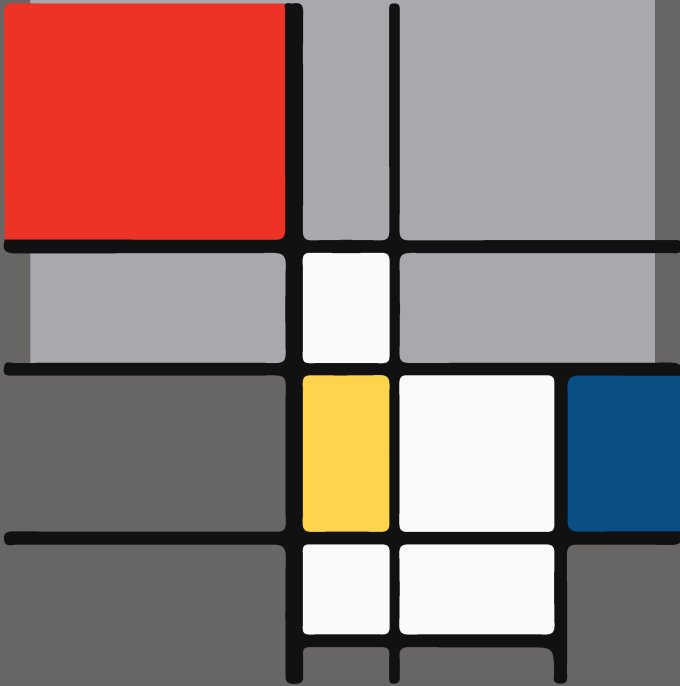


*Historia*  
M·Í·N·I·M·A  
*de*

El constitucionalismo  
en América Latina



JOSÉ M. PORTILLO VALDÉS

EL COLEGIO DE MÉXICO



HISTORIA MÍNIMA DEL  
CONSTITUCIONALISMO EN AMÉRICA LATINA

Colección  
HISTORIAS MÍNIMAS

*Director*  
Pablo Yankelevich

*Consejo Editorial*  
Soledad Loaeza  
Carlos Marichal  
Óscar Mazín  
Erika Pani  
Francisco Zapata

HISTORIA MÍNIMA DEL  
CONSTITUCIONALISMO  
EN AMÉRICA LATINA

*José M. Portillo Valdés*



EL COLEGIO DE MÉXICO

342.8029

P8522h

Portillo Valdés, José Ma.

Historia mínima del constitucionalismo en América Latina /  
José M. Portillo Valdés. - - 1a ed. - - México, D.F. : El Colegio de  
México, 2016

262 p. : 21 cm. - - (Colección Historias mínimas)

ISBN: 978-607-462-876-0

1. Historia constitucional - - América Latina. 2. Cambio social  
América Latina - - Historia. 3. Liberalismo - - América Latina - -  
Historia. I. t. II. Ser.

Primera edición, 2016

D.R. © EL COLEGIO DE MÉXICO, A. C.

Camino al Ajusco 20  
Pedregal de Santa Teresa  
10740 México, D. F.  
[www.colmex.mx](http://www.colmex.mx)

ISBN: 978-607-462-876-0

Impreso en México

*Queremos vivir bien, eso es todo.*

Luis Emilio Recabarren, Proyecto  
de Constitución para la República  
Federal Socialista de Chile, 1921.

*Para Alicia y Daniel*





## ÍNDICE

|   |     |
|---|-----|
| Preliminar  | 11  |
| 1. Tantas constituciones como pueblos                                 | 13  |
| Prolegómenos constitucionales y reforma imperial                      | 17  |
| Crisis de la monarquía  | 26  |
| El giro constitucional  | 36  |
| Constitución como emancipación  | 40  |
| 2. República y Nación   | 61  |
| América Latina después de la independencia                            | 63  |
| Los sujetos de las constituciones: naciones, estados<br>y pueblos     | 68  |
| Las personas de la constitución: libertad, propiedad,<br>sexo y etnia | 80  |
| Los dilemas del constitucionalismo: garantías, poderes<br>y religión  | 91  |
| 3. Estado y liberalismo   | 111 |
| El Estado como necesidad política                                     | 114 |
| El Estado como necesidad económica                                    | 123 |
| El Estado como necesidad social                                       | 129 |
| Formas del constitucionalismo liberal                                 | 135 |

|  |     |
|--|-----|
| 4. Constitución y revolución                             | 155 |
| Imperialismo y constitución                              | 157 |
| Autoritarismo y constitucionalismo                       | 170 |
| Reforma y revolución                                     | 182 |
| 5. Populismo, dictadura y nuevo constitucionalismo       | 209 |
| Crisis, economía y constitucionalismo                    | 211 |
| Reformismo y constitución                                | 221 |
| La revolución social y la constitución                   | 229 |
| América Latina como vanguardia<br>del constitucionalismo | 244 |
| Bibliografía   | 257 |

## PRELIMINAR

“Vivir bien” es un objetivo constitucional, expresó en 1921 el líder socialista chileno Luis Emilio Recabarren. De hecho, desde sus orígenes, el constitucionalismo lo entendió como uno de sus pilares: “Sostenemos como evidentes estas verdades: que todos los hombres son creados iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables; que entre éstos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad” (Declaración de Independencia, Estados Unidos, 1776). No ha estado siempre, ni mucho menos, entre los objetivos constitucionales, pero sí reaparece recurrentemente, sobre todo cuando el pulso constitucional se recupera con fuerza: “Una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el *sumak kawsay*” (Constitución de Ecuador, 2008, preámbulo).

Procurarse la felicidad o vivir bien tienen significado constitucional en la medida en que para su cumplimiento se entienda necesario variar tanto el modo en que las sociedades son gobernadas como la relación que se establece entre ellas y el Estado. Es ahí donde entra de lleno la constitución. Poner fin a formas de dominación despóticas y autoritarias, asegurar y garantizar los derechos, distinguir funcionalmente y equilibrar los poderes que actúan desde las instituciones sobre la sociedad; todo ello formó parte del programa constitucional desde sus remotos inicios hasta finales del siglo XVIII. El espectro social que debía cubrir ese buen vivir no fue, sin embargo, de definición pacífica: ¿debía incorporarse al mismo a mujeres, negros, indios, menstruales, campesinos u obreros? Dilucidarlo ha llevado doscientos años y, aproximada-

mente, otros tantos ensayos constitucionales en el mundo latinoamericano, ni más ni menos.

Pero vivir bien podía significar más. Por ejemplo, extender las formas de emancipación hacia el espacio de las relaciones sociales y económicas, es decir, entender que no sólo era competencia constitucional la relación entre Estado y sociedad sino también los hechos sociales en sí mismos, y regular, por tanto, asuntos como la propiedad, el trabajo, la pobreza o el desempleo desde el régimen constitucional. La felicidad y el *sumak kawsay* (el buen vivir), pueden, en fin, implicar también el modo como se relacionan Estado y sociedad y concluirse que no sólo mediante un proceso de disciplinamiento de la sociedad sino también de intervención social de las funciones del Estado, se puede alcanzar dicho objetivo.

Por lo tanto, la constitución no ha sido un espacio ajeno al cambio social y al debate ideológico, ni mucho menos. Al contrario, es parte de ambos porque “vivir bien” no tiene un significado unívoco sino que se ha impregnado para su interpretación de contextos y escenarios de conflictos y pugnas sociales e ideológicas. De acuerdo con tal afirmación, este libro está concebido como una historia social y política del constitucionalismo latinoamericano. Como historia del constitucionalismo no pretende dar cuenta de cada uno de los hechos constitucionales —lo que sería inviable, por otra parte, en un texto de estas dimensiones— ni se presenta según un orden nacional. No hay aquí, por poner un caso, una historia constitucional de Brasil, pero sí un interés por la significación de Brasil en la historia constitucional de América Latina. Es, además, como todos los libros de esta colección, una historia mínima, lo que se ha interpretado en el sentido de que debe dar cuenta de lo que se sabe forma el tejido básico de la evolución del constitucionalismo en el mundo latinoamericano.

## 1. TANTAS CONSTITUCIONES COMO PUEBLOS

Varias decenas de constituciones fueron proyectadas por cuerpos legislativos en el Atlántico iberoamericano entre 1808 y 1826, y muchas de ellas fueron promulgadas. Proyectos constitucionales propuestos por individuos o corporaciones de diversos tipos los hubo para cientos, impresos algunos y manuscritos los más. Los cuerpos políticos a los que se hizo referencia en aquellos textos fueron, desde la generalidad de la monarquía española hasta una pequeña provincia, agotando la capacidad constituyente en el cuerpo general de la nación o reconociendo la posibilidad de combinar varias formas constitutivas en un mismo espacio. Constituciones como la española de 1812 o la portuguesa de 1822 quisieron construir naciones de dimensiones imperiales, pero también lo hicieron, a su vez, algunos espacios coloniales de enormes dimensiones tras su emancipación, como México o Brasil, y la tentación existió en otros, como el Río de la Plata. Desde los espacios coloniales también se propusieron, mediante el constitucionalismo, maneras muy variadas de imaginar el Atlántico: como Estados emancipados conformando repúblicas independientes, con o sin declaración expresa, como uniones federales o confederales de cuerpos autoconstituidos, como naciones complejas o como monarquías conformadas por varias naciones.

Comparado con otros momentos de eclosión constitucional precedentes en el espacio euroamericano, lo sucedido en el Atlántico iberoamericano en las primeras tres décadas del siglo XIX no tiene parangón; no sólo por el extraordinario número de textos

constitucionales proyectados y aprobados, sino por la variedad de experimentos políticos que se propusieron y ensayaron. Lo característico de aquellos laboratorios ibéricos es precisamente un dinamismo constitucional inusitado, con la consecuencia de que la estabilización constitucional se demorará varias décadas en casi todos los espacios políticos resultantes de las desagregaciones imperiales hispana y portuguesa. Los proyectos constitucionales se cuentan por cientos y por decenas los textos sancionados; sin embargo, es considerablemente más reducido el número de constituciones efectivamente puestas en práctica.

Habitualmente la historiografía ha interpretado este fenómeno de la multiplicación constitucional como el rasgo de modernidad más visible en el Atlántico iberoamericano. La conclusión responde a una lógica en principio inapelable: si la constitución es el instrumento político más simbólico de la modernidad política, el producto más señero de las revoluciones atlánticas, entonces, mientras más constitución haya más modernidad se podrá detectar. Hay también razones textuales de sobra: con las constituciones se multiplicaron las instituciones representativas y los procesos electorales; la libertad civil, la seguridad, la propiedad y frecuentemente la igualdad se proclamaron como derechos de los individuos que integraban cuerpos políticos soberanos y libres; se asumió que la preservación de la libertad dependía en gran medida de la distinción de poderes y, sobre todo, de la limitación del que se ponía a disposición del gobierno; se generalizó, en fin, la idea de que el poder fiscal no podía ejercerse más que en colaboración entre el gobierno y las instituciones representativas.

Hay, no obstante, rasgos igualmente visibles de este primer constitucionalismo que deben tenerse también presentes para una más ajustada interpretación del mismo. Desde la década de los treinta del siglo XIX, el constitucionalismo había conformado más una dinámica que una práctica política. Más que un *vivere civile* el constitucionalismo se reveló durante esas décadas como un componente primordial del discurso y la experimentación políticos.

Fue, además, un instrumento de acción política que numerosos cuerpos —no sólo ni principalmente las naciones— entendieron a su disposición, dando lugar a ese extraordinario despliegue de experimentos constitucionales que mencionaba al principio. Como algunos estudiosos del siglo XIX han destacado, esta hiperactividad del constitucionalismo se dio paralela a un proceso más contradictorio de la política liberal.

En efecto, tal complejidad en la relación entre constitucionalismo y liberalismo puede ser también detectada en sus manifestaciones originales. Si hay un elemento que se pueda decir realmente común a ese extraordinario despliegue constitucional de las primeras décadas de la centuria es su insistente y excluyente catolicismo, lo que no sólo se formuló como principio general de una determinación comunitaria de la conciencia individual sino que marcó en gran medida también la concepción de la ciudadanía y, consecuentemente, de la representación política. Se trató también de un constitucionalismo que proclamó la necesidad del código y la igualdad ante la ley, tan reiteradamente como recreó espacios de excepcionalidad foral y retrasó, en muchos casos décadas, la llegada del código civil. Al mismo tiempo, y en coherencia con ello, la propia constitución se concibió no tanto como un sistema de poderes cerrado normativamente en el texto, sino como principios generales para ordenar un juego jurisdiccional de potestades. En fin, el hecho mismo de previsiones de participación electoral extraordinariamente amplias para lo entonces regular en otras latitudes constitucionales, habitualmente presentado como un signo irrefutable de modernidad política, podría en realidad estar apuntando más hacia formas corporativas que modernas de entender la representación política, como no dejó de notarse tempranamente por los críticos liberales de aquel primer constitucionalismo.

La transformación de la crisis en una crisis no ya del imperio, la monarquía o la dinastía únicamente (lo que no era poco, como veremos), sino de la soberanía, requirió tanto de soluciones constitucionales como de nuevos sujetos políticos que la enfrentaran.

La Nación o el Pueblo (en singular y con mayúscula denotando su vocación de *super omnia*) fueron esos sujetos que se entendieron capacitados para proporcionar una salida constitucional a la crisis. Sin embargo, lo que hace peculiarmente interesante el escenario atlántico hispano es que no se produjo en ningún caso una salida sino un sistema repercutido de salidas constitucionales tanto en los experimentos que quisieron reconstruir el cuerpo colectivo de la monarquía como en los que se decidieron por generar nuevos cuerpos políticos independientes. Prácticamente no existe ningún caso de creación de un cuerpo de nación entre aquellos experimentos tempranos que no fuera seguido de una sucesión de reclamaciones interiores de capacidad propia para generar también constitución por parte de otros cuerpos comprendidos en la Nación o Pueblo que se quería referir en exclusiva a la soberanía. La Nueva Granada o el Río de la Plata fueron a este respecto escenarios paradigmáticos.

Este capítulo propone una aproximación histórica a estos dos rasgos del primer constitucionalismo atlántico: su inusitado florecimiento masivo y su perdurable combinación de elementos característicos del *novum* constitucional atlántico junto a otros de la tradición antropológica y jurídico-política hispana. Es necesario para ello enfocar los orígenes del constitucionalismo atlántico de manera algo distinta a la habitual. La perspectiva más corriente, entendiendo el origen del constitucionalismo como el arranque del liberalismo, tiende a establecer en él justamente la divisoria de aguas que vierten hacia el Antiguo Régimen o hacia el Estado-nación liberal. Coherentemente con ello despliega también un relato que hace del constitucionalismo una cultura política formada en un proceso de autogénesis mediante la activación de momentos constituyentes, y busca ahí aquellos elementos que comienzan por conformar un *iter* propio que conduce al Estado-nación liberal respectivo.

Aunque esta perspectiva ha proporcionado frutos historiográficos de notable valor, creo que nos ayudaría a entender mejor



aquel momento del constitucionalismo temprano en el Atlántico contemplarlo como el fruto de un cruce entre una crisis imperial y otra monárquica. Esto debe llevarnos a ampliar el foco para contemplar cómo surgió el constitucionalismo antes de las constituciones y, por otro lado, para considerar un proceso complejo de expresión textual de aquella cultura constitucional que entre 1811 y 1825 tuvo múltiples encarnaciones. Atenderemos por ello, en primer lugar, la conformación de una cultura del constitucionalismo en un momento (las décadas finales del setecientos y los primeros años del ochocientos) compartido con los más serios intentos de reforma del gobierno de la monarquía y de redefinición imperial de la misma. Un segundo apartado se ocupará de explicar la confluencia entre crisis imperial y crisis monárquica y las respuestas que se dieron a esta inusitada situación. Finalmente, trataremos de la relación entre emancipación y constitución.

#### PROLEGÓMENOS CONSTITUCIONALES Y REFORMA IMPERIAL

Parafraseando al Turgot de la *Memoria sobre los ayuntamientos* (1775), el escritor León de Arroyal identificaba el principal mal de España en la década de los noventa en la falta de constitución. Dirigiéndose al ministro de Hacienda de Carlos IV, el conde de Lerena, León de Arroyal, al igual que el ministro de Luis XVI, constataba que la monarquía se constituía de una abigarrada cantidad de cuerpos políticos locales, faltándole justamente un orden constitucional que los vinculara en un cuerpo político nacional. Lo volverá a recordar en un texto escrito también en los noventa y publicado cuando estaba abierto ya plenamente el debate constituyente. Se trata de un conocido panfleto sobre la decadencia moral de España y la necesidad de su regeneración constitucional:

Ha ofrecido a mi vista una España niña y débil, sin población, sin industria, sin espíritu patriótico, y aún sin gobierno conocido; unos

campos yermos y sin cultivo; unos hombres sucios y desaplicados; unos pueblos miserables y sumergidos en sus ruinas; unos ciudadanos meros inquilinos de su ciudad; y una constitución, que más bien puede llamarse un batiburrillo confuso de todas las constituciones.

Esta sensación de estar visualizando los límites de la monarquía, así como la percepción de la necesidad de la constitución para su urgente regeneración, estuvieron claramente presentes en el debate público de las últimas décadas del setecientos en toda la geografía de la monarquía española. El rastro de una cultura constitucional siguió entonces varios hilos que confluyen en el momento de la crisis de la monarquía a partir de 1808. Por un lado, existió un conocimiento preciso de los experimentos constitucionales que se iniciaron en los años setenta en América del Norte y en Francia desde finales de los ochenta, lo que se combinó con un interés por la “Constitución de Inglaterra” que llegará también hasta Cádiz. Manuel de Aguirre, uno de los intelectuales mejor conectados con esa tradición constitucional, escribió de manera precoz en los años ochenta no sólo sobre las novedades constitucionales norteamericanas sino que también elaboró propuestas propias al respecto.

Aguirre —como otros tantos europeos del momento— creyó leer en los textos constitucionales de los estados norteamericanos el momento fundacional de una nueva sociedad. De ello hizo su programa también para la monarquía española, proponiendo proceder como si fuera posible una combinación de modernidad y republicanismo, obviando el pasado feudal y despótico de la monarquía. Debía llegarse, así, a un modelo ideal en el que —lejos del republicanismo clásico— se pudiera conciliar mediante una sabia constitución el interés privado, la libertad y la apertura del comercio y la libertad civil. Hacía ahí su entrada, obviamente, la idea de representación mediante la creación de un “supremo Consejo de Estado que represente la voz del pueblo todo y su voluntad general”. Otros autores —como José Agustín Ibáñez de la Rentería—

propusieron una reforma de los gobiernos municipales de modo que sirvieran como escuelas de ciudadanía y representación de intereses locales ante el gobierno. En ese sentido iba un buen número de textos escritos desde los años sesenta para hacer de las sociedades económicas y de amigos del país una especie de instancias de representación para colaborar con el gobierno.

Fue esta una idea, como es sabido, que encontró entre los años sesenta y los ochenta un cierto respaldo gubernamental con la intención, defendida en la corte por el conde de Campomanes, de procurar una controlada regeneración de la monarquía que combinara la indiscutible posición central del rey en la política con una cierta colaboración social en la administración y la promoción de intereses locales. En esa línea encajaban los numerosos proyectos que entonces se lanzaron —entre otros, del propio Campomanes— para el fomento de la educación y de una disciplina social mejor ordenada. El proceso inquisitorial, reclusión y exilio del peruano Pablo de Olavide puede tomarse como el más serio intento de frenar esta dinámica de experimentación política que el propio Olavide recrearía idealmente en *El Evangelio en triunfo*, escrito a finales de los noventa en el exilio, al exaltar el compromiso republicano local de su protagonista.

