones y se exige que los presupuestos se fijen y sancionen cada doce meses. Aquí se ve, en fin, dónde ha quedado el federalismo; la república es declarada una e indivisible.

Análogas estructuras unitarias califican al mundo político peruano. Este es, como se sabe, el otro ejemplo de organización precolombina. El imperio incáico que asomaba en las relaciones de la época española había pesado más que el imperio azteca, o quizá la geografía y la sociedad le habían sido más propicios. Porque si Perú es uno de los países con mejor catálogo de Constituciones (1823, 1828, 1834, 1856, 1860...) en todas ellas se reconoce la unidad. Perú no es una federación, no reúne provincias o aduna municipalidades, Perú se ofrece como «la asociación política de todos los peruanos», y su Gobierno —republicano, democrático, representativo, según la declaración de 1856— está «fundado en la unidad».

## 8. LA ZONA ATLÁNTICA

Si en el Perú el elemento social estaba más arraigado y ello hizo posible una organización unitaria y nacional, en la Argentina se encuentra más suelto. La fluidez de la base demográfica y el aluvión que está ya documentado a mediados del XIX, calificó —y sigue calificando aún— a la gran república. Su Derecho administrativo —confiesa Bielsa (18)— es todavía incierto; no cabe distinguir períodos con caracteres diferenciales, ni correlativas diferenciaciones de fisonomía o modalidad. La ordenación administrativa queda, por ende, absorbida por la política. No hay Administración, sino Constitución.

La Constitución proyectada en 1813 se presenta como traducción casi literal de los textos norteamericanos de 1777 y 1787. Sus patrocinadores veían en los Estados Unidos «el único modelo que existe en el mundo de verdadera federación». Con ello se anuncia el juego de la adjetivización de los federalismos. Dado el proyecto como ley, en 1819, lo que sirve para el conjunto sirve para las partes, y las provincias transplantan para su ordenación fundamental aquellos mismos preceptos en su propia área. En su consecuencia se dió amabilidad al federalismo: la soberanía quedó en las Provincias, y para construir el Estado argentino los políticos tuvieron que celebrar alianzas, los «pactos provinciales», verdaderos tratados interprovinciales, que marcan la superación de la parcelación política.

Entre 1820-26 Rivadavia lleva a cabo la reforma más profunda de aquella época. Lo que se llama el error constitucional de Rivadavia ofrece la imagen del «federalismo concentrado», que se apoya sobre la exaltación de la capital federal y que significa, según la sugestión de Dana-Montaño, de una tentativa de unificación nacional. Las Provincias van ligándose a la Nación: la dependencia en que quedaban con respecto al Gobierno central nacía de los hechos, que eran hechos provinciales, la incapacidad para el gobierno, la falta de recursos, etc. Rivadavia separó lo que era nacional de lo que debía seguir siendo provincial, pero no en la forma que el más radical federalismo pretendía. También en Alberdi se señalan distinciones semejantes. Lo nacional o lo unitario estribaba en

(18) BIELSA, *Estudios de Derecho público*, cit., págs. 122-123.

el origen español (la religión, el idioma, las costumbres), en la jurisdicción del Virreinato y de la Audiencia, en la capitalidad bonaerense, en el sustracto moral y político construido en torno a la Revolución de mayo; lo provincial o lo federal se apoyaba sobre las rivalidades locales o comarcales, el aislamiento en que se había vivido durante algunos períodos, la falta de comunicaciones... esa enorme extensión que tanto preocupaba a Alberdi. Pero no existían razones étnicas, ni históricas, ni siquiera diversificación en la caracterización regional; se trata más bien de estados de conciencia que al fijarse en la Constitución de 1853 tomaron este nombre. Federalismo es en Argentina vigor de la ley, conformidad con la norma, régimen de convivencia y de igualdad, oposición a los poderes extraordinarios, defensa contra la dictadura, prudencia en la distribución de los ingresos...

Posición media entre este mundo singular de Argentina y el de la parte norte de la orilla atlántica es la que representa el Uruguay, que en los años de la separación recibía de la Infanta española Carlota Joaquina el regalo de una imprenta para el municipio de su capital. Allí, sin embargo, está la más fuerte declaración republicana: el país no podrá ser patrimonio de persona ni de familia alguna; los hombres son iguales ante la ley; se disuelven los mayorazgos y las vinculaciones; la nación es la asociación política de todos los ciudadanos... La Constitución que desde 1830 llega a 1917 ofrece la más aparente estabilidad de toda Hispanoamérica, acaso porque la política anduvo más ligada a la Sociedad que al Estado. Pueblo que no lucha por fórmulas, ni se empeña en proclamarlas; entre Brasil y Argentina, con el río ancho por medio y abierto al mar.

JUAN BENEYTO