Asumiendo la existencia de un “director de la Sociedad”, de un “arquitecto” universal encarnado en el príncipe, Aguirre y otros intelectuales fueron, sin embargo, más allá. Propusieron trascender los espacios locales para idear uno nacional de desenvolvimiento del “buen repúblico”, el sujeto que visualizaban ya como una suerte de ciudadano católico. León de Arroyal, en sus citadas cartas, quería la institución de un “Consejo de la Nación” que, junto al monarca, procediera a un arreglo legislativo de la monarquía. Algo similar propuso en 1794, desde su desempeño en la audiencia de Charcas, Alto Perú, el magistrado Victorián de Villava, incluyendo en su propuesta la creación de secciones regionales de este consejo nacional que debían abarcar también a América.

Junto al conocimiento de las transformaciones constitucionales en curso en Norteamérica y Francia, otro caladero esencial de ideas donde se nutrió aquella cultura del constitucionalismo finisecular fue la economía política. Como ciencia del momento, la economía política fue el conducto por el que la idea del interés privado y su relación con el orden de la política entró a formar parte del bagaje discursivo de aquellos intelectuales que mostraron también un mayor interés por el constitucionalismo. Cuando a Antonio Nariño se le juzgó en Bogotá por haber difundido una traducción de la *Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano*, no dudó en recordar que antes que él otros autores, como el vasco Valentín de Foronda, habían publicado ya esos principios. Se refería a un texto de economía política precisamente donde el alavés advertía en 1788 a un Carlos IV que entraba a reinar, de la “única verdad importante”: que debía respetar como sagrados los derechos de propiedad, libertad y seguridad. Todo el gobierno monárquico, instruía Foronda al nuevo monarca, debía concentrarse en limitar su capacidad dispositiva de modo que se extendiera sólo a “todo aquello que no viole estos sagrados derechos”.

Villava, autor del proyecto constitucional antes referido, no casualmente había sido en su etapa anterior a la fiscalía de Charcas en el Alto Perú profesor de derecho en Huesca, miembro activo de la Sociedad Económica Aragonesa y traductor de Antonio Genovesi, el conde de Carli y Gaetano Filangieri. Por esa vía italiana y particularmente napolitana gran parte de los intelectuales españoles de finales del siglo XVIII habían entrado en contacto con la nueva ciencia de la economía política. Ciertamente es que los textos, al traducirlos, se adaptaban, a veces profundamente como fue el caso del propio Villava, y se acomodaban a una cultura católica en la que la relación entre intereses y pasiones de los individuos como fundamento moral de la sociedad no tenía fácil encaje, pero con aquellos textos y su lectura española podía llegarse a conclusiones como las de Foronda o como las que expuso Melchor Gaspar de Jovellanos en las primeras páginas del *Informe sobre la ley agraria*

escrito a nombre de la Sociedad Económica Matritense y publicado en 1795.

Si estos avistamientos de los límites de la monarquía tal y como había funcionado políticamente y de la necesidad de la constitución insistieron tanto en la idea de un “Consejo de la Nación” fue porque crecientemente también se abrió un espacio para una concepción nacional de la monarquía. Espoleado desde la década de los cuarenta por un creciente cuestionamiento de la capacidad civilizatoria de España, el debate sobre el significado de “nación española” en el proceso de civilización europea se enriqueció notablemente en las décadas finales de la centuria. Vindicada como sujeto literario capaz de compartir república de las letras con las demás naciones de Europa, o reclamada como una forma de imperio que aún tenía sentido dentro de los esquemas imperiales occidentales, la “nación española” conoció entonces un tratamiento que sólo volvería a producirse cien años después, tras lo que se denominó “Desastre” de 1898. Interesa aquí constatar que gran parte de este debate nacional tuvo su referencia en la dimensión imperial de España, objeto, como es bien sabido, de la crítica más despiadada por gran parte de la *intelligentsia* europea.

De Montesquieu a Guillaume de Raynal, pasando por Cornelius de Pauw y David Hume, el imperio de España fue considerado de manera generalizada como una suerte de mastodóntica aglomeración territorial que se situaba a medio camino entre los imperios comerciales europeos y asiáticos. La conclusión a que llegaron tanto Montesquieu como, más tarde, Edmund Burke acerca de la necesidad para Europa de someter a alguna especie de tutela a la monarquía española decía mucho sobre la consideración europea de la incapacidad de España para acoplarse a la civilización comercial. Incluso el más benévolo William Robertson, admitiendo los progresos realizados durante el reinado de Carlos III por reinventar el imperio, no dejaba de subrayar un acusado *romanismo* en la idea que animaba aún el imperio monárquico español.

Los intentos por reubicar a España en el escenario de la civilización europea no pasaron por alto la crítica imperial. De hecho, es común a casi toda la publicística que entró en materia una clara segregación entre imperio y nación que identificó la segunda con la parte exclusivamente metropolitana. Descripciones de la “geografía de España”, análisis sobre el “carácter de los españoles”, estudios sobre el “derecho patrio” o ensayos de crítica literaria fijaron con precisión un ámbito de referencia que se centraba en la España metropolitana. Esa era la parte “nacional”, la que ocupaba una geografía europea que iba desde los Pirineos hasta el estrecho de Gibraltar y desde el Atlántico hasta el Mediterráneo, la que se componía de distintas provincias con caracteres diversos, que había generado históricamente un derecho propio o que había producido glorias literarias indiscutibles. Más aún, era esa parte nacional la que había generado un imperio que había extendido la civilización europea en América, aunque a la propia España —como argumentaba Jovellanos en su discurso de ingreso en la Real Academia de la Historia en 1780— le hubiera costado, mezclada con la llegada de una dinastía “extranjera”, la experiencia del despotismo.

La evidencia de lo contundente que resultó esa segregación conceptual entre imperio y nación puede percibirse mejor en América porque fue ahí donde se trató afanosamente de corregirla; ahí, como bien lo ha explicado la historiografía, se desplegaron entonces desde distintos ámbitos intelectuales y artísticos discursos centrados en la promoción de un patriotismo local que tenían clara intención: transitar de una contemplación y estudio de la naturaleza y el paisaje a la consideración del reino como una patria en la que pudieran ejercer su papel los buenos repúblicos. Podía imaginarse un *público* propio al cual dirigirse desde una prensa periódica que buscó la promoción del patriotismo como vinculación entre los “conciudadanos” y el reino —la patria— tanto por medio de una identidad literaria, arqueológica, científica o artística, como de la búsqueda colectiva de la felicidad del cuerpo político. Tertulias, reuniones y hasta conspiraciones —reales o imagi-

nadas— conformaron espacios donde fue socializándose una identidad patriótica que si tenía el local como ámbito de desenvolvimiento no dejó de visualizar un espacio regional como propio. En una propuesta de reforma del teatro o en una polémica sobre las virtudes curativas de las lagartijas, podía trasladarse un discurso patriótico reivindicando la relevancia comunitaria propia en un contexto “nacional” español.

Efectivamente, este patriotismo sirvió para reclamar presencia en la “nación española”, ese sujeto sobre todo literario y de civilización que se fajaba por regularizarse ante Europa pero que los intelectuales españoles, salvo raras excepciones como la de Benito Ramón Feijoo, entendían como sólo metropolitana. A esa finalidad respondía el común interés de gran parte de los intelectuales americanos por mostrar una regularidad antropológica e histórica de sus comunidades. La escritura de la historia resultó aquí esencial para forjar identidades no sólo en el Atlántico sino también más allá. Un caso paradigmático es el de los *Comentarios reales de incas* del inca Garcilaso de la Vega: un texto producido para defensa y probanza de la nobleza familiar ante la corte de Felipe II, convertido editorialmente en una *Historia general del Perú* a comienzos del siglo XVII, se relanza en Madrid en 1722 en el ambiente historiográfico de los *novatores* en polémica con los falsos cronicones, se convierte en un relevante marcador de identidad para la elite indígena peruana y es finalmente prohibida su lectura en 1782 tras el levantamiento de Tupac Amaru II.

El poblano Mariano Fernández de Echeverría y Veytia ofreció también un buen ejemplo del sentido identitario que tenía la reinterpretación historiográfica: al igual que estaban haciendo los escritores públicos vascos, se afaná por encontrar en la cultura tolteca muestras inequívocas de una religión monoteísta que admitía y admiraba la Creación y que, consecuentemente, entroncaba sin duda con los pueblos dispersos tras el Diluvio. Si los vizcaínos podían presentarse como una *gens* bíblica, lo mismo cabía ensayar para pueblos americanos, como hicieron entonces

con resultados muy prácticos —utilizando tanto la escritura como la pintura— los tlaxcaltecas. Se trataba, como en el caso de los pueblos peninsulares, de mostrar la idoneidad de la comunidad propia como república perfecta y, por tanto, con los atributos precisos para hacerse cargo de su propio gobierno en el contexto de la monarquía.

Estos debates, aquí sólo esbozados, sobre imperio y nación en el Atlántico hispano, se produjeron contemporáneamente al intento más decidido de reformulación imperial de España. Cabría considerar todo el proceso de reforma del gobierno de América que va desde las reorganizaciones virreinales hasta las ordenanzas de intendentes como una Nueva Planta americana. Al igual que ocurriera con los territorios de la Corona de Aragón al hilo de la guerra de Sucesión a comienzos de la centuria, la Corona intervino decididamente tanto en el orden territorial americano como en su gobierno. La creación de nuevos virreinos en Nueva Granada (1717 y 1739) y Río de la Plata (1776), de la capitania general de Venezuela (1777) y de la independencia definitiva de la de Chile respecto de Lima (1798), así como la creación de la comandancia general de las Provincias Internas en el norte novohispano (1776), fueron las intervenciones territoriales de mayor alcance. Se acompañó, como es bien sabido, de una reforma del gobierno territorial en América que lo transfirió a mandos militares peninsulares de alta graduación que en calidad de intendentes acumularon las cuatro causas (justicia, hacienda, guerra, policía). El esquema básico de gobierno virreinal en América no se había alterado sustancialmente (sobre todo cuando se introdujeron en los años noventa rectificaciones a las ordenanzas de intendentes que devolvieron peso a los virreyes) pero sí se le habían agregado nuevas y muy significativas porque implicaron una fuerte territorialización del poder. Recuértese que junto a la creación de las intendencias se implementaron otros gobiernos, peor conocidos historiográficamente, las subdelegaciones y partidos, con la intención de trabar el territorio desde el ámbito local hasta el regional.



Junto a ello, la monarquía se empeñó entonces en conocer mejor los límites del imperio y en fortificarlo, además de generar nuevas formas corporativas en los extremos comerciales de aquel espacio que se había abierto controladamente desde 1788 con los decretos de libre comercio. Expediciones como la más emblemática de Malaspina dieron como resultado no sólo un mejor conocimiento de los *limes* imperiales sino también novedosas propuestas para el gobierno de ese complejo espacio, mientras las fortificaciones y plazas militares, además de la creación de milicias locales para la defensa local del imperio, reforzaron a su vez el sentimiento patriótico. Por otro lado, la creación en los años noventa de nuevos consulados comerciales, como Guadalajara o Buenos Aires, generaron una identidad corporativa en competencia con los circuitos monopolistas de Lima y México.

Como puede deducirse de las no pocas reacciones a este proceso de imperialización de la monarquía, no resultaba un programa de fácil y pacífica implementación. Sin embargo, su bloqueo no se determinó por falta de voluntad o incapacidad interna sino por la propia “tectónica imperial” del Atlántico euroamericano. Si una nueva moral imperial había logrado abrirse camino entre las oficinas ministeriales, las autoridades coloniales y una parte no despreciable de las elites americanas, la dinámica imperial atlántica entre la independencia de las colonias inglesas de Norteamérica en 1776 y la estabilización de una república con proyecto imperial propio en Francia entre 1795 y 1799 hizo inviable el proyecto de conformar sobre su base una suerte de “imperio comercial católico”.

Entre la paz de Basilea (1795), que incluyó la cesión total a Francia de la colonia primada de España en América, el tratado de San Ildefonso del año siguiente sancionando la alineación con Francia en política internacional, o el de Subsidios de 1803 que aceptaba sufragar en metálico los proyectos imperiales napoleónicos, marcaron un camino que conducía a una suerte de “abducción” por parte de Francia de la parte imperial de la monarquía española, como se vería muy poco tiempo después en Trafalgar. Si

la monarquía se había visto precisada por su plegamiento imperial a Francia a apropiarse de la deuda privada de la elite americana mediante el decreto de consolidación de Vales Reales (1804), la imagen del Santísima Trinidad, el mayor navío del Atlántico, hundiéndose frente a la costa gaditana en octubre de 1805, simbolizaba perfectamente la incapacidad de un reciclaje imperial de España.

#### CRISIS DE LA MONARQUÍA

Como confesó paladinamente Joaquín Murat —el “virrey” nombrado por Napoleón para gobernar España— a los comisionados de Fernando VII que en marzo de 1808 buscaban sanción imperial a su tumultuoso acceso al trono, el emperador francés tenía ya decidida la mediatización de la monarquía. En efecto, siguiendo el proyecto de Talleyrand de hacer desaparecer la sangre de Borbón de los tronos europeos, Napoleón proyectó la absorción dinástica de España como parte de la conformación de su imperio del mediodía, y por otra parte, la familia real española no se la pudo poner más fácil. Las dos facciones de la corte, encabezadas por Carlos IV y su heredero, el príncipe Fernando, habían venido dando suficientes pruebas de plegamiento a los designios del emperador e intentado ganarse su favor incluso antes de conocerse, el mismo día de la firma del tratado de Fontainebleau (1807), la conspiración urdida en el cuarto del príncipe de Asturias contra Carlos IV y Manuel de Godoy. Durante los meses siguientes, ya con numerosas tropas francesas ocupando relevantes plazas militares españolas, no harían sino dar nuevas facilidades al emperador de Francia que culminaron en el motín organizado por la facción fernandina que en marzo de 1808 provocó en los sitios reales de Aranjuez la renuncia de Carlos IV y la proclamación de Fernando VII.

Con tales precedentes, resulta menos extraño que toda la familia real accediera no sólo a su traslado a suelo extranjero —hecho inusitado en la historia de la monarquía— sino también a una

completa renuncia de sus derechos dinásticos en favor de Napoleón a comienzos de mayo. Al hecho grave del desamparo del reino siguió el gravísimo de la renuncia de lo irrenunciable: la soberanía. La publicación en la Gaceta de tales actos el 20 de mayo tenía la clara intención, por parte de Bonaparte, de cerrar rápidamente la crisis en clave dinástica. Ahí Carlos IV, como “último acto de mi soberanía”, anunciaba haber cedido “a mi aliado y caro amigo el Emperador de los franceses todos mis derechos sobre España e Indias”, ordenando a sus súbditos obedecerle como nuevo soberano. Lo propio haría el príncipe de Asturias en su nombre y el de los demás infantes reales, todo ello a cambio de rentas vitalicias y posesiones cuyo pago endosaría luego el emperador a las arcas de la real hacienda española en el tratado que firmó con su hermano José para la cesión de la Corona de España.

Como era habitual en la política napoleónica, el proceso de mediatización se cerró con la publicación de una constitución de factura imperial para España. Elaborada en las oficinas imperiales, corregida por el propio Napoleón y ligeramente modificada por la asamblea que reunió por designación directa en Bayona para su aprobación, la constitución se promulgó a comienzos de julio de 1808. En la línea que mantenía el constitucionalismo de diseño imperial napoleónico desplegado por Europa, establecía una monarquía moderada por instituciones pensadas más a manera de consejos del rey que de instancias parlamentarias: un Senado vitalicio, unas Cortes estamentales y un Consejo de Estado con funciones colegisladoras. Añadía también, por primera vez en la historia de la monarquía, presencia americana mediante una diputación propia en las Cortes y en la corte. Disponía la creación de una sección específica de Indias en el Consejo de Estado (España, 1808, arts. 52 y 55) y abría un título específico, el décimo, para tratar la representación americana. Acompañaban finalmente algunas medidas largamente añoradas por los ilustrados españoles: unificación de códigos, planta y jerarquía uniforme de tribunales con uno superior de casación, supresión de aduanas interiores,

abolición de privilegios fiscales y separación de la hacienda pública y del tesoro real.

Si una parte significativa de oficiales e intelectuales españoles se adhirió a la oferta josefina — ciertamente mucho más atractiva que la fernandina de baratear sus derechos dinásticos—, otra no lo hizo. La razón, como explicaron en sus memorias y recuerdos del momento varios de ellos, como el conde Toreno, Jovellanos o el poeta Manuel José Quintana, radicó no en esa parte del programa ilustrado sino en la que afectaba de lleno a la monarquía desde el punto de vista del *ius gentium*. En efecto, no sólo leían un texto que se decía hecho por orden del emperador de los franceses y que a él remitía los derechos dinásticos sino que, además, explícitamente liquidaba la presencia independiente de España en el escenario internacional mediante el artículo 124, lo que no hacía sino sancionar una larga serie de disposiciones en este sentido adoptadas por Napoleón desde la ocupación de la monarquía.

La constitución de Bayona no tuvo implicaciones prácticas, sobre todo porque el propio emperador, soberano radical de España, lo decidió así tras la derrota de sus tropas en la batalla de Bailén en julio de 1808. Al tomar personalmente el mando de la situación, él mismo redujo el orden constitucional de España a unas pocas disposiciones adoptadas en los decretos de Chamartín en diciembre de ese año. Sin embargo, ese texto tiene la relevancia de cerrar la mezcla que singularizó a la crisis española durante las dos décadas siguientes al combinar una crisis imperial y otra monárquica.

La primera crisis atlántica, la británica, se originó en la parte imperial sin afectar constitucionalmente a la parte monárquica. De hecho, fue justamente por permanecer intacta la parte monárquica que pudo casi sobre la marcha recomponer su estrategia imperial y volcarse en la expansión en India. La francesa pocos años después se originó en su raíz monárquica y luego se transfirió a su parte imperial con la revolución haitiana como hecho más relevante. Como es sabido, fue en la Francia de la primera Asamblea Na-

cional Constituyente donde surgió por primera vez la necesidad de dar un tratamiento constitucional al espacio colonial. Además de los poderosos plantadores blancos, también los libres de color (algunos de ellos bastante ricos) desplegaron su lobby para obtener representación propia en la asamblea. El resultado constitucional francés fue realmente seminal pues inauguró una estrategia, que seguirán también otros experimentos constitucionales de naciones con colonias, consistente en separar la parte nacional de la colonial. Todo seguía formando el imperio francés, pero la constitución solamente se refería a la parte nacional (la Francia europea) en tanto que el resto del imperio (la parte colonial) sería regido por leyes especiales. Las revueltas de esclavos y negros libres que se sucederán en Saint Domingue a lo largo de los noventa y que desembocarán en la derrota francesa en 1803 y en la proclamación de la independencia de Haití el 1 de enero de 1804 tuvieron mucho que ver con esa forma de prolongación del estatuto colonial. El constitucionalismo haitiano comenzó, como había ocurrido en las colonias inglesas y sería lo usual en la América española, por una declaración de autonomía. La constitución proclamada por Toussaint Louverture en 1801 proclamaba que Saint Domingue pertenecía al imperio francés pero se regía por sus propias leyes. Era, aunque pueda resultar paradójico, una reafirmación de lo estipulado por el primer constitucionalismo francés, es decir, que los territorios coloniales precisaban de legislación especial. La diferencia, obviamente, residía en el hecho de que Louverture consideraba que esa especialidad debería ser definida localmente y no en la distante asamblea de París. Como demostraba el artículo 3º de esa constitución, se entendía que existía una conexión entre la condición de libre y la de francés: "... todo hombre nace, vive y muere libre y francés". Este principio no era incompatible con una pretensión de mantener un sistema basado en la propiedad de extensas plantaciones, sino al contrario. Era para ello que el sistema ideado por Louverture conectaba con un sistema mercantil imperial.

Todo cambiaría a partir de 1803. La derrota del proyecto de reintroducción de la esclavitud en Santo Domingo, que Napoleón trató de llevar a cabo militarmente, marcó el inicio de una serie de experimentos constitucionales que desembocarían en el modelo asentado en 1816. En ellos resultará determinante establecer una identidad nacional y ciudadana haitiana que se basó en una asimilación inversa de la distinción racial. Así, a partir de 1806 los textos constitucionales haitianos adoptaron los principios de la prohibición de la esclavitud y de la identificación del ciudadano haitiano con el afrodescendiente. Provisiones como la extensión de la nacionalidad a toda persona de ascendencia africana o amerindia (Haití, 1816, art. 44; Haití, 1843, art. 7) o las limitaciones a blancos para poseer tierras (Haití, 1805 art. 12) marcaron una pauta constitucional de desarticulación radical de la sociedad colonial previa y de conformación de nuevas formas de dominación social al margen de los esquemas imperiales. De hecho, fue también una característica del constitucionalismo haitiano la renuncia expresa a interferir en los nudos imperiales que se articulaban a través del Caribe.

La tercera crisis monárquico —imperial en el Atlántico se produjo en el entramado luso— brasileño. La crisis portuguesa dio un giro radical al trasladarse la monarquía al imperio en 1807 para gobernar todo el conjunto desde la “Versalles tropical”. Se trató de una decisión tan inusitada como cargada de consecuencias constitucionales, como iremos viendo. Las más relevantes fueron la generación de un poder imperial en la parte colonial, la conformación de una unión de reinos en una monarquía que carecía de cualquier tradición al respecto y, finalmente, a partir de los años veinte, la independencia de la parte metropolitana y europea en la revolución iniciada en Oporto así como la creación del único imperio exitoso en América.

La crisis española, finalmente, se distinguió por combinar desde un principio ambas formas de crisis: del imperio y de la monarquía. La crisis imperial se había certificado en Trafalgar con el co-

rolario de las invasiones inglesas en el Río de la Plata que culminaban el proceso de cesiones imperiales iniciado en la paz de Basilea de 1795 y que vimos en el epígrafe previo. Pero si ese goteo de cesiones se produjo fue porque subsistía la parte monárquica para hacerlo sujeto del derecho de gentes. Lo que ocurrió entre octubre de 1807 con la firma del tratado de Fontainebleau, las cesiones irregulares de la familia real española —mayo de 1808— la aprobación de la constitución de Bayona —julio del mismo año—, fue que España dejó (o, eventualmente, dejaría de ser) un sujeto propio del derecho de gentes. En otros términos, la monarquía española había perdido su independencia, con lo que se cumplió el vaticinio expresado por varios intelectuales europeos décadas antes de que la monarquía española fuera sometida a tutela.

De hecho, la crisis fue tempranamente interpretada de este modo como una situación generada por la alteración napoleónica del *ius publicum europeum*. El que probablemente fue el texto más influyente escrito en 1808, *Centinelas contra franceses* del erudito catalán Antonio de Capmany, se concibió como una explicación del papel de la “nación española” como restauradora de ese orden injustamente alterado por el “déspota de la Europa”. La insistencia en ese punto de la numerosa folletería que salió entonces de las prensas no era gratuita. En el mismo sentido se expresó una abundante literatura europea que encontró en España la “nación de héroes” capaz de resistir aquella alteración del derecho internacional europeo.

Fue así como lo que el rey y la corte consintieron contraviniendo la legislación fundamental de la monarquía lo resistió aquella “nación de héroes”. El problema fue que dicha nación distaba mucho de existir, ya no como cuerpo político sino al menos como cuerpo. Lo que en la república de las letras era defendible como conjunto de glorias literarias era invisible política y socialmente. Ya lo habían recordado los intelectuales que veíamos al comienzo de este ensayo, como León de Arroyal, al lamentarse de la falta de una constitución del reino. Francisco Primo de Verdad y

Ramos, síndico del ayuntamiento de México en 1808, al defender la necesidad de formar una junta para enfrentar convenientemente la crisis, tuvo que recordar a la opositora Real Audiencia que entre el rey y los pueblos no había nada constitucionalmente hablando. No podía resumirse mejor en qué había parado la constitución de Castilla —y, por extensión, de la monarquía después de la Nueva Planta— una vez liquidada la presencia constitucional del reino. Era la imagen, en fin, recogida por una literatura jurídica que el abogado Verdad y Ramos conocía bien y que fijaba en los pueblos y no en el reino los auténticos sujetos constitucionales de la monarquía junto al rey. Lorenzo de Santayana y Bustillo, en un prolijamente utilizado tratado sobre el gobierno municipal escrito en los años cuarenta del siglo XVIII, arrancaba estableciendo que si por derecho natural el gobierno de los pueblos pertenecía a ellos mismos, por pacto originario habían transferido en el monarca una “potestad civil” y éste, aun reservándose dicha potestad, había comunicado a los ayuntamientos de los pueblos el “gobierno político”. José Agustín Ibáñez de la Rentería, al proponer la elaboración de un código municipal de la monarquía, sintetizaba bien el resultado de esas transferencias entre pueblos y rey en la monarquía española: “La España es una monarquía pura, cuya feliz constitución es la causa de la calma y sosiego interior que ha experimentado en estos siglos, pero contiene en su seno una infinidad de Repúblicas...”.

Fue esa “infinidad de Repúblicas” la que se activó desde finales de mayo de 1808 para resistir la mediatización dinástica de la monarquía. Lo hicieron, sin embargo, como cuerpos diferenciados, no como reino o compacto “nacional”. Las reconstrucciones más precisas del proceso de formación de juntas dan cuenta de un hecho muy significativo: ahí donde quedaba memoria de una constitución territorial propia —como los territorios de la corona de Aragón o Asturias— la junta se vio como reproducción de un cuerpo colectivo de representación del territorio; donde esta tradición territorial no quedaba ni como recuerdo —caso de Castilla—



las juntas conformaron una suerte de alfoz provincial a partir del protagonismo de la capital. La junta de Sevilla fue el caso donde esta tendencia a recrear una ciudad como corte fue más acusada, pues intentó no sólo controlar otras juntas andaluzas sino extender también su “alfoz” a América, titulándose Suprema de España e Indias.

El primer cuerpo “nacional” que se conformó tras la crisis de la monarquía fue, de hecho, una creación igualmente local. La Junta Suprema Central Gubernativa del Reino constituida en septiembre de 1808 en Aranjuez —el mismo sitio real donde Fernando había depuesto a su padre en marzo— se conformó por iniciativa de las juntas locales y se configuró como reunión senatorial de representantes de las mismas. Es interesante atender con algo más de detalle a este momento de creación de un primer cuerpo de gobierno general de la monarquía, porque ahí se encuentran algunas claves determinantes para la evolución de la crisis en las siguientes décadas.

Después de un carteo cruzado entre varias juntas peninsulares se decidió convocar un cuerpo colectivo de todas ellas, “adonde todas las provincias y reinos acudan por medio de representantes”, según decía la primera convocatoria de la junta de Murcia en junio de 1808. “Formemos un cuerpo, elijamos un Consejo”, concluía esta circular que abrió un debate entre distintas juntas, en el que se impusieron finalmente dos principios: en primer lugar, como resaltó la junta de Sevilla, reconocer la desautorización de las autoridades tradicionales, como el Consejo de Castilla, por su actitud reciente de plegamiento a la voluntad imperial francesa, y, en segundo lugar, reconocer por “incontestable que es propio y privativo de las Juntas Supremas [es decir, las provinciales] elegir las personas” que formarán el cuerpo central. Las juntas provinciales estaban proponiendo, por tanto, crear un cuerpo central como representación de sí mismas y en las mismas condiciones constitucionales que se habían creado ellas. Esto implicaba que transferían a esa Junta Central “su fiel depósito” de la soberanía, “hasta que

haga entrega” del mismo al monarca. Con ello, también una expresa limitación al no poder disponer activamente de esa soberanía ni, consecuentemente, “reformular en la parte más mínima la Constitución actual”, como recordaban las juntas de Castilla y León.

La historiografía suele recordar como hecho notorio que la Junta Central decidió también convocar a representantes americanos a su seno, lo que abrió los primeros procesos electorales en el continente para enviar representantes a un gobierno general de la monarquía. Sin embargo, pocas veces se repara en el hecho de que esta decisión se tomó cuatro meses después de haberse formado la Central y que, cuando las juntas peninsulares debatían sobre su formación, se dio por hecho lo contrario: que América era objeto pero no sujeto de gobierno. La junta de Valencia fue especialmente cristalina en este punto al afirmar que la razón más poderosa —además de hacerle la guerra al emperador de los franceses— para crear un gobierno central “es la conservación de nuestras Américas y demás posesiones ultramarinas”. Sin un gobierno central no se sabría “cuál de las provincias dirigirá a aquellos países las órdenes y disposiciones necesarias para su gobierno, para el nombramiento y dirección de sus empleados y demás puntos indispensables para mantener su dependencia”.

En efecto, la actitud primera al crear un gobierno “nacional” de la monarquía en el escenario de una crisis inusitada de la misma constituyó una prolongación evidente y lógica de la dinámica imperial. La parte nacional se seguía entendiendo la metropolitana y la ultramarina parte colonial precisada de que alguna autoridad nacional le dirigiera órdenes y le nombrara empleados, como recordaba Valencia. Sin embargo, el 22 de enero de 1809, cuatro meses después de formada, la Junta Central emitió un sorprendente decreto en el que anunciaba a los americanos una doctrina radicalmente contraria: ya no eran consideradas colonias sino partes “esenciales” de la monarquía. En América se acusó perfectamente recibo del cambio que este decreto implicaba en su estatuto dentro del cuerpo de la monarquía al transferirles, potencialmente al me-

nos, de la parte imperial a la nacional, como manifestó ejemplarmente el instructivo enviado a su representante en ese cuerpo central de la monarquía por el cabildo de Santafe de Bogotá. En él, su redactor, el jurista Camilo Torres, reclamaba consecuentemente idéntica representación a la gozada por las provincias peninsulares, tocando con ello el punto esencial que debía derivarse de la asombrosa declaración de enero de 1809.

Como es sabido, ello no fue así ni en esta ocasión ni en las sucesivas en que se convocó a la formación de un cuerpo nacional. América fue desde ese mismo momento en que se manifestaba su nuevo estatuto, tratada de manera diferenciada y desigual en cuanto a su representación. De hecho, todo hace sospechar que tan notable cambio en el discurso público de la autoridad central que resistía la absorción imperial de la monarquía por parte de Francia fue forzada y no derivada de un planteamiento basado en la necesidad de la igualdad. Tres hechos al menos estuvieron detrás de este cambio de actitud: el conocimiento de la constitución promulgada por Napoleón con inclusión de representación americana (también subsidiaria y diferenciada), el giro dado personalmente por el emperador a la situación militar en la Península con la toma de Madrid y la huida a Sevilla de la Junta Central, y el conocimiento y aceptación por parte de esta institución del crimen político de la mayor gravedad ocurrido en México en septiembre de 1808.

La crisis de la monarquía se había traducido en un momento protagonizado por los pueblos que, en la parte metropolitana y autorreconocida como “nacional” de la monarquía, había conducido a una solución, como expresaba la junta de Valencia, de hecho federativa. Lo que se federaba no eran estados o cuerpos políticos soberanos sino más precisamente un depósito de la soberanía, es decir, una suerte de tutela colectiva sobre un bien que debía reintegrarse a su legítimo dueño, el rey Fernando VII. Esa tutela la ejercían los pueblos y ellos, por medio de sus juntas, la transfirieron en un cuerpo federal de los mismos, la Junta Central. El hecho significativo es que este mismo proceso se activó

también en América con similar propósito de generar cuerpos políticos tutelares de la soberanía: en México, Caracas, La Paz, Chuquisaca y luego en Bogotá, Buenos Aires y otras capitales se fueron creando juntas que reclamaron para sí el derecho a la tutela de la soberanía. Las autoridades peninsulares que condujeron el tránsito hacia una crisis constitucional (la propia Junta Central y la Regencia formada en enero de 1810) nunca reconocieron, sin embargo, en los americanos tal capacidad de tutela. La invitación a formar parte de la Junta Central implícitamente la negaba al llamar a elegir representantes no a las juntas formadas en las capitales de los reinos, como la Península, sino a los cabildos y en forma claramente inferior en cuanto a la representatividad. Se abrían así posibilidades evidentes de reproducción constitucional del imperialismo que se evidenciarán en Cádiz.

#### EL GIRO CONSTITUCIONAL

Aunque merodeó desde temprano ciertos discursos, la idea de que la crisis respondía no sólo a una acción despótica exterior sino también a un despotismo interior se fue abriendo paso a medida que la situación militar empeoró en la península ibérica. Según esta interpretación, por tanto, la solución de la crisis vendría no sólo del campo militar sino también, y necesariamente, de la mano de una reforma constitucional de España. El 15 de abril de 1809, el diputado por Aragón en la Junta Central Lorenzo Calvo de Rozas, hizo la propuesta formal a este cuerpo de transformar la crisis en una crisis constitucional. Se condensaba ahí un estado de opinión dentro de la propia Junta que ya había expresado pocos días antes Jovellanos. La idea medular de su concisa intervención vinculaba ahora la independencia no a una realización en el ámbito del derecho de gentes únicamente, sino también en el del *ius publicum* interior que se debía expresar en términos constitucionales. “Debe el español saber desde ahora que no lucha tan gloriosamente con

el invasor de su Patria para volver a poner su independencia, tan caramente rescatada, a la libre disposición de una Corte caprichosa, de un favorito ambicioso o de las cualidades personales de un soberano". Independencia ahora debía significar también algo más que devolución al monarca del depósito de soberanía: la formación de "una Constitución bien ordenada" que corrigiera el "cúmulo de desórdenes que se introdujeron en todos los ramos de la Administración Pública".

El hecho de que la Central tuviera en consideración esta propuesta llevó a la elaboración de un decreto, con fecha 22 de mayo, que asumía la interpretación del momento como una crisis constitucional y hacía un llamamiento general a participar en su resolución por medio de la opinión: "Llegó ya el tiempo de aplicar la mano a esta grande obra y de meditar las reformas que deben hacerse en nuestra administración, asegurándolas en las leyes fundamentales de la Monarquía, que solas pueden consolidarlas, y oyendo para el acierto, como ya se anunció al público, a los sabios que quieran exponer sus opiniones". Conscientes los miembros de la Central de que el momento que abrían con esta convocatoria superaba las facultades de un cuerpo pensado como depositario de la custodia y tutela de la soberanía regia, en el mismo decreto hacían un primer llamamiento para restablecer "la representación legal y conocida de la Monarquía en sus antiguas Cortes". Con el fin de ir preparando sus trabajos, la Central convocaba a cuerpos y personas de la monarquía a enviar sus opiniones sobre el modo de hacer observar y mejorar las leyes fundamentales, ordenar la hacienda, conducir la guerra, reformar la educación y determinar la "parte que deban tener las Américas en las Juntas de Cortes". Dicho de otro modo, la Central abrió con este decreto un proceso generalizado de producción de opiniones constitucionales que recorrió gran parte de la geografía monárquica a ambos lados del Atlántico.

En América este llamamiento confluyó con otros procesos de producción de cultura y propuestas constitucionales. Por un lado,

los derivados de las condiciones electorales peculiares previstas por las propias autoridades metropolitanas para América; por otro, los que con dinámica propia comenzaron a surgir al concluirse también en distintos lugares de la monarquía americana que el momento requería de una transformación de la crisis. El resultado de estas confluencias fue la producción de un magma de cultura y propuestas constitucionales de una inusitada variedad en el Atlántico euroamericano que constituyó la materia prima con la que se trabajó a partir de entonces en un variado y activo laboratorio constitucional que funcionó a pleno rendimiento en las décadas subsiguientes.

Como se mencionó, la convocatoria americana para la Junta Central fue no sólo tardía e inducida por los acontecimientos más que derivada de una reflexión de fondo sobre la naturaleza de la monarquía, sino también diferenciada respecto de la peninsular. Del mismo modo, el llamamiento para elegir diputados a las Cortes y el reglamento para elegir a los suplentes en Cádiz en tanto llegaban los titulares fue diferente para los americanos. En general puede decirse que si para la parte europea se previó una representación combinada de diputados en las juntas, las ciudades de voto en Cortes y de diputados provinciales elegidos por los vecinos padres de familia, en América la representación se redujo a un modelo corporativo que tuvo su epicentro en los cabildos. Esto tuvo como efecto que numerosas corporaciones municipales americanas redactaron instrucciones para los representantes tanto ante la Junta Central —aunque ninguno llegara antes de su disolución en enero de 1810— como ante las Cortes. Estas instrucciones se solaparon con el llamamiento de mayo de 1809 para opinar generalizadamente sobre asuntos constitucionales y, por otro lado, con procesos reconstituyentes propios, generando así en América también un notable paquete de textos relacionados con las “reformas necesarias” en la monarquía que serían utilizados indistintamente por los representantes americanos ante diversas autoridades, metropolitanas o regionales, como reclamos constitucionales. No se-

rían, por otra parte, los únicos llamamientos a opinar, pues los renovarían las propias Cortes así como las nuevas autoridades creadas tras las independencias, como fue el caso de Agustín de Iturbide. El resultado es una ingente masa documental que constituye el retrato más elaborado disponible sobre la monarquía española en su momento crepuscular en al menos dos sentidos. Por un lado, refleja las aspiraciones de distintas corporaciones, sobre todo las municipales, respecto a su ubicación en el cuerpo monárquico o en el nuevo escenario republicano (elevación de su estatus, adquisición de signos de capitalidad como obispado, universidad, tribunales, consulados, etc.), y por otro, muestra el estado de opinión acerca de la manera como debían reconstituirse tanto la monarquía como los espacios locales y regionales de la misma.

Por tanto, antes de haber constituciones en el Atlántico hispano hubieron muchas opiniones constitucionales. Se trató de una opinión ante todo local pero en absoluto reducida a unas miras locales. Aquella producción generada en torno a instrucciones, invitación a opinar desde la Junta Central y las Cortes o debates políticos y constitucionales propios abarcó tanto la promoción local y regional como el orden general de la monarquía. Se debatió, y mucho, sobre cómo organizar correctamente un gobierno de la monarquía en ausencia del titular legítimo de la soberanía, qué alcance dar a la “reforma” o el “restablecimiento” de unas leyes fundamentales viciadas por la privanza de ministros corruptos, el despotismo ministerial desarrollado al hilo de la liquidación de la vida constitucional del reino desde el siglo XVI o el acaso que revoloteaba siempre sobre las cabezas coronadas y sus actitudes políticas. En definitiva, se trató abundantemente sobre cómo derivar las leyes fundamentales de la monarquía en una sola ley fundamental que regulara de manera conveniente, y para el “buen gobierno y recta administración del Estado”, como diría la constitución gaditana de 1812, el establecimiento político. Implicando ya indefectiblemente a toda la extensión de la monarquía, fue un momento también en que se replanteó su orden im-

perial, alcanzando el debate al estatuto respectivo de cada una de sus partes, de las posibilidades de recomposición de aquel gigantesco cuerpo sobre la base de una reconstitución de sus territorios o, alternativamente, de creación de cuerpos políticos independientes, Estados por sí mismos.

#### CONSTITUCIÓN COMO EMANCIPACIÓN

Entramos en el cruce decisivo que nos permite explicar las razones de la extraordinaria profusión constitucional que se produjo en el Atlántico hispano a partir de 1810. Debemos para ello desviar nuestra mirada de la metrópoli y de los acontecimientos que estaban llevando a una remisa Regencia, instalada a finales de enero de 1810, a convocar definitivamente el congreso de las Cortes en un Cádiz asediado por los ejércitos imperiales franceses, y fijarla en América, más concretamente en un escenario que se estaba mostrando especialmente activo constitucionalmente, el de la Tierra Firme. Aquí fue perfectamente visible el tránsito que condujo de la reafirmación en 1808 de la sustanciación de la soberanía regia de Fernando VII en el cuerpo místico que conformaba con sus pueblos dando forma a la monarquía, a la “desmembración” de una sucesión imparables de soberanías, casi tantas como pueblos, que fue certificada en 1810.

Al igual que ocurrirá en septiembre en Cádiz, la única ciudad peninsular resistente a la embestida imperial francesa, en la parte americana de la monarquía, a lo largo de 1810 y 1811 se certificó el tránsito de las juntas a los congresos. “Congreso General de Venezuela” es el título con que se reunió a comienzos de febrero de 1811 la primera de estas asambleas americanas que dio fruto constitucional. Era “congreso” porque su reunión quería superar la condición de depositarias de la soberanía regia que tenían siempre las juntas y era “general” porque quería ahí encarnado un cuerpo político conformado por la voluntad de las provincias pero sustan-



cialmente nuevo: el Pueblo. En la capital neogranadina sesionaba desde diciembre de 1810 un congreso reunido a manera de Cortes del reino cuyo fracaso para reconstituir el cuerpo político neogranadino dio paso a una proliferación de estados y soberanías locales y a una dinámica de relaciones diplomáticas, entre ellas, para buscar la recomposición de un cuerpo colectivo. Experimentos similares tendentes a reconstituir cuerpos políticos se dieron en Quito y en el Alto Perú, pero fueron liquidados por mano militar. Los recorridos en gran parte del Atlántico fueron muy similares: creación de una suerte de Junta Central o reunión de delegados de juntas para transitar luego hacia un congreso que diera forma a un cuerpo político nuevo identificado con la nación o con el pueblo.

Allá donde no pudieron llegar los tentáculos imperiales, como el Río de la Plata o en 1815 la Nueva Granada, el ciclo se cumplió como lo hizo en la metrópoli en ese bienio decisivo de 1810 a 1812. Se reprodujo la misma tensión entre las soberanías locales fuertemente decididas a reconstituir por sí mismas el lugar de sus respectivos pueblos en el escenario de crisis de la monarquía y, por otro lado, los intentos de generar nuevos sujetos políticos que se querían identificar con el Pueblo, entendido a la vez como suma federal de pueblos pero también como un nuevo y superior sujeto de soberanía. La considerable cantidad de textos constitucionales que se produjeron desde 1811 fue estrechamente pareja a ese prolongado debate sobre la retención de la soberanía en los pueblos o su transferencia al Pueblo o Nación que los abarcara.

Donde, como en la España peninsular o en Venezuela, logró imponerse el congreso como “general” y “extraordinario”, asumiendo la soberanía en nombre de la Nación o el Pueblo y domesticando al gobierno, se procedió a elaborar una constitución también general para todo el cuerpo político. Por el contrario, donde este intento fracasó tempranamente —como en Bogotá o Buenos Aires— el proceso constituyente se trasladó a las provincias y pueblos, potencialmente a cada provincia o a cada pueblo autoconstituido como soberano. Así, el resultado inmediato del fracaso del

“Congreso general” neogranadino de diciembre de 1810 fue la reunión de otro congreso, el de Cundinamarca, que creó ni más ni menos que un nuevo reino con Fernando VII al frente de un gobierno constitucional para la provincia de Santafe de Bogotá. El Colegio electoral y constituyente que estableció la “Monarquía constitucional” de Cundinamarca —que comenzaba por recuperar un nombre “primitivo” y “original” con su libertad— constataba que “necesita de darse una *Constitución*, que siendo una barrera contra el despotismo, sea al mismo tiempo el mejor garante de los derechos imprescriptibles del hombre y del ciudadano” (Cundinamarca, 1811, art. 1). Lo relevante no era la forma monárquica —de la que, por cierto, Cundinamarca prescindirá pronto, en 1812— sino el reconocimiento de la capacidad del pueblo de la provincia para constituirse y para establecer las condiciones de su reconocimiento de Fernando como rey y de su eventual federación con otros cuerpos políticos generados por las Cortes del reino neogranadino o por las de la generalidad de la monarquía, “con la igualdad que inspira la naturaleza y prescribe el derecho de gentes”.

Entre 1810 y 1816, hasta veintitrés veces se repitió formalmente este momento constituyente sólo en la Tierra Firme, dieciocho de ellas en Nueva Granada. Una de las razones esenciales para explicar esta extraordinaria floración debe buscarse precisamente en las exhibidas por Cundinamarca para proceder a su propio arreglo constitucional: igualdad derivada de la naturaleza y del derecho de gentes. En efecto, el acto de constituir consistía en la formulación de un pacto entre iguales que hacían uso de un derecho natural coherente con el derecho de gentes. Esto significaba no sólo que ese derecho podía activarse una y otra vez —Cundinamarca lo hizo tres veces— sino, sobre todo, que podía ser asumido por cualquier cuerpo político que se reconociera a sí mismo como tal. Las numerosas pugnas entre distintos pueblos y provincias por el reconocimiento de esta condición de sujeto capacitado para actuar por sí en el ámbito del derecho de gentes derivó no pocas veces tanto en Nueva Granada como en el Río de la Plata en

guerra abierta. Se reprodujo en esos conflictos el mismo cruce de registros en el discurso que se observa en los conflictos entre las autoridades metropolitanas y la insurgencia: lo que en la parte insurgente se entiende como ejercicio de un derecho natural y de gentes, en la parte que pretende la superioridad se interpretó como un acto de rebeldía por parte de un cuerpo súbdito o dependiente, inhabilitado para actuar por sí mismo en el espacio del *ius gentium*. Es literalmente lo que decían las Cortes de Cádiz respecto de Buenos Aires y Buenos Aires respecto de la Liga de los Pueblos Libres de la Banda Oriental. Fue, de hecho, como bien preveía por otra parte la propia cultura del derecho de gentes, por la vía militar como se acabó por imponer ese reconocimiento de *independencia*, según lo pudo constatar finalmente España en la América continental, o Buenos Aires mismo desde 1811 con Paraguay, hasta entonces una intendencia del virreinato.

De nuevo la perspectiva comparativa puede asistir para comprender este momento de eclosión constitucional tan multiplicada. El mismo proceso se había abierto en la franja oriental británica de Norteamérica, imponiéndose en Filadelfia, aunque precariamente, un principio de unión confederal, el cual generó un cuerpo político colectivo que luego transitará hacia una forma federal más compacta. Era, como se quiso en Nueva Granada o Río de la Plata, una *Unión* de provincias o Estados que, en el caso norteamericano, cuaja porque logra imponer simultáneamente a la formación de los *Estados Unidos* un Pueblo: “Nosotros, el Pueblo de los Estados Unidos”, que se dio constitución en 1787 para formar una unión más perfecta. El hecho, hasta entonces inusitado, de conformar nuevos estados en el ámbito del derecho de gentes segregándose de una matriz monárquico-imperial, se había cerrado por medio de la constitución no sólo de esos mismos estados sino, ante todo, de un nuevo sujeto federal cuya función es, de modo muy sobresaliente, asumir en exclusiva el protagonismo en ese espacio del derecho de gentes: *ex pluribus, unum*. La crisis de soberanía en Francia se había cerrado de diversas maneras mediante sendos en-

sayos constitucionales (monarquía, república, imperio republicano), siendo a todos ellos común la idea esencial de unidad e indivisibilidad del cuerpo político de la nación. En ambos casos, el norteamericano y el francés —con las abismales distancias constitucionales que los separaron—, existe una simultaneidad entre proceso constituyente y conformación de Pueblo o Nación.

En el Atlántico hispano fue el cruce entre crisis imperial y crisis monárquica lo que impidió una convergencia semejante, dando lugar a un mucho más diverso despliegue constitucional. De hecho, aquí el lema podría haber sido el inverso al norteamericano: *ex unum, pluribus*. A diferencia de lo ocurrido en la Norteamérica británica, no hubo en el Atlántico hispano un momento inicial de rebelión colonial motivada por querrela fundamentalmente fiscal. Al contrario, si tuviéramos que medir la eficacia de los imperios atlánticos como mecanismos de exacción fiscal el español debería reputarse como el más efectivo de todos ellos: desde la intervención en las cajas de comunidad de los pueblos de indios en los años ochenta del siglo XVIII hasta la consolidación de vales a comienzos del XIX y los donativos y exacciones de guerra desde 1808, la contribución fiscal americana fue extraordinaria.

Sin embargo, el momento en que se constata que tanto Fernando como la monarquía estaban irremisiblemente perdidos es, por ello mismo, determinante. En enero de 1810, de manera totalmente irregular, la Junta Central instituyó una Regencia ante el desplome de su resistencia militar a la invasión imperial francesa. A partir de ahí definitivamente se abrió un momento de convergencia de ambas crisis, imperial y monárquica, con resultados novedosos en la serie de crisis atlánticas que se iniciaron en Norteamérica después de la guerra de los Siete Años. No era sólo que el imperio estuviera ofreciendo muestras evidentes de debilitamiento en su legitimidad, sobre todo después de saberse que su beneficio fiscal se derivaba hacia otro proyecto imperial, incluso forzado al máximo con la apropiación, por parte de la Corona en 1804, de los créditos que venían facilitando sobre todo instituciones ecle-

siásticas. La serie de representaciones que en Nueva España numerosas corporaciones dirigieron al virrey José de Iturrigaray, quien casi se estrenó con la aplicación de esta medida, demostraba hasta qué punto ese hecho estaba comenzando a erosionar la legitimidad imperial. Si a ello añadimos que a finales del año siguiente se recibió la noticia de la derrota de Trafalgar y poco después que Francisco de Miranda intentaba, con apoyo haitiano, un desembarco en Venezuela y que la marina británica taladraba el extremo sur del imperio, puede tenerse un cuadro de en qué situación imperial encaraba la monarquía la peor de sus crisis desatada desde octubre de 1807 en el Escorial y certificada en mayo de 1808 en Bayona.

La larga serie de vistosas y hasta exageradas proclamaciones de Fernando como rey, tanto en la España peninsular como sobre todo en la americana, demuestran que, a pesar del evidente deterioro imperial, la *auctoritas* monárquica era aún viable en 1808. De hecho, los intentos más denodados de recomponer la unión mística de Fernando con sus reinos se produjo en América donde, a diferencia de la metrópoli, no hubo un partido josefino relevante más allá de algunas autoridades precisamente metropolitanas. El atractivo en el Alto Perú de la opción de la infanta Carlota Joquina, princesa de Brasil, como sustituta de su hermano Fernando radicaba en buena medida en esa misma intención de recomposición del vínculo monárquico. El esfuerzo por hacerlo lo constató tempranamente, en junio de 1810, ni más ni menos que Juan Germán Roscio, teórico fundamental de la independencia de Venezuela en el momento de aducir las razones por las que la Regencia no podía fungir ya como representación del monarca:

Capaz hubiera sido nuestro hábito reconecedor de reconocer la Regencia fabricada de tan raros materiales y contra todas las leyes fundamentales de nuestra constitución, si hubiésemos divisado en ella un vislumbre de la esperanza que nos hizo concebir la Junta [Central], a favor de la Patria y del Rey [...] Al ver el acto de instalación

del Consejo de Regencia, vemos que si se acordaron de la América, fue sólo para continuarle sus promesas, declararle solamente su esclavitud, y ofrecerle una teoría de libertad que desaparecería en el cálculo a que se sujetó la representación Americana en la práctica.

Es esta una constatación que se hace repetidamente en América: la Regencia, creada de manera espuria por la Junta Central en enero de 1810, no podía representar ya la persona del monarca. Aún más, las noticias que fueron llegando en los meses siguientes creaban la certidumbre de que los reyes habían efectivamente cedido sus derechos dinásticos y que la parte metropolitana resistente a tamaño acto ilegítimo se veía literalmente incapaz de contener el embate imperial francés una vez caída Sevilla y reclusos en el puerto de Cádiz. Lo dirá la declaración de independencia de Venezuela de 5 de julio de 1811, en cuyo redactado Roscio sacaba conclusiones de la pérdida de legitimidad de la representación de la *auctoritas* monárquica entre El Escorial, Aranjuez y Bayona: “Las sesiones y abdicaciones de Bayona, las jornadas del Escorial y de Aranjuez, y las órdenes del lugarteniente duque de Berg a la América, debieron poner en uso los derechos que hasta entonces habían sacrificado los americanos a la unidad e integridad de la nación española”. Ya que se consideraba deshecha la unión mística del rey y el reino, se podía hablar con franqueza y señalar en esa misma declaración como el punto determinante el delito cometido por la familia real en Bayona y su inmediata consecuencia: “por esta conducta quedaron inhábiles e incapaces de gobernar a un pueblo libre, a quien entregaron como un rebaño de esclavos”. A partir de ahí, en España se estaba actuando ya en nombre sólo de un “rey imaginario” para hostilizar ilegítimamente a quienes, como los venezolanos, estaban procurándose los medios de defenderse a sí mismos constituyendo, como los peninsulares, su propio gobierno. Tomando buena nota del modo en que los norteamericanos habían hecho en 1776 un anuncio semejante, concluían que “estamos libres y autorizados para no depender de otra autoridad

que la nuestra, y tomar entre las potencias de la tierra, el puesto igual que el Ser Supremo y la naturaleza nos asignan y a que nos llama la sucesión de los acontecimientos humanos y nuestro propio bien y utilidad”.

El lenguaje usado por el congreso venezolano refería expresamente el acto de la independencia a los términos del derecho de gentes. Concretamente, como los norteamericanos, se apelaba aquí a lo que Emmerich de Vattel, el gran sistematizador de esta cultura jurídica en el setecientos, había denominado *Droit de Gens Necessaire*, aquel que derivaba directamente del derecho natural y cuya satisfacción no quedaba al arbitrio de las naciones sino que era obligatorio. A ese ámbito, explicaba Vattel, pertenecía el principio general, la primera ley de las naciones: “Las Naciones permanecen libres e independientes unas de otras porque los hombres son naturalmente libres e independientes”, lo que habilita a cada nación, como a cada hombre, a juzgar por sí misma de su conveniencia y de aquello que su conciencia le exigiera para alcanzarla. Eran los términos de Venezuela: “libres y autorizados para no depender de otra autoridad”.

Si bien en el Atlántico católico esa conexión entre libertad e independencia con la determinación de la conciencia individual será particularmente problemática, tomando décadas su asimilación, la imagen de naciones “libres e independientes” podía derivarse de una cultura jurídica familiar. Libertad e independencia eran los atributos esenciales que el *ius civile* reconocía en las personas emancipadas, es decir, las que no caían bajo la patria potestad ajena. Quien en septiembre de 1810 sería primer presidente de las Cortes de Cádiz, Ramón Lázaro de Dou y Bassols, catedrático de la universidad catalana de Cervera, publicó en 1800 un amplio compendio del derecho que entendía vigente en la España del momento. No le interesaban, según decía en su presentación, los particularismos jurídicos —excepción hecha, claro está, de su propia patria catalana—, sino las pautas generales del derecho propio de España, es decir aquello que podía entenderse por generalizado en

Castilla o en Cataluña. Así era el caso de las relaciones entre “padres o cabezas de familias” e “hijos de familias” que se dirimían en principio por la diferenciación de estado respectivo: “Cada uno de los hijos, faltando el padre, empieza a ser cabeza o padre de familias [...] de modo que padre de familias se entiende la persona que sobre ser libre, no está sujeta ni dependiente de patria potestad [...] esto es, en su familia no reconoce superior con patria potestad”.

Era ésta una asimilación perfectamente corriente entonces que entendía que sólo la combinación de libertad e independencia podía constituir a la persona en soberana de su propio *oikos*. Uno de los manuales de derecho más utilizados en las primeras décadas del ochocientos a ambos lados del Atlántico, el del guatemalteco José María Álvarez, establecía con claridad el punto: “[...] hay muchos hombres libres que están sujetos a potestad ajena, v. gr. los hijos e hijas de familia no siendo siervos sino libres”. La diferencia, por tanto, no radicaba sólo entre libres y no libres sino entre quienes dependían de una patria potestad ajena o quienes se constituían por sí en padres de familia. Quienes se constituían “personas *sui juris*” eran “aquellas que no están sujetas a la potestad paterna o señorial”, como los padres de familia, mientras las “personas *alieni juris*” eran “las que están sujetas a cualquiera de estas dos potestades y son o hijos de familia o siervos”. Álvarez, en el mismo tratado y siguiendo la doctrina más común, distinguía dos formas de potestad que cancelaban la plenitud de la persona como cabeza en la república, esto es, como persona independiente, la “domínica” que ejercía un amo sobre su siervo y la “patria” que ejercía el padre sobre su familia.

Téngase presente que estos textos se entendían como compendios de derecho patrio o propio de España a la vez que derivado del derecho natural y de gentes. Por lo tanto, era un registro cultural que aceptaba que el sometimiento a patria potestad implicaba, si no la falta de libertad sí la de una capacidad de “dirección y gobierno” propio. Constituir “cabeza por sí” en la república, esto es, tener capacidad para regir autónomamente el espacio domésti-



co, requería de la combinación de ambas condiciones, libertad e independencia. Eran los atributos que el derecho de gentes, según explicaba Vattel, exigía de las sociedades de hombres para conformar *nations*. Podían existir, por supuesto, otras agregaciones de hombres, pero sin tales propiedades no pasaban de ser meros *pays*, esto es, colonias, factorías y otros establecimientos dependientes de las naciones. La extrapolación no era forzada, pues el mismo Vattel y otros tratadistas advertían sistemáticamente de la personificación de las naciones. “Las naciones se componen de hombres naturalmente libres e independientes y por lo mismo cada nación o estado soberano debe considerarse como una persona libre que vive con las otras en el estado natural”. La diferencia estribaba, respecto de los hombres, en el hecho de que las naciones permanecían siempre en ese estado “absolutamente libre” en tanto no se sometieran a otra.

Para esta cultura jurídica no era en absoluto extraña la interpretación de la situación que parecía confirmarse desde enero de 1810 utilizando una combinación de herramientas del *ius civile* y del *ius gentium*. De la información que se disponía entonces podía colegirse tanto la muerte del rey sin sucesión legítima presente en el reino como la imposibilidad de activar los mecanismos previstos en las “leyes fundamentales” de la monarquía para tales casos extraordinarios. Napoleón, como se sabe, había tenido buen cuidado en dejar desierta de posibles herederos la corte española y, de hecho, la regencia finalmente instaurada por la Junta Central al disolverse se conformó sin miembro alguno de la casa real. El único miembro de esa familia que en 1813 formó parte de la Regencia, el cardenal Luis María de Borbón, estaba excluido de la sucesión y, además, tenía la entonces no muy distinguida condición de ser cuñado de Manuel de Godoy.

Aunque no se tenía constancia de una muerte natural de Fernando, a esas alturas era bastante evidente que la situación de la persona del rey podía equipararse a la de una muerte civil. La alternativa era mucho peor porque implicaba, como hacía ya abier-

tamente la declaración venezolana, considerarlo un criminal. La “muerte civil” llegaba hasta ese momento como pena proveniente de la tradición del *Codex*, corregida en su severidad en la ley cuarta de Toro (1505) y reinsertada en el ordenamiento tanto en la Nueva (1567) como en la Novísima (1805) recopilaciones. Obviamente, la consideración de la persona del rey en esta situación no derivaba del supuesto de una condena infamante a trabajos forzados y su correspondiente disminución como “siervo de la pena”, sino del supuesto de hallarse técnicamente desterrado —aunque injustamente— por un príncipe extranjero que le había tomado el reino. A pesar de que la doctrina más común reconocía que el “derecho patrio” había aquí también civilizado la rudeza del romano aliviando los efectos precisamente civiles de la muerte civil (por ejemplo, autorizando la testificación), esta modificación de estado seguía implicando algo que nos interesa particularmente: la pérdida de la patria potestad. A la altura del invierno y la primavera de 1810 todo parecía indicar, además, que el destierro de Fernando se encaminaba a la perpetuidad, situación que definitivamente implicaba esa muerte civil con el efecto de la pérdida de la *patria potestad*.

Debemos tener presente que una de las imágenes más potenciadas por la monarquía y su publicística había sido precisamente la del rey-padre. No se trataba, en absoluto, de una alegoría vana puesto que esa personificación del rey como padre del reino habilitaba un espacio de gobierno económico al margen de cualquier forma de mediación política entre rey y reino. Como entre el *pater familias* y su familia, la asimilación del rey a la figura del padre establecía una relación de gobierno fundado en la arbitrariedad, la prudencia y la economía. De hecho, los más decididos partidarios de las reformas en los reinados de Carlos III y Carlos IV prefirieron, precisamente por esas implicaciones, figurarse al rey como un “primer magistrado” de la nación. Que la imagen paternal del rey seguía, sin embargo, siendo perfectamente operativa en el momento de originarse la crisis lo demuestra la abundante literatura que

se refiere a la pérdida, cautividad o arrebatamiento del padre y a la consiguiente situación de orfandad del reino.

La muerte civil de Fernando no hacía, obviamente, referencia a su condición de persona privada ni surtía efectos respecto de su propia familia que, además, le acompañaba en el “destierro”. Las implicaciones de esa situación se referían a su persona pública y su posición respecto de sus reinos, donde podían desplegarse a su vez todas las consecuencias previstas por el derecho para la muerte civil. Por supuesto cabía, y así trató de trasladarse al ámbito público también, entender que la incapacidad del rey-padre debía subsanarse mediante alguna forma de tutela de sus reinos por el tiempo de su impedimento. Los debates tempranos de 1808 acerca de cómo conformar un consejo de regencia se movían en esa vía de reflexión que buscaba mantener y eventualmente restablecer la relación familiar entre el rey y sus reinos. En ese supuesto se había generado también, como vimos, la idea de un depósito de soberanía manejado por las juntas en nombre del rey. Es, en fin, el argumento que usó la infanta Carlota Joaquina para postularse como regente y la razón por la que su campaña cosechó cierto éxito, sobre todo en la América española fronteriza con Brasil, donde acompañaba a su marido, el rey de Portugal, desde 1807.

Pero cabía también en los mismos términos del derecho y de la cultura jurídica vigente entender que la muerte civil implicaba de hecho la emancipación, lo que aplicado al espacio público de la relación entre Fernando y sus reinos debía traducirse en una emancipación de los mismos. Desde el momento en que en la Junta Central se impuso la interpretación de la crisis como una crisis no sólo dinástica y originada por el despotismo exterior sino también constitucional y motivada por el mal gobierno y el despotismo interior, esta segunda posibilidad se demostró enormemente operativa. La muerte civil del rey estaba habilitando un momento de emancipación *de facto* que debía conducir a una redefinición de la relación entre el rey y el reino. Esa relación no podía ya ser sino

política, lo que precisaba de un instrumento para la regulación de esa naturaleza: la constitución.

Emancipación y constitución son, así, dos momentos necesariamente simultáneos. Del mismo modo que la emancipación de un hijo de familias obedecía a la modificación de su propio estado (por matrimonio, profesión religiosa, elevación a dignidad, etc.), la emancipación del cuerpo político respecto de la patria potestad monárquica debía sustanciarse en un nuevo estado, el que se sancionaba en la constitución. De nuevo la declaración venezolana de 1811 puede mostrarnos la traducción de todo ello: “que es ya de nuestro indispensable deber proveer a nuestra conservación, seguridad y felicidad, variando esencialmente todas las formas de nuestra anterior constitución”.

“Las Provincias Unidas de la Nueva Granada se reconocen mutuamente como iguales, independientes y soberanas” (Nueva Granada, 1811, art. 6); “La Nación española es libre e independiente” (España, 1812, art. 2); “La nación mexicana es libre e independiente para siempre de España y de cualquier otra potencia” (México, 1824, art. 2); “La nación argentina es para siempre libre e independiente de toda dominación extranjera” (Argentina, 1826, art. 1). Esta serie de artículos constitucionales datados respectivamente en 1811, 1812, 1824 y 1826 ofrecen una muestra del considerable despliegue que tuvo aquella vinculación entre muerte civil del rey, emancipación y constitución en el Atlántico hispano. La expresa vinculación en los textos constitucionales de los atributos de libertad e independencia, tan propios de las personas emancipadas y autónomas, quería trasladar al espacio del *ius gentium* el acto de adquisición de estado propio. Con la constitución se concretaba la emancipación.

El cruce, aludido repetidamente en este capítulo como determinante, entre crisis imperial y crisis monárquica determinó también el modo en que se entendió debía producirse ese momento de emancipación mediante constitución. Ya se ha recordado antes la importancia que tuvo en el momento de crisis de la monarquía

la ausencia de una relación entre rey y reino, lo que vimos referir a León de Arroyal como la existencia más que de una constitución de la monarquía por defectuosa que fuera, de un “batiburrillo” de distintas constituciones. En rigor no podría decirse tampoco que existiera una relación entre el rey y los reinos dado que éstos carecían de forma política propia, sobre todo tras la liquidación aragonesa de los decretos de Nueva Planta a comienzos del siglo XVIII. Como se recordó repetidamente en el momento de plantearse la crisis, la única relación reconocible era la del rey con sus pueblos respecto de los cuales se figuraba, como de sus vasallos, padre.

Esta estructura resulta determinante desde el momento en que se produjo el mencionado cruce de ambas crisis entre 1807 y 1810, puesto que la disolución de la posición del rey como padre de sus pueblos potencialmente podía significar la emancipación de todos ellos y, consecuentemente, su adquisición de nuevo estado mediante sendas constituciones. Es por ello precisamente que lo que no se debe dar por hecho —sino más bien al contrario— es que la constitución se entendiera como fruto nacional. La pérdida de la referencia monárquica entendida en los términos del derecho y la cultura vigentes encontró un más lógico cauce de resolución en un proceso multiplicado de actos mediante los cuales los pueblos de la monarquía adquirirían estado, su respectivo Estado. A partir de ahí se podía pensar en articulaciones territoriales más complejas que abarcaran eventualmente de nuevo toda la monarquía.

Un mes antes de proclamarse la constitución de Cádiz, pero con el texto ya elaborado, el “Estado de Quito” se concedió también su propia constitución. Quería cerrar un proceso abierto desde 1809 y 1810 —interrumpido en ambas ocasiones militarmente desde Lima— en el que la elite local quiteña buscaba liderar una suerte de Junta Central regional. Con figura de “pacto solemne y recíproco convenio” era que las “Provincias libres” creaban mediante esa constitución el “Estado de Quito”, conformando todas ellas su “Pueblo Soberano”. La elite quiteña ya había comprobado

anteriormente, en 1810, la imposibilidad de proceder como si en la junta capitalina se subrogara una autoridad precedente (la delegada por el rey en la audiencia y su presidente): desaparecido o civilmente muerto el monarca se había interrumpido también cualquier comunicación de su autoridad. La situación se entendía perfectamente desde los supuestos de la cultura jurídica que hemos estado considerando, puesto que el argumento esgrimido desde las otras ciudades reclamaba para ellas similares efectos emancipatorios derivados de la terminación por muerte civil de la *patria potestas* monárquica. Sólo aceptando la situación de “libertad” de las provincias y mediante pacto y mutuo convenio —como convenía a cuerpos en sí mismos libres e independientes— es que se podía pensar en generar “Estado” en el “Reino” de Quito:

Las ocho Provincias libres representadas en este Congreso, y unidas indisolublemente desde ahora más que nunca, formarán para siempre el Estado de Quito como sus partes integrantes, sin que por ningún motivo ni pretexto puedan separarse de él, ni agregarse a otros Estados, quedando garantes de esta unión unas Provincias respecto de otras (Quito, 1812, art. 1).

Esa misma reconfiguración como estados es la que se procuraron para sí distintos pueblos del vecino virreinato de Nueva Granada, que comenzaron de inmediato a relacionarse entre sí diplomáticamente, de acuerdo ya con las previsiones del derecho de gentes. Desde esa condición fue también que se proyectaron modos de rearticulación constitucional del territorio o, eventualmente, de nuevo, de toda la monarquía. Cuerpos emancipados que mediante constitución se dotan de Estado y actuando desde el derecho de gentes tratan de articularse en cuerpos políticos federales: esta fue la dinámica que acabaría siendo calificada como “Patria Boba” en Nueva Granada y duramente criticada inmediatamente por algunos destacados libertadores, como el mismo Simón Bolívar, como debilitadora y disgregadora del cuerpo nacional. La cuestión es, sin embargo, que al momento del cruce de crisis im-

perial y monárquica la perspectiva no era tanto la de la nación como la de los pueblos y éstos antes que aquélla se entendieron emancipados tras la muerte civil del rey.

En ese contexto de una tendencia que potencialmente apuntaba a la existencia de tantas constituciones como pueblos es que puede apreciarse mejor tanto la singularidad como la inviabilidad de la *Constitución Política de la Monarquía Española* de 1812. La historiografía ha remarcado suficientemente su singularidad confrontada con otros experimentos constitucionales de aquel ciclo de revolución constitucional del Atlántico euroamericano. En efecto, aunque el conocimiento de las revoluciones constitucionales en Norteamérica y Francia existía de primera mano y de que circularon por Cádiz traducciones al español de sus textos que influyeron poderosamente en los debates donde se elaboró el texto gaditano, el resultado de 1812 puede tenerse como una tercera declinación del tema en ese espacio euroamericano. Sin embargo a esta constatación debería añadirse la de que ese texto también fue muy peculiar en su propio contexto hispano.

Ciertamente Cádiz comparte con otros textos constitucionales del Atlántico hispano una misma cultura constitucional básica. La suposición de una república de católicos, la identidad entre vecindad y ciudadanía o la relación entre pueblos y nación son, entre otros, elementos sustanciales de esa cultura común que se topan recurrentemente en distintos lugares y textos entre 1811 y 1825. Sin embargo, y aunque no fue ni el único proyecto ni la única constitución proclamada que visualizó la posibilidad de recomponer el cuerpo de la monarquía en su conjunto, sí fue la única que trató de hacerlo identificando imperio y nación. La conocida apertura de este texto (“La Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios”, España, 1812, art. 1) supuso la existencia de un nuevo sujeto que extendía su soberanía exactamente en el mismo ámbito que lo había hecho hasta el 24 de septiembre de 1810 Fernando VII. Aquel día no solamente las Cortes habían anunciado que en ellas residía la soberanía nacional sino

que habían proclamado, reconocido y jurado “de nuevo” a Fernando y dado por nulas sus cesiones en Bayona, “principalmente por faltarle el consentimiento de la Nación”. Si, como señalamos antes, desde la primavera de 1809 se venía abriendo paso la perspectiva constitucional de la crisis, fue en aquella noche de septiembre de 1810 que se sancionó formalmente la transmutación de Fernando: muerto civilmente como rey-padre renacía *in absentia* como rey-primer magistrado de la nación.

En ese tránsito se producía también en la España metropolitana un momento de emancipación que requirió de su correlato de adquisición de nuevo Estado en la constitución. La diferencia, no menor, respecto al modo en que esto se entendió y practicó en otras latitudes de la monarquía consistió en suponer que esa emancipación correspondía única y exclusivamente a aquel sujeto nacido ese mismo 24 de septiembre de 1810: la nación española. Que su representatividad y reconocimiento en la amplia geografía que reclamaba fuera más que precaria e irregular no fue óbice para que aquel congreso se entendiera “legítimamente constituido” para ejercer la soberanía de la nación y se reservara un poder legislativo amplio que le facultaba para hacer la constitución que acabará promulgando en marzo de 1812. Era exactamente lo que había procurado, sin éxito, Mariano Moreno para el virreinato del Río de la Plata en 1810: establecer una “Constitución del Estado” como emanación de la voluntad de un nuevo sujeto político general y soberano para toda la extensión del virreinato. Frente a ello, comenzando por la Banda Oriental, se impuso, sin embargo, el principio que hacía de los pueblos sujetos de soberanía que impidieron durante décadas la conformación de una nación, proceso del que participó también la propia elite capitalina de Buenos Aires.

En la España metropolitana, desde aquel 24 de septiembre de 1810 se abrió paso la idea de que la nación constituía, como entonces se repitió, un *super omnia* que colectivamente procedía al acto de afirmación de su independencia en el ámbito del *ius gentium* respecto de “cualquier familia [y] persona” (art. 2). Dicho de



otro modo, la emancipación se quería, por supuesto, efectiva respecto de Francia y su emperador, pero también respecto del rey-padre que hasta ese momento había tenido como atributo esencial la soberanía. La acusación y proceso contra los regentes que se negaron a reconocer este hecho, empezando por el presidente, el obispo de Orense Pedro Quevedo y Quintano, es una perfecta muestra de hasta qué punto las Cortes entendían la centralidad de ese momento.

Las Cortes buscaron por esta vía un modo de cerrar la doble crisis, imperial y monárquica, constituyendo un nuevo soberano que abarcara la totalidad del imperio al tiempo que establecían una forma de gobierno que evitara el despotismo interior. La cuestión que debieron enfrentar desde entonces fue la de dar consecuencia constitucional al postulado básico de conformación de un soberano nacional, único y exclusivo, para toda la monarquía. Sin embargo, desde su diversa conformación representativa para América y Europa las Cortes de Cádiz apuntaron enseguida a una perpetuación de la bifurcación entre retórica y práctica de la política que se había iniciado en enero de 1809 con el decreto de convocatoria de representantes americanos para la Junta Central. El debate temprano del quinto decreto expedido por las Cortes sobre igualdad de americanos y europeos fue la ocasión para comprobar que el rumbo constitucional de Cádiz no pasaba por una aceptación franca del postulado primero de dicho decreto: que “ambos hemisferios forman una sola y misma monarquía, una misma y sola nación y una sola familia”.

En un contexto de emancipación como aquel, esta afirmación sólo cabía entenderla imaginándola como el tránsito a una relación familiar entre hermanos, sin dependencia de superioridad derivada de la patria potestad: justamente se trataba de liberarse de esta misma y para ello se generaba el sujeto soberano de la nación y se establecía su orden político o constitución. Dicho de otra manera, debía traducirse en un lema que antes se había usado en otro proceso de emancipación y liberación de la patria potestad monárqui-

ca, el de Francia: libertad, igualdad, fraternidad. Esos eran los términos de una relación entre sujetos emancipados y libres que podían verse como hermanos y regulados por relaciones fraternales y no como hijos sujetos a dominio ajeno. Contra lo que se exigió por algunos diputados americanos, apelando a equidad e igualdad, la mayoría peninsular de las Cortes se negó a corregir la precaria representación americana antes de proceder a elaborar la constitución. Las Cortes, decía aquel decreto que algunos destacados diputados americanos pidieron no circular en América para no atizar más el ánimo insurgente, tratarían “con oportunidad [...] el número y forma que deba tener para lo sucesivo la representación nacional en ambos hemisferios”. Las Cortes, así, respecto a América, volvían a desplegar un argumento de munificencia, prudencia y, sobre todo, arbitrio que se asemejaba más a la patria potestad que a las relaciones fraternales entre iguales.

No es este el lugar para reconstruir con detalle el modo en que aquel desencuentro entre retórica y práctica cuajó en el núcleo central del ordenamiento constitucional, el que tenía que ver ante todo con ciudadanía y representación. Cabe recordar que, como ya se barruntaron algunos diputados en Cádiz y líderes americanos, el arranque en falso que supuso proceder al diseño constitucional en un parlamento desigualmente compuesto debía tener consecuencias. El resultado llegó en el momento de definir la ciudadanía y el modo de establecer el censo electoral que implicó una rebaja sustancial en el censo americano provocada por la exclusión de los “originarios de África” y su descendencia (“Son ciudadanos aquellos españoles que por ambas líneas traen su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios y están vecindados en cualquier pueblo de los mismos dominios”, art. 18). Este resultado constitucional fue percibido por una significativa parte de los “españoles americanos” como una forma de reconstrucción de la supremacía imperial metropolitana, ahora en forma de nación soberana. De alguna manera, si, en efecto, la monarquía componía ahora “una sola familia”, la cuestión era si en ella una parte iba a

intentar una continuidad de *superioritas* (como la derivada de la patria potestad) y, por lo tanto, si se iba a regenerar un dominio en el que la “nación española”, un soberano bajo control de una parte de la monarquía, ejerciera una superioridad sobre el resto. La constitución, como se vio en Cádiz, también podía servir para ello.

Es conocido que esta exclusión racial explícita del texto constitucional pudo sortearse por la vía de una amplia jurisprudencia local que lo reinterpretó de muy variadas maneras. Empezando por las propias Cortes que se desdijeron a los pocos meses de publicada la constitución y siguiendo por una amplia gama de decisiones interpretativas que se dieron en audiencias, diputaciones provinciales y juntas electorales locales, el hecho final es que en los espacios de fuerte presencia afrodescendiente la tendencia, sobre todo en elecciones locales, fue a una participación efectiva sin exclusión por origen racial. Sin embargo, el hecho determinante no estaba en el dato de que la práctica constitucional y, sobre todo, la jurisprudencia local pudieran sortear aquella exclusión sino en el principio de equidad en la representación que quebraba con él. La cuestión, en fin, radicaba en la percepción desagradable del carácter inescindible de la retórica de la modernidad y de la *colonialidad*.

Esta conclusión, junto a la experiencia de la vía militar intentada masivamente desde 1815, condujo a gran parte de las elites locales americanas (incluidas en algunos casos, como México o Guatemala, autoridades metropolitanas) a intentar sustanciar la emancipación de manera autónoma. Si la “nación española” no ofrecía garantías de liberación efectiva respecto de formas de superioridad familiar, podía echarse mano del derecho natural y de gentes para buscar una forma de emancipación independiente. Lo relevante del contexto ofrecido por el Atlántico hispano con ese peculiar cruce de crisis imperial y monárquica fue que, liquidada la patria potestad identificada con el rey-padre, ningún cuerpo o persona en la monarquía estaba en condiciones de reencarnarla. Las naciones —con tal nombre o el de Pueblo— podían asumir la

soberanía pero no la patria potestad. Dicho de otro modo, cabía la idea de soberanía nacional o soberanía del pueblo pero no la de una nación-padre, un soberano nacional que reconstruyera relaciones de dominio familiar. Esto implicaba, de hecho, que potencialmente cada pueblo podría proceder por sí mismo o junto a otros a procurarse su emancipación. Como natural se trataba, además, de un derecho imprescriptible que podía ejercerse una y otra vez en cada ocasión en que se detectara una reconstrucción del dominio basado en la *superioritas* de una parte y no en la igualdad derivada de la fraternidad entre las partes componentes del soberano, lo que, a su vez, podía reabrir repetidamente también el momento constituyente. Como muestra bien la historia política del siglo XIX en el espacio hispanoamericano, dicha activación dependió en gran medida de percepciones locales y de apoyos militares en ese ámbito que, al generalizarse, podían dar lugar a cambios de gobierno inscribiéndose así en los modos de hacer política. Fue esta, quizá, la herencia más visible que el extraordinario proceso de multiplicación constitucional, tantas constituciones como pueblos, dejó al siglo XIX en el Atlántico hispanoamericano.

## 2. REPÚBLICA Y NACIÓN

Este capítulo se ocupa del periodo que abarca desde la consumación de la independencia de las nuevas naciones latinoamericanas hasta la consolidación de sus regímenes republicanos, esto es, desde los años veinte hasta los años sesenta del siglo XIX. Es un periodo en el que, afirmada ya la emancipación respecto de la monarquía española, se hizo necesario decidir el diseño del sistema político y de las principales instituciones sociales de los nuevos sujetos políticos surgidos del *big-bang* producido durante las primeras décadas de la centuria. Qué forma darle al gobierno (monarquía o república), qué relación establecer entre el gobierno y los territorios (centralismo o federalismo), qué diseño institucional básico establecer (parlamentarismo o presidencialismo) y qué hacer con la Iglesia católica en la república fueron cuestiones que entonces debieron decidirse. A ello debieron añadirse cuestiones relacionadas con el gobierno de la sociedad en espacios que habían heredado intacta toda la complejidad étnica y social del momento anterior. Tales decisiones se tomaron bien por la vía del debate, o bien (más habitualmente) por la vía del pronunciamiento y del enfrentamiento civil. Las constituciones en ese constante proceso de definición fueron un instrumento muy apreciado, tanto por ofrecer un espacio jurídico político especialmente apropiado para establecer el sistema político, como por ser el símbolo a batir por los enemigos políticos. La constitución, en efecto, en la mayor parte de los casos (y no son pocos), se convirtió en un producto programático de concretas ideologías más que en un suelo jurídico político común que pudiera sostener a las diferentes ideologías en pugna po-

lítica. Eso diferenció claramente este espacio americano del de los Estados Unidos, de ahí que el siglo XIX sea en América Latina un cosido de constituciones que variaban al ritmo que lo hacía, por una u otra vía, la propia alternancia política.

Existen, no obstante, al menos dos rasgos estructurales que permiten dar coherencia histórica al periodo. El primero, muy acorde con la evolución del constitucionalismo en la Europa de los años treinta, consistió en una reconceptualización de la propia constitución en un sentido más instrumental que esencial. En efecto, para finales de la década de los veinte el ideal de una constitución como expresión de una voluntad y una soberanía sociales (se dijera de la nación o del pueblo) fue devaluándose y siendo sometido a crítica. Será el momento en que, desde Chile en 1833 o México en 1836, se entienda que la constitución debía ser más un mecanismo para el gobierno de la sociedad que para el gobierno por la sociedad. Ya hemos visto que por “sociedad” en términos políticos, la parte ciudadana de la nación, había que entender sólo una parte hegemónica de aquellas complejas sociedades. A pesar de ello, como también indicamos en el capítulo anterior, el primer constitucionalismo hispano se caracterizó por concebir una amplia ciudadanía masculina y vecinal, lo que el liberalismo de los años veinte y treinta verá cada vez más como un rasgo impropio de la modernidad, tal y como, por otra parte, explicaba la filosofía política entonces en boga en Europa.

En efecto, la crítica liberal al primer constitucionalismo en el Atlántico hispano tenderá a subrayar la inoperancia de una permanente presencia de la sociedad en la política, apostando por otras formas de gobierno que, si bien seguirán haciendo profusa utilización de la constitución, tratarán de orientarla en un sentido más instrumental, comenzando por la representación. El ideal de este planteamiento, lo veremos también, habría sido fijar la soberanía en lo que se empezaba a identificar como “Estado”, aunque en la mayoría de los casos esto tardará en llegar y se tratará de sustituirlo por fórmulas a medio camino entre las aproximaciones más es-

tatalistas de la extinta monarquía (como las ordenanzas de intendentes) y el equilibrio constitucional.

El segundo rasgo tiene que ver con la tensión producida por un prolongado proceso de emancipación que fue bastante más largo del que marcaba la segregación respecto de la dominación monárquica. En efecto, como veremos con cierto detalle, en este momento fue determinante para el constitucionalismo latinoamericano el debate sobre la necesidad o no de extender el proceso de emancipación de la monarquía a la Iglesia católica, es decir, el segundo término del binomio (monarquía católica) que había conformado el espacio latinoamericano durante los trescientos años precedentes. Como pocos este debate decantará la formación de las ideologías en el mundo hispano.

#### AMÉRICA LATINA DESPUÉS DE LA INDEPENDENCIA

Hacia 1825, cuando ya prácticamente no quedaba un solo efectivo militar del rey de España en el suelo continental americano, todo estaba por hacerse. La emancipación era un hecho, los “hijos” americanos del rey de España ya se habían separado de su *patria potestad* y ahora debían construir sus propios espacios donde ejercer la soberanía que llevaba aparejada su nueva condición de “libres e independientes”. Como vimos en el capítulo anterior, era ese un sintagma repetido una y otra vez, desde Cádiz hasta Bogotá o Santiago de Chile, para referirse a la condición en que quedaban emancipados estos cuerpos políticos: “La nación colombiana es para siempre e irrevocablemente libre e independiente de la monarquía española y de cualquier otra potencia o dominación extranjera; y no es, ni será nunca patrimonio de ninguna familia ni persona” (Colombia, 1821, art. 1).

Para darle secuencia a este precepto, que se repite con pocas variaciones en casi todas las constituciones que se generan entonces, el panorama que se extendía desde el norte de México hasta el

sur chileno era poco alentador: quince años de guerra habían dejado un paisaje productiva y comercialmente desarticulado y social y políticamente muy alterado.

En efecto, la guerra, que en realidad son muchas y complejas, había traído finalmente la emancipación que la monarquía (y las Cortes) se negó a negociar, pero también había conllevado la desarticulación del sistema económico y comercial imperial. Es cierto que ese sistema había sido denunciado repetidamente por los insurgentes americanos como el paradigma del monopolio, el más odiado y denostado de los sistemas comerciales. También lo es, sin embargo, que, en su afán por dotarse a marchas forzadas de un imperio comercial propio, la monarquía había logrado desarrollar en las décadas finales del siglo XVIII un modelo, si no competitivo al menos autosostenible. La consolidación de México como submetrópoli, desde la que sostener la parte del imperio en la América central, antillana y septentrional y el intento de autonomizar el circuito comercial desde Buenos Aires, con la creación del virreinato (1776) y del consulado de comercio con Manuel Belgrano como su primer secretario (1794), eran dos de los puntales de aquel intento de transformación de la vieja monarquía católica en una suerte de peculiar imperio comercial católico.

En 1825 todo ese sistema había sido liquidado, como efecto lógico de la emancipación pero también por el replanteamiento comercial que implicó el proceso de independencia. Si el monopolio y el blindaje comercial de un circuito exclusivamente hispano era lo odioso, la apertura y la búsqueda de otros amparos para el comercio ultramarino era lo que procedía. Sin embargo, la potencia llamada a sustituir a España como referente metropolitano, Inglaterra, no procedió con la decisión y celeridad esperadas para desempeñar ese papel. Tanto crisis propias (hundimiento bursátil en Londres en 1825, malas cosechas e inviernos especialmente duros en Europa en los años siguientes), como perspectivas de negocio muy lejanas de las previsiones iniciales, lastraron hasta los años cuarenta la aparición decidida de Inglaterra como motor de



arrastré de la recuperación comercial latinoamericana. Tampoco los Estados Unidos estaban en disposición aún en las décadas siguientes a la independencia latinoamericana, de constituirse en una nueva metrópoli económica y únicamente llegó a establecer como principio rector de su política exterior la preservación del espacio americano respecto de nuevas intervenciones europeas (Doctrina Monroe, 1823), que, sin embargo, se producirían en varias ocasiones.

Quince años de guerra, sobre todo de guerra civil, habían tenido también efectos que ahora tendría que enfrentar el constitucionalismo de los nuevos estados independientes. En primer lugar, los nuevos sistemas debieron pensarse a partir de la constatación del hecho de que los centros de poder habían basculado claramente desde los lugares secularmente diseñados para contener las instituciones territoriales de poder hacia el interior de esos mismos territorios. Las consideradas “capitales” o “cabeceras”, es decir, las ciudades en las que la monarquía había plantado las principales instituciones de gobierno (cortes virreinales, audiencias, capitánías, obispados metropolitanos, universidades), vieron ahora cómo la competencia de otros espacios, nucleados en torno a villas o ciudades consideradas hasta entonces dependientes, se configuraban como otros tantos centros de poder capaces de contestar la supremacía capitalina. Este proceso ha sido descrito por la historiografía como una “ruralización de la política”. Es visible, por ejemplo, en el proceso de “señorialización” que se dio en el espacio rioplatense después de fracasar los intentos de alcanzar un sistema unitario entre 1819 y 1826: el espacio se dividió en diferentes ámbitos de poder de los que el bonaerense, controlado por Juan Manuel Rosas hasta los años cincuenta, fue el más prominente al contar con el comercio ultramarino y las relaciones exteriores.

Rosas, como muchos otros dirigentes políticos de este momento, era hacendado y militar. Su figura, como la de Antonio López de Santa Anna en México, militar y hacendado también, simboliza bien los efectos de la desarticulación del orden territorial

imperial: la política no sólo se ruralizó en el sentido de que las “capitales” perdieron su tradicional hegemonía y tuvieron que compartirla y negociarla con otros centros de poder al interior, sino que también se militarizó. Lo hizo no en el sentido de que los militares ocuparan sistemáticamente el poder, sino más bien porque el sostenimiento en el poder de una determinada opción ideológica dependió en gran medida de su protección militar. No por casualidad el comerciante Diego Portales, artífice del régimen conservador en el Chile de los años treinta y cuarenta, buscó el apoyo de un militar como José Joaquín Prieto. No es este, por otra parte, un rasgo que sea exclusivo de América Latina en las décadas centrales del siglo XIX, sino que puede observarse también en la Europa liberal (Baldomero Espartero o Ramón María Narváez, los grandes rectores de la política isabelina en España, liberal progresista el primero y moderado el segundo, eran también militares).

El movimiento del eje político desde las capitales virreinales hacia nuevos centros de poder se acompañó igualmente de un reacomodo en las elites. Por un lado, hubo transferencias entre las elites coloniales y las que se colocaron al frente de las nuevas naciones; fue el caso muy notorio de Agustín de Iturbide, oficial realista destacado en su labor represora de insurgentes en el Bajío mexicano y luego conductor del proceso de independencia hasta coronarse emperador de México. También el de otros jefes locales que optaron por sumarse al proceso emancipador y siguieron al frente de las nuevas instituciones, como el Jefe Político Superior de la provincia de Guatemala, Gabino Gaínza, que firmó el acta de independencia y condujo el primer gobierno independiente de Guatemala.

Por otro lado, el propio proceso emancipador conformó nuevas elites de variada procedencia. Muchos de los nuevos dirigentes procedían del ejército, como queda dicho, y habían ido ascendiendo con el mismo proceso de independencia, como fue el caso del general José Antonio Páez. De origen modesto, criado como vaquero en los llanos de Venezuela, fue ascendiendo hasta el generalato a la sombra primero y luego en contra de Simón Bolívar, hasta

convertirse en los años treinta en presidente de Venezuela. Pero también se conformaron nuevas elites que procedían del comercio o la minería (Manuel Belgrano, Diego Portales, Lucas Alamán) o de la abogacía, el clero o la universidad (Benito Juárez, Servando Teresa de Mier, José Manuel Restrepo).

Fue característico de estas nuevas elites su deslocalización respecto de las nuevas capitales. Asentadas en esos nuevos centros de poder regionales y provinciales, estas elites constituyeron continuos contrapesos al poder central de los nuevos estados americanos. Este hecho, a su vez, facilitó que de esas elites regionales partieran en muchas ocasiones los movimientos destinados a cambiar el rumbo político y con él la constitución del estado y que, por tanto, también se regionalizaran en cierto modo las ideologías creando auténticos focos liberales o conservadores, centralistas o federales, dependiendo de la estructura de la elite local. Es por ello que se conforman distintas *tradiciones* políticas asociadas a ciudades o provincias, que se consolidan como bastiones ideológicos, como la Buenos Aires federal y conservadora, la Zacatecas liberal o la Puebla centralista.

Junto a la ruralización y militarización de la política y la formación de nuevas elites, las sociedades latinoamericanas heredaron íntegramente la complejidad social y étnica previa. Aunque formalmente incluida en las respectivas naciones, la población indígena y campesina tuvo una experiencia diferente de la modernidad constitucional. Como veremos adelante, su misma inclusión en la nación y su más habitual exclusión de la ciudadanía resultó compleja y lastró secularmente el proceso de compactación nacional. Estos grupos, junto a los blancos pobres y mestizos, componían el contingente más numeroso de unas sociedades que continuarán durante décadas siendo esencialmente rurales. Los nuevos sistemas políticos, sin embargo, estaban diseñados para ser controlados por la minoría euroamericana (criolla, blanca) colocando a esta mayoría, por lo regular, al margen de la constitución. Su contacto con la modernidad se dio mucho más por la vía del cón-

go civil y de legislaciones que tenían que ver con la disciplina de trabajo o la desamortización y desvinculación de tierras y aguas.

LOS SUJETOS DE LAS CONSTITUCIONES: NACIONES,  
ESTADOS Y PUEBLOS

Si el lector abre la página de internet del Cervantes virtual en la que se recogen las diferentes constituciones hispanoamericanas, de indiscutible utilidad para el estudio de este tema, lo primero que ve es una geografía constitucional que reproduce el sistema de naciones que conocemos actualmente en ese espacio. Lo mismo encontrará si acude a otra nutrida base de datos constitucionales —*Constitutions of the World from the late 18th Century to the Middle of the 19th Century Online*—, donde se advierte, además, que las constituciones albergadas en ese lugar se refieren a naciones o a unidades subnacionales, esto es, dependientes de esas naciones o cuerpos políticos de primer nivel. Esto es cierto sólo de manera parcial, lo mismo que el mapa de naciones donde uno debe pinchar en el primer sitio de internet referido hace referencia a un diseño de estados-naciones que en el momento posterior al proceso emancipador latinoamericano estaba aún por definirse.

De hecho, esta manera que tenemos hoy de pensar en el constitucionalismo del siglo XIX, especialmente el primero que se produjo después de que la monarquía española desapareciera de la América continental y la portuguesa se reciclara en un imperio americano, da por supuesta una consolidación nacional que es de donde precisamente debería partir una explicación del primer constitucionalismo independiente.

En efecto, como vimos en el capítulo anterior, el notable brote de constitucionalismo escrito —proyectado o efectivo— que se produjo en el Atlántico iberoamericano desde 1810 tuvo como uno de sus rasgos más sobresalientes la extraordinaria dispersión del poder constituyente. Se recordará cómo la capacidad de dotar-

se de constitución no estuvo ni mucho menos supuesta únicamente en aquellos espacios que habían fungido tradicionalmente como centros del poder en el sentido de que habían albergado las instituciones más relevantes de gobierno. Eso es exactamente lo que quiso la propia monarquía española, mediante el texto de 1812: establecer que el sujeto de la constitución era la nación española y extender su soberanía por toda la monarquía, desde Filipinas hasta Barcelona. Es lo que quisieron también para sí las instituciones de emergencia revolucionaria creadas en Buenos Aires en 1810: extender por toda la extensión del virreinato, desde Chuquisaca hasta la frontera india del sur de Buenos Aires, un solo poder constituyente. Si ambos intentos fracasaron resultando en sendas multiplicaciones de cuerpos soberanos fue precisamente porque lo que no podía darse entonces por descontado —como hacemos ahora los historiadores al representar los mapas constitucionales— era la reducción nacional del poder constituyente.

Este fue uno de los empeños principales del constitucionalismo surgido de la experiencia de la emancipación. El mapa constitucional de Iberoamérica sería entonces, hacia 1825, sensiblemente distinto del que terminará por dibujarse. La nación mexicana ocupaba un espacio que iba desde Oregón hasta Chiapas; Centroamérica existía como una federación que unía a Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Honduras; la Gran Colombia comprendía desde Panamá hasta Ecuador, incluyendo a Venezuela; Perú y Bolivia se constituyeron primero como naciones distintas pero luego se unirán temporalmente en una confederación; Chile conformó desde temprano un Estado que reclamó el espacio de la antigua capitánía general; Paraguay muy pronto se desentendió de sus vínculos virreinales con Buenos Aires; después del fracaso de unión constitucional de los primeros años veinte, el mismo virreinato se articuló en soberanías provinciales mientras la Banda Oriental acababa como provincia Cisplatina bajo dominio brasileño hasta los años treinta.

A pesar de que ese mapa es ciertamente más complejo, puesto que al interior de aquellos cuerpos políticos seguían reproducién-

dose otros que también utilizaban la constitución como un artefacto de definición política propia, el dato novedoso estaba en la notable reducción de los sujetos capacitados para el ejercicio del poder constituyente en el ámbito nacional. En efecto, algunos años antes el mapa habría sido aún más irreconocible para nosotros. Antioquia, Cartagena, el Valle del Cauca y otros cuerpos políticos de la Nueva Granada se estaban constituyendo autónomamente; en el Alto Perú operaban varias juntas al mismo tiempo; Chiapas se debatía entre permanecer en el espacio guatemalteco o anexionarse al naciente imperio mexicano; en la cortes de Madrid se apuntaba la posibilidad de que Yucatán formara un cuerpo político junto a Cuba (y en algunos momentos lo hará de manera independiente); la Banda Oriental y las provincias ribereñas podrían haber fraguado también un cuerpo político separado de Buenos Aires, como lo hicieron el Alto Perú y Paraguay.

La necesidad de reducir la diversificación del poder constituyente y de “nacionalizarlo”, en el sentido de hacerlo efectivo únicamente en manos de los espacios que se van definiendo como naciones, es, por tanto, el primer rasgo visible también del constitucionalismo inmediatamente posterior a la emancipación. “La Nación Peruana es la reunión de todos los peruanos”; “La Nación Chilena es la unión de todos los chilenos...”; “La Nación Boliviana es la reunión de todos los bolivianos”; son expresiones que muy habitualmente abrían un texto constitucional para dar a entender que en el espacio de la dicha nación no podía existir otro poder que constituyera, que creara un orden político como “nación”. Podría haberlo o no en otros ámbitos interiores, pero no conformando nación: “The State of Coahuila and Texas is the union of all Coahuiltexanos”, decía la versión oficial en inglés (pues fue bilingüe, como el Estado) de la constitución del Estado Libre y Soberano de Coahuila-Texas en 1827. Había por lo tanto poderes constituyentes nacionales y los había estatales o provinciales.

Lo relevante de este momento es que los primeros de esos sujetos, las naciones, se lograron imponer como los principales,

evitando de este modo que el proceso de multiplicación de soberanías (lo que la historiografía suele denominar “soberanías parciales”) siguiera reproduciéndose. Como veremos más adelante, esta afirmación de la nación como único sujeto constituyente en su ámbito implicó en muchos casos (en la mayoría en un momento u otro) tener que negociar los espacios de poder interior con esos otros sujetos que también en un principio se sintieron (y con mayor legitimidad, sin duda) llamados al ejercicio de la soberanía de manera independiente, las “provincias”.

La manera constitucional de enunciar la primacía del sujeto nacional fue habitualmente la que se había utilizado en la constitución de 1812 para referirse a la nación española. Ya en su momento, cuando esta constitución se debatió en 1811, fue notada la tautología que encerraba la afirmación de que la nación es una reunión de nacionales. En la España que se quería moldear constitucionalmente en 1812 o en las nuevas repúblicas surgidas de su crisis la lógica es muy similar, pues se trata de usar esa definición para dar a entender que es ése el sujeto que contaba a los efectos del derecho de gentes, es decir, en el espacio internacional.

Es por ello también que estas aperturas constitucionales suelen ir seguidas de la enumeración de una serie de atributos propios únicamente de ese sujeto: “La Nación Venezolana es para siempre e irrevocablemente libre e independiente” (Venezuela, 1830, art. 2); “El pueblo de la República Federal de Centroamérica es soberano e independiente” (Centroamérica, 1824, art. 1); “La Nación Mexicana es para siempre libre e independiente del gobierno español y de cualquiera otra potencia” (México, 1824, art. 1); son artículos que van también encabezando aquellos primeros textos posteriores a la Independencia, con la intención expresa de recoger el sintagma que, procedente del derecho de gentes que a su vez había tomado de la tradición del *ius civile*, identificaba a los sujetos emancipados.

Ahí radicaba la distancia que separaba a la nación de cualquier otro sujeto del sistema constitucional, pues únicamente ella tenía

esos atributos que le otorgaban presencia en el espacio internacional. La nación podía agotar en ella misma la manifestación de la soberanía o ésta podía reproducirse hacia su interior en diferentes estados o provincias. Las constituciones que se decidieron por lo primero apelaron a una forma de gobierno “consolidada en la unidad” o simplemente anunciaron la creación de una república popular y representativa. Las que se decidieron por reproducir espacios de soberanía hacia su interior instituyeron estados “libres y soberanos”. Adviértase bien la diferencia ya que no son, por lo común, denominados libres e independientes pues ese era el atributo de las naciones.

En efecto, los estados de las federaciones no se concibieron constitucionalmente como cuerpos políticos independientes, pero sí soberanos y libres en la medida en que retenían para sí mismos todo el poder necesario para gestionar asuntos que tuvieran que ver únicamente con su propio ámbito. “Todos los asuntos de Gobierno cuyo ejercicio no deleguen los Estados expresa, especial y claramente al Gobierno general, son de la exclusiva competencia de los mismos Estados”, decía la constitución neogranadina de 1863 en su artículo 16, recogiendo de manera paradigmática el principio de organización federal del poder derivado de una concepción compleja de la soberanía. Estos otros sujetos del sistema, los estados, retenían espacios de soberanía que, si no los habilitaban como sujetos emancipados en términos del derecho internacional, sí los capacitaban para actuar de manera exclusiva en su ámbito.

De hecho, los textos constitucionales que optaron por el federalismo lo que debían definir no era el alcance del espacio de soberanía estatal, sino el nacional o federal. El contraste puede verse mejor que con los regímenes cerradamente centralistas, con los que quisieron implementar alguna forma de autonomía, como la que había ideado la constitución de 1812 con las diputaciones provinciales. La constitución chilena de 1828, al introducir ese principio mediante asambleas provinciales e intendentes (como



los jefes políticos en la constitución de Cádiz), enumeró un listado de competencias propias de estos poderes provinciales: organizar elecciones, ocuparse de la administración interior y el fomento de la provincia, controlar sus ayuntamientos y distribuir la carga fiscal entre ellos. En los sistemas federales, sin embargo, en principio el espacio de soberanía de los estados era todo y debía establecerse cuál era el alcance de la cesión realizada a una nación compartida. Había por lo tanto que definir no unas competencias provinciales sino cuáles eran las cesiones específicas de poder al espacio federal; esto era lo que hacía la constitución mexicana de 1824 al establecer las funciones de los distintos poderes federales (presidente, congreso y cortes de justicia federales) o la misma constitución neogranadina citada al regular la “delegación de funciones” de los estados a la nación.

Lo que los estados delegaban a la unión eran precisamente aquellas atribuciones que se relacionaban con la condición de nación: relaciones exteriores, comercio internacional, guerra y paz, símbolos nacionales, naturalización de extranjeros, moneda, jurisdicción en alta mar o en ríos interestatales e interpretación de los tratados con otras naciones. Para ello, curiosamente, no hacía falta siquiera que el sujeto “nación” estuviera ya organizado, como demuestra el caso argentino. Entre 1819 y los años cincuenta se elaboraron numerosos estatutos provisorios, reglamentos y constituciones provinciales sin que existiera un poder nacional constitucionalizado; son textos que se refieren y dan reconocimiento a un poder confederal (Congreso de los Estados, Gobierno General de los Estados) que, sin embargo, no aparece definido constitucionalmente. Como en el caso cordobés de 1821, la “provincia” podía constituirse en “libre e independiente” (cual nación por sí misma) y, al mismo tiempo, reconocer la cesión de facultades a instituciones federales aún por instituirse, aunque informalmente funcionarían mediante convocatoria de las propias provincias. Se trataba, por tanto, de un modelo confederal en el que, sin embargo, al poder común se le reservaban esas facultades de supervisión del or-

den constitucional intraestatal y de vigilancia sobre algunos emblemas nacionales, como la religión católica.

Es una afirmación muy común de la historiografía la que da por sentada una clara influencia del constitucionalismo angloamericano en la idea federal que adoptaron muchos de los textos latinoamericanos. No puede negarse que existe base para ello, pues ya el mismo nombre de república federal apuntaba hacia el norte mucho más que hacia una Europa que no quiso saber nada de modelos federales en su primer constitucionalismo. Cabe recordar que durante las primeras experiencias constitucionales compartidas entre Europa y América, las de Francia y España, el federalismo fue expresamente rechazado precisamente porque se entendía que debilitaba a la “nación” (es decir, a su matriz imperial). Lo fue desde la primera constitución francesa que estableció la previsión de que “*Les Colonies et possessions françaises dans l’Asie, l’Afrique et l’Amérique, quoiqu’elles fassent partie de l’Empire français, ne sont pas comprises dans la présente constitution*”. Sí lo estuvieron en el constitucionalismo de Cádiz en 1812, pero no en calidad de territorios federales sino de “provincias” autónomas de igual calidad, en principio, que las peninsulares.

Podría pensarse que la deriva lógica del primer constitucionalismo hispano, el que, como vimos, se fragua a ambos lados del Atlántico, sería el federalismo, donde las “provincias” adquieren definitivamente un estatuto constitucional reforzado, como en Argentina. En ese sentido cabría afirmar que el experimento que comienza en 1810-1811 entre Bogotá, Quito, Santiago de Chile y Cádiz culmina en México en 1823 y 1824. Pero nada estaría más alejado de la realidad que concluir aquí que ese constitucionalismo, como el federalismo americano en general, es un remedo del angloamericano pasado por el tamiz de Cádiz. Es, en efecto, una apreciación habitual de la historiografía, muy empeñada en buscar esos antecedentes o “influencias” desde una perspectiva que no deja de tener algo de colonial, como si el espacio latinoamericano fuera incapaz de generar cultura constitucional de manera autóno-

ma. Esta manera de aproximarse al federalismo latinoamericano del siglo XIX, y en general a su constitucionalismo, tiene otro efecto colateral: siempre resulta fallido porque la “copia” nunca es fiel al original.

Fueron los propios mexicanos que protagonizaron el primer ensayo constitucional independiente, el del Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, quienes alimentaron la idea de la imitación constitucional al referirse continuamente al ejemplo que tenían al norte de una república federal. Pero con la misma claridad advirtieron ya entonces de la distancia que separaba el tracto constitucional de ambos espacios. No hacía falta que un turista constitucional europeo llamado Alexis de Tocqueville fuera a advertirles que el experimento angloamericano no era reproducible en el espacio hispanoamericano de México. Y no lo era, entre otras razones, porque esa no era la primera vez que los mexicanos, como otros latinoamericanos, participaban activamente en un proceso constituyente. La experiencia de su paso por Cádiz entre 1810 y 1812 pesaba ahora en un doble sentido: por un lado estimulaba la idea de definir de manera más precisa la autonomía territorial, en términos federales, pero por la otra arrastraba la tradición de la supremacía del sujeto nacional, con la que no habían contado en absoluto los angloamericanos del norte en 1787.

Como se advirtió durante los debates de aquel experimento federal, si los mexicanos hubieran estado realmente intentando reproducir el esquema norteamericano lo que habría estado de más era toda la primera parte del acta y de la constitución en las que se trataba de la nación mexicana. En efecto, la originalidad del federalismo latinoamericano consistió en introducir una variante de ese sistema que consistía en una suerte de *federalismo nacional*. A diferencia del confederalismo europeo ideado en Viena en 1815 para los territorios germánicos, no partía de soberanías legitimadas históricamente ni articulaba una forma de relación mediante plenipotenciarios de los estados. A diferencia del federalismo norteamericano, por otro lado, no suponía la precedencia de los esta-

dos para formar la unión sino que, al contrario, establecía la de la nación mexicana que era el sujeto que habilitaba a los estados, para existir como entes libres y soberanos. Esto último se dejó claro en el caso de Yucatán, que tuvo que repetir su propio ejercicio constituyente como Estado (que había precedido, en principio, al de la nación mexicana) para acoplarse a esta lógica nacional del federalismo.

Los modelos federales daban por supuesta, a partir de esa habilitación nacional, la independencia respectiva de cada estado de su federación y, por tanto, la capacidad propia de darse constitución. Es un proceso que conviene diferenciar de los sistemas descentralizados pero no federales, como el de Cádiz. Un ejemplo interesante al respecto es el brasileño, pues también se produce a partir de una forma monárquica. El alcance de la autonomía provincial podía ser ciertamente elevado, con creación de asambleas legislativas y un amplio margen de maniobra, pero la “constitución” de estas provincias no dependía de ellas mismas sino de una ley (12 de agosto de 1834) que regulaba su funcionamiento.

Lo característico del federalismo latinoamericano fue, por tanto, la combinación de soberanía nacional y soberanía estatal. “La soberanía reside radical y esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas o variándolas, según crea convenirle más” (México, 1824, art. 3). Esta frase, como se recordó en su momento, habría sido impronunciable en el constitucionalismo de los vecinos septentrionales porque introducía un componente nacional en el sistema del que aquél carecía y que le costaría a la postre afirmar mediante una cruenta guerra civil. Aun sin tan explícita *superioritas* nacional, el principio de existencia de la nación tenía implicaciones constitucionales notables. Pueden verse incluso en un texto tan confederal como el argentino de 1853, que recoge la capacidad de supervisión constitu-

cional del Congreso sobre los poderes constituyentes estatales y la existencia de un elemento constitucional indisponible para los estados como era la confesión religiosa católica.

Por todo lo dicho, puede entenderse también el motivo por el que este constitucionalismo ignoró deliberadamente cualquier territorialidad que no fuera la que estructuraba la cultura dominante. En efecto, no solamente en los *limes* nacionales sino también en su interior, las formas de territorio que respondían a referencias culturales indígenas (por larga ocupación, lengua, definición y nominación del espacio y, sobre todo, aprovechamiento de elementos) fueron catalogados al margen de las categorías habituales de provincias y estados. Como demuestra el caso de las Californias fueron, en ocasiones, tratados en un régimen misional dando continuidad a la época colonial en el imperio o la república independientes. Era el sistema que había previsto también el primer constitucionalismo en la zona, el español de 1812, confiando la supervisión de ese sistema a las diputaciones provinciales. Este régimen no era incompatible, al contrario, con la práctica, muy extendida en el siglo XIX y gran parte del XX, de desplazamientos humanos masivos mediante el uso de la fuerza militar. En su mayor parte son espacios que acabarán siendo reformulados constitucionalmente como “territorios”, lo que significaba exactamente que quedaban al margen de la lógica constitucional y, en su caso, de la federal, dependiendo en su gobierno y administración de un sistema de gobierno militar.

Como puede verse en una legislación tan tardía como la mexicana de 1928, los territorios seguían aplicando la lógica de las intendencias: un mando militar y un sistema de delegaciones y subdelegaciones para el control del territorio sin atisbo de sistema de separación de poderes. Ni siquiera se imaginaba el sistema de representación de intereses que se preveía para el Distrito Federal de Consejos Consultivos. En similares términos de gobierno militar había organizado la república Argentina en 1884 todo el espacio que había quedado a su disposición después de culminada la guerra del Desierto. La transformación de esos espacios en territorios

regulares dentro de los esquemas constitucionales dominantes (estados o provincias) se alargará hasta el presente, dependiendo de una colonización previa efectiva.

Aunque no es una ecuación exacta, puede decirse que el federalismo fue más propio de una ideología liberal progresista. Ejemplos en contra puede haber varios, como el del caudillo bonaerense Juan Manuel Rosas, el colombiano Mariano Ospina o, dependiendo en qué fase, el mexicano Antonio López de Santa Anna. Entraba también en la lógica del conservadurismo la idea de espacios autónomos controlados por clientes de la misma familia política gobernante. Es algo que en la Europa liberal, tras el disfraz de *selfgovernment* invocarán tan conspicuos conservadores como Otto von Bismarck o Antonio Cánovas del Castillo. En su desarrollo más sincero, sin embargo, el federalismo encajaba mejor en la tradición que consideraba que el proceso de emancipación debía ser complejo y, si no completo como veremos, al menos extendido. En una línea que bien puede remontarse a algunas tradiciones ilustradas, el federalismo partía del presupuesto de la autonomía de los sujetos del sistema, entre los que, por supuesto, se encontraban los territorios y, en algunas formulaciones, los municipios.

Este último sujeto constitucional, el municipal, fue especialmente activo en los espacios, como los centroamericanos, donde la emancipación había sido de iniciativa propiamente municipal. Es por ello que, tanto en su forma de federación centroamericana como en su vida independiente desde los años treinta, estos estados tuvieron que introducir previsiones constitucionales específicas que impidieran una efectiva reasunción de la soberanía municipal: “Ningún individuo, ninguna reunión parcial de ciudadanos, ninguna fracción del pueblo puede atribuirse la soberanía, que reside en la universalidad de los ciudadanos del Estado” (Guatemala, 1825, art. 5).

Las constituciones concebidas como unitarias introdujeron ese sujeto municipal en el sistema de manera muy limitada, normalmente sólo para los distritos capitales y otras demarcaciones

que ofrecieran interés para el gobierno nacional. Cualquier ulterior regulación de su funcionamiento no se entendía ya materia constitucional y quedaba remitida a una legislación ordinaria. Su desnudez constitucional la reflejaban las constituciones de Chile de 1833 (art. 122) o de Perú de 1867 (tít. XV), pero quedó explícita en la previsión del texto colombiano de 1830 que estableció que las Cámaras de Distrito “nunca tomarán el carácter de representantes del pueblo”, no pudiendo hacer “otra cosa que las estrictamente señaladas en la constitución y la ley” (art. 132). Algo similar preveía la constitución brasileña de 1824: “O exercício de suas funcções municipaes, formação das suas Posturas policiaes, applicação das suas rendas, e todas as suas particulares, e uteis attribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar” (art. 169).

Si la tratadística tradicional había señalado reiteradamente la centralidad constitucional de “los pueblos” en la monarquía española, la crisis de 1808 había elevado a esos sujetos a un primer plano, como ya vimos y como muestra con contundencia lo ocurrido en la ciudad de México en el verano de 1808. Sabemos también de la extraordinaria actividad de estos sujetos en los primeros años de la descomposición del poder monárquico y virreinal, con especial intensidad en espacios como el neogranadino. No ha de extrañar, por tanto, que el constitucionalismo de las repúblicas independientes pusiera especial empeño en domesticar a estos sujetos. Es algo que se dio también en los modelos federales, sólo que en estos casos dicha domesticación vino de la mano de las constituciones estatales, no de la nacional. El caso de los estados mexicanos, que se dotan de constituciones inmediatamente después de aprobada la federal de 1824, es muy claro: por regla general aumentaron los requerimientos de población para constituir ayuntamiento situándolo en torno a los cuatro mil habitantes (en el anterior modelo, el gaditano de 1812, eran mil), y, sobre todo, sometieron a estos cuerpos políticos a la vigilancia y supervisión de una figura traída justamente de los regímenes más centralistas, el prefecto. Esto, como veremos en el siguiente epígrafe, tuvo es-

pecial consecuencia para la gestión de la pluralidad étnica en los espacios con mayor y más activa presencia indígena.

LAS PERSONAS DE LA CONSTITUCIÓN: LIBERTAD,  
PROPIEDAD, SEXO Y ETNIA

Las constituciones que se redactaron durante las primeras décadas posteriores a la independencia de las repúblicas americanas, al igual que el constitucionalismo occidental del momento, hicieron referencia a un variado tipo de personas. Esta afirmación, en principio, podría parecer contradictoria por el hecho de que estas revoluciones constitucionales asumieron, prácticamente todas ellas, que la igualdad era parte de los principios esenciales del sistema. Lo hacía, además, de manera muy militante pues venía planteada al hilo del rechazo expreso de las formas jurídicas privilegiadas. “La Confederación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra consideración que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas”. (Argentina, 1853, art. 16). La constitución mexicana de 1857 iría más allá al asociar de manera explícita una forma republicana y democrática de gobierno con el rechazo de cualquier forma de fuero o ley privativa de cualquier persona: “En la República Mexicana nadie puede ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales. Ninguna persona ni corporación puede tener fueros...” (México, 1857, art. 13).

Si esto seguía pronunciándose en el constitucionalismo de mediados de la centuria era, sencillamente, porque determinados privilegios forales habían logrado incrustarse en el primer constitucionalismo; para empezar y de manera expresa, militares y eclesiásticos, pero también de otro tipo de personas por razón de su empleo, por ejemplo. El texto chileno de 1823 muy sintomáticamente



recogía en un mismo artículo el principio y su salvedad: “En el estado civil sólo hay un fuero para todos los ciudadanos. La clase veterana del ejército conservará por ahora su fuero militar con arreglo a las leyes actuales” (Chile, 1823, art. 139). A lo que aspiraba el constitucionalismo era a conseguir lo que se denominó “un solo fuero” o un fuero nacional, sin embargo lo que en muchos casos ocurrió hasta mediados de siglo al menos fue que el mismo constitucionalismo reproducía la idea del fuero o ley privativa, incluso para definir el estatuto propio de los empleados públicos (“El Supremo Congreso dictará la ordenanza que fije las atribuciones de todos y cada uno de estos empleados, su fuero y prerrogativas, y la jurisdicción de los intendentes”. México, 1814, art. 179).

Este acoplamiento constitucional del fuero, contra el que se pronunciarán claramente las constituciones democráticas de mediados de la centuria, había estado facilitado al admitirse que en la constitución podían entrar de manera diversa (implícita o explícitamente) diferentes tipos de personas. Conviene, para comprender este punto, que utilicemos un lenguaje en el que las diferencias entre persona y “hombre” existían. En el México independiente y republicano de 1826 se reeditaron las *Instituciones de derecho real de Castilla y de Indias* del ya citado José María Álvarez, catedrático de *Instituta* en la universidad de Guatemala, quien había fallecido precisamente al dirigirse como diputado a las Cortes de Madrid en 1820. Es una reedición que contiene numerosas advertencias sobre lo que ya no tenía vigor de lo dicho por Álvarez en 1818, debido a la nueva situación generada con la independencia; aunque algunos principios subsistían y por ello seguía siendo una obra útil. Entre ellos estaba este especialmente interesante para entender el lenguaje constitucional: “Estas palabras, *hombre* y *persona*, gramaticalmente son sinónimas, pero jurídicamente se diferencian mucho. La palabra hombre es de mayor extensión que la palabra persona. Hombre es todo aquel que tiene alma racional unida al cuerpo humano; y persona es el hombre considerado con algún estado. En este supuesto el que no tiene estado alguno no es per-

sona”. Seguía aludiendo al conocido símil de “los cómicos”, pues igual que en el teatro hay muchos seres humanos trabajando, pero sólo es persona el que tiene un papel en escena, “así para los juriconsultos aquel es solamente persona el que hace en la república el papel de padre de familias, o de ciudadano, o de hombre libre; es decir, el que tiene algún *estado*”.

Aquí podemos nosotros comenzar también una indagación de las personas de la constitución, observando las que tenían estado, las que, podríamos decir, gozaban de ese esencial “fuero de persona”. Las precisiones al respecto arrancan casi con los propios textos constitucionales, en sus primeros artículos; es ahí donde hallamos las primeras personas de estos sistemas, las nacionales. “La República del Ecuador se compone de todos los ecuatorianos reunidos bajo el imperio de unas mismas leyes” (Ecuador, 1869, art. 1); “La Nación Boliviana se compone de todos los bolivianos, reunidos bajo de una misma asociación política” (Bolivia, 1839, art. 1). En su tendencia a simplificar el número de personas según su estado, el constitucionalismo republicano se prodigó en la incorporación de los individuos que entraban en esa nómina de “nacionales”. De hecho, lo eran prácticamente todos y lo podían ser por nacimiento o por naturalización, siendo también aquí por lo regular generosos estos textos con requerimientos que son, en realidad, una invitación a la naturalización de extranjeros.

Decía Álvarez, el profesor guatemalteco de jurisprudencia, que el primer estado de la persona era ser libre, siendo la ausencia de esta condición motivo de la reducción de persona a cosa: “Se puede decir que [la servidumbre] es contra la naturaleza en razón de que las personas se vuelven cosas”. El constitucionalismo republicano, sobre todo en aquellas zonas donde la esclavitud era significativa, tomó buena nota de ello: “Son peruanos por nacimiento: 1.- Los hombres libres nacidos en el territorio del Perú” (Perú, 1839, art. 5). La misma expresión había venido siendo utilizada desde los primeros textos (“Son venezolanos por nacimiento: 1. Los hombres libres que hayan nacido en el territorio de

Venezuela”. Venezuela, 1830, art. 10), para dar a entender que el estado de nacional se asociaba únicamente a los no esclavos.

En el caso de Brasil, donde el tráfico de esclavos se incrementó notablemente en la década posterior a la independencia, la solución fue aún más radical, pues la constitución de 1824 no diferenció entre nacionales y ciudadanos, sino que estableció que Brasil era una reunión únicamente de ciudadanos siendo éstos: “Os que no Brazil tiverem nascido, quer sejam ingenuos, ou libertos” (Brasil, 1824, art. 6-I). “Ingenuo” tenía un significado que hoy ha perdido en castellano y que se refería al nacido libre y que no ha perdido su libertad. Así lo usó la constitución de Cádiz y así lo usaron muchas constituciones de estas décadas en que se emanciparon y constitucionalizaron las nuevas repúblicas latinoamericanas.

Esa condición o estado contó más para determinar otra persona del constitucionalismo temprano, el ciudadano, que se diferenciaba notablemente del nacional. Ahí la ingenuidad —la condición de hombre libre— fue determinante en tanto subsistió la esclavitud. El caso del Perú es muy claro al respecto al contar con una gran actividad constitucional. Hasta 1839 la condición primera de la ciudadanía fue la de nacional, que a su vez se cifra en la condición de libre. Esto desaparece en 1856, con la más estable constitución de 1860 promulgada durante el mandato del mariscal Ramón Castilla. Es el momento también en que las elites urbanas de Lima recuperan su tradicional posición de dominio y en el que se inicia una conexión de Perú con la economía mundial mediante explotaciones como el guano.

Los procesos constitucionales realmente liquidadores de la esclavitud como carencia de fuero de persona coinciden con ese *turning point* de mediados de la centuria en la economía latinoamericana. Con anterioridad lo más habitual eran las declaraciones contundentes que, en realidad, esconden una lógica aún determinada por el derecho tradicional, que entendía que el esclavo era cosa. Así, podrán establecerse medidas de “vientre libre”, afirman-

do la libertad de todos los nacidos en la república o, incluso, remitir a una futura legislación el modo de generalizar la manumisión o financiarla el Estado. El entendimiento es que debía procederse exactamente igual que cuando se trataba de expropiaciones: “En el territorio del estado todos nacen libres, aunque sus padres sean esclavos. Para los que actualmente están sujetos a esta condición, se dará una ley que establezca el modo de manumitirlos” (Chihuahua, 1825, art. 6); “... se encarga de libertar a los [esclavos] que actualmente existen en él, indemnizando previamente a los propietarios y declara libres a los hijos que nacieren de aquéllos” (Durango, 1825, art. 7).

La ciudadanía es una condición que genera un tipo específico de persona en el constitucionalismo republicano, puesto que era la esclusa que permitía el acceso a la política por medio del sufragio y de la capacidad representativa. El ciudadano es, en primer lugar y de manera expresa, varón: “Son ciudadanos, los granadinos varones que reúnan las cualidades siguientes” (Nueva Granada, 1843, art. 9); “Ciudadanos naturales son todos los hombres libres, nacidos en cualquier punto del territorio del Estado” (Uruguay, 1830, art. 7). Tampoco era necesaria afirmación tan explícita, pues muchas otras constituciones dieron por hecho el género aludiendo simplemente a condiciones como la de “casado”, o persona capaz de mantenerse por sí misma, lo que no se les suponía a las mujeres.

Para ubicar el lugar en que quedaban estas otras personas que así salían del espacio de la constitución para no regresar al mismo sino hasta muy entrado el siglo xx en la mayor parte de los casos, debemos dirigir la mirada a otro texto, el que constituye la sociedad, el código civil. El que tuvo una mayor fortuna en América Latina fue el diseñado por Andrés Bello para Chile a partir del código matriz, el francés de 1804. Al igual que los códigos en que se inspiraba, el código chileno de 1853 establecía un principio de dominio del varón en la sociedad conyugal y el matrimonio que se resumía en un tipo especial de potestad: “La potestad marital consiste en el derecho que tiene el marido de autorizar los actos de la

mujer” (art. 153), lo que significaba que no podía *personarse* en juicios y contratos sin autorización del marido o de otro varón, el juez (art. 161). Aún más, el estado de esposa (el más habitual de la mujer) incapacitaba incluso para una disposición autónoma del peculio común, estableciéndose en las condiciones de la sociedad conyugal la posibilidad de una suerte de paga, como la que podía recibir un menor: “Se puede estipular en las capitulaciones matrimoniales que la mujer disponga libremente de una suma determinada de dinero...” (art. 1888). Otros códigos civiles, formados sobre este patrón, como el panameño de 1860, harán alguna excepción para el caso de las mujeres casadas que ejercían alguna profesión por sí mismas (“como la de directora de colegio, maestra de escuela, actriz, partera, posadera, nodriza”), quienes podían actuar en juicios y hacer contrataciones, siempre pendiente, sin embargo, de un posible pronunciamiento público del marido en contrario (Código Civil del Estado de Panamá, 1860, art. 163).

Todas estas medidas de la legislación civil constituían, sobre todo para el varón, y lo hacían en calidad de jefe de familia, la condición primera de la ciudadanía. Suele ser exigencia constitucional que el varón tenga una determinada edad o que, teniendo menos, esté casado, lo que le otorgaba esa condición de jefatura familiar. Alrededor de esta condición se agrupaban otras que establecían una ciudadanía que, en principio al menos, dependía notablemente de una determinación comunitaria.

“Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación; y como tal, tiene voto activo y pasivo en los casos y forma que más adelante se designarán” (Uruguay, 1830, art. 9). Un planteamiento tan generoso como éste de la constitución uruguaya de 1830 nos puede servir como punto de partida para observar esta determinación comunitaria. Al igual que otros muchos textos, éste preveía una suspensión de la ciudadanía “por ineptitud física o moral”. Algunas constituciones añadían a ello alguna explicación interesante: “Incapacidad física o moral notoria o declarada por autoridad competente previos los requisitos que disponen las leyes” (Chi-

huahua, 1825, art. 13). En efecto, “moral” entonces tiene el significado de “lo que pertenece a las buenas costumbres”, es decir, que hacía referencia a un concepto antropológico que aquí servía para suspender la ciudadanía, así fuera en algunos casos “notoria”, es decir observable a ojos comunitarios o de las autoridades llamadas a decidir sobre el censo electoral. Los textos constitucionales regularmente listan la serie de motivos que podían llevar a esta suspensión, consistentes en prácticas que desentonaban claramente con ese concepto moral. En términos generales lo hacía ya la constitución haitiana de 1816 recorriendo las distintas relaciones sociales que definían al ciudadano: “Nul n’est bon citoyen s’il n’est bon fils, bon père, bon frère, bon ami, bon époux”. Su insatisfacción conllevaba la pérdida de la consideración ciudadana: “Por el hábito de ebriedad” (Uruguay, 1830, art. 11); “Por ser notoriamente vago, jugador, ebrio o estar divorciado por culpa suya” (Perú, 1867, art. 41-5); “Por conducta notoriamente viciada” (Centroamérica, 1825, art. 48-3); “Por ingratitud con sus padres o injusto abandono de su mujer o hijos legítimos” (Nicaragua, 1858, art. 11-6). Desde luego, a esas manifestaciones de inmoralidad podrían agregarse otras, todas las que se alejaban del tipo antropológico del “buen vecino”.

En espacios culturalmente tan complejos como los de las sociedades americanas este principio sirvió para entender fuera del espectro de ciudadanía, a todos aquellos que también eran catalogados como “salvajes”, esto es, comunidades indígenas no reducidas “a la vida civil”. En realidad esos fueron los únicos “indios” que preocuparon al constitucionalismo latinoamericano del siglo XIX. Las comunidades que sí observaban una “vida civil” se dieron desde temprano por integradas a la “nación” respectiva por parte de quienes redactaban aquellos textos. Incluso fue norma la tendencia a diluir y borrar sus marcadores de identidad propios. Al presentar el Acta Constitucional mexicana de 1823, la comisión que la redactó se refirió a esos “seis millones de hombres que hablan un mismo idioma, que profesan una misma religión, que con pe-

queñas diferencias tienen costumbres semejantes...”. Seis millones era entonces aproximadamente la población de México, pero obviamente ni eran hombres, ni hablaban un mismo idioma, ni al menos profesaban del mismo modo la religión católica.

Los “indios” que sí preocuparon específicamente al constitucionalismo fueron los que quedaban fuera de su control, los que aparecen en los textos, desde Cádiz en 1812, como “salvajes”. Respecto de ellos los ordenamientos preveían, o un trato militar, como hacía la constitución mexicana de 1857 (art. 111-I), o, sobre todo, una vocación de conversión, como puede verse en la constitución Argentina de 1853 al listar las atribuciones del Congreso: “Proveer a la seguridad de las fronteras; conservar el trato pacífico con los indios, y promover la conversión de ellos al catolicismo” (Argentina, 1853, art. 64-25). En cualquier caso, y como las naciones no renunciaban a un espacio que englobaba las áreas de población de este tipo ajeno a la antropología que se entendía regular y moral, la previsión fue siempre de gobierno de esos espacios mediante leyes especiales, es decir, al margen de la constitución y sus garantías. La constitución federal colombiana de 1863 recogía entre las atribuciones propias del gobierno de la unión (aunque no en exclusiva), la “civilización de los indígenas” (art. 18-4), pero sobre todo, establecía un límite claro a la autonomía territorial en el grado de civilización: “Serán regidos por una ley especial los Territorios poco poblados, u ocupados por tribus de indígenas, que el Estado o los Estados a que pertenezcan consientan en ceder al Gobierno general con el objeto de fomentar colonizaciones y realizar mejoras materiales” (Colombia, 1863, art. 78).

Respecto de la población originaria que había sido secularmente reducida “a vida civil”, el constitucionalismo republicano realizó un doble proceso de repersonalización. Por un lado, fueron incluidos de manera casi generalizada en la nómina de nacionales, como ya hemos visto y, potencialmente, también lo fueron en la de ciudadanos. Por otro lado, sin embargo, al igual que otras clases subalternas, fueron privados de su personalidad ciudadana por la

vía de la ya mencionada “suspensión” de la ciudadanía. El mismo texto uruguayo de 1830, tan generoso con la ciudadanía que la asimilaba a la condición de nacional, establecía entre los motivos de suspensión el “estado” de sirviente doméstico, jornalero o soldado de línea.

El servicio doméstico aparece como motivo de suspensión de la ciudadanía de manera reiterada, incluso dándolo por sentado en algunos casos, sin necesidad de enlistarlo entre las causas posibles (“Saber leer y escribir, y tener una propiedad inmueble, o una renta anual de doscientos pesos, que no provenga de servicios prestados en calidad de doméstico” (Bolivia, 1871, art. 24-3). En general, cuando aparece, se liga a un sintagma muy expresivo: “Por ser sirviente doméstico cerca de la persona” (Honduras, 1873, art. 15-5). Lo que despersonificaba como ciudadano era la cercanía a la persona de un ciudadano en calidad de sirviente suyo.

En esa serie de hechos sociales que inhabilitaban para la ciudadanía se encontraban también el analfabetismo y las penas infamantes. Normalmente con la previsión de dilatarla una generación, la suspensión de la ciudadanía por ser iletrado debería tener efectos ante todo en las zonas donde el acceso a la alfabetización en castellano era más difícil e improbable. Así parece reconocerlo algún texto de manera bastante expresa: “Saber leer y escribir, excepto los indígenas, hasta el año de 1844, en las poblaciones donde no hubiere escuelas de instrucción primaria” (Perú, 1839, art. 8-2). La pena infamante, es decir, la que conllevaba merma para el honor, que también desactivaba la ciudadanía, era la que así era considerada socialmente. En especial, infamantes eran, por ejemplo, los azotes que tanto se prodigaron en los medios rurales empleados precisamente contra peones, gañanes y otros trabajadores de haciendas y ranchos. La ley de Servicios chiapaneca de 1827 o las legislaciones sobre vagancia y papeletas de conchabo en el Río de la Plata son ejemplos de una legislación que orbitó en el entorno de las constituciones redondeando estas exclusiones de la ciudadanía. El mundo del trabajo campesino dependiente podía,



mediante estas legislaciones propias, encontrar un lugar que no halló en el constitucionalismo. Su experiencia de la modernidad fue, así, radicalmente distinta de la de la clase criolla (y parcialmente mestiza, casi nada indígena) que dirigió el tránsito hacia los nuevos sistemas políticos.

La revolución constitucional fue cuestión del mundo de la propiedad. Ya sea porque sus dirigentes y elites se heredaran de familias que ya conformaban elites en el mundo colonial hispano (Simón Bolívar, Lucas Alamán, Juan Manuel Rosas), o porque en el curso de la revolución se auparon a ese espacio, tanto en poder político como en riqueza propia (José Antonio Páez, Vicente Guerrero, Agustín Gamarra), el sistema político que diseñan las constituciones de las décadas inmediatamente posteriores están pensados para el tipo de persona que aunaba las condiciones de varón y propietario. Esto último no debe tomarse únicamente en el sentido más estricto de la vinculación de la cosa a la persona, sino en el más amplio de dominio, es decir, del poder de usar libremente lo que es de uno, comenzando precisamente por su propio ser, su cuerpo. El sirviente, lo hemos visto, era su contrario por estar sujeto a otro; por ello el constitucionalismo delimitó este mundo de varones propietarios por medio de una exclusión vía suspensión de la ciudadanía de los sirvientes (incluyendo en muchos casos a los jornaleros) y de una exigencia de capacidad de dominio propio, demostrable mediante propiedad, renta o salario.

“Tener una propiedad raíz, cuyo valor libre alcance a trescientos pesos, o en su defecto ejercer alguna profesión o industria que produzca una renta anual de ciento cincuenta pesos, sin sujeción a otro, en calidad de sirviente doméstico o jornalero” (Colombia, 1830, art. 14-4). Esta típica formulación del principio de una ciudadanía de varones con capacidad de dominio autónomo la encontramos en otros textos de ese mismo año (Venezuela, 1830, art. 14-4; Ecuador, 1830, art. 12-2; Uruguay, 1830, arts. 24 y 30). En el caso uruguayo, como en el peruano de los años treinta, la delimitación de la representación a los propietarios se dio median-

te la definición de los requisitos, no para votar sino para ser votado: “Tener una propiedad raíz que rinda quinientos pesos de producto líquido al año, o un capital que los produzca anualmente, o una renta igual, o ser profesor público de alguna ciencia en actual ejercicio” (Perú, 1834, art. 19-3).

Estos requisitos de propiedad que adornaban la persona de los ciudadanos irán disminuyendo en la segunda mitad de siglo, como veremos. En Chile, donde el texto de 1833 dejó a una regulación periódica la fijación de esta exigencia (arts. 8-1 y 2), no se abandonará el principio hasta la reforma electoral de 1874. Hasta entonces, la propiedad fue símbolo necesario del ciudadano porque se suponía que le otorgaba los mismos caracteres que se requerían a las naciones: libertad e independencia. La irrupción en la política de una masa de padres de familia sin el necesario soporte de la propiedad como garantía de su independencia, había creado en el imaginario liberal un escenario de desorden que este constitucionalismo de los años posteriores a la independencia, este constitucionalismo de segunda generación, venía a corregir. Cuando en Chile, en 1851, el partido conservador, factótum del sistema vigente desde 1833, tuvo que disputar la hegemonía hasta entonces asegurada, no dudó en identificar a su candidato Manuel Montt como el continuador de una historia de “orden”, es decir, de contención de la irrupción social en la política. Para ello servía la delimitación precisa de la persona constitucional del ciudadano como propietario.

Esta determinación funcionó en la mayoría de los casos como un principio, una imagen ideal podríamos decir, del ciudadano y del representante (diputado o senador). La realidad, sin embargo, fue tremendamente fortuita como lo propiciaban unas prácticas electorales que se basaban en sistemas de calificación de electores que conformaban un censo con procedimientos notablemente arbitrarios e interpretaciones muy causales sobre las exigencias legales (como el analfabetismo, la moral o el origen de la propiedad y la renta). Hay casos documentados sobre la denegación del voto

por una interpretación de la condición étnica del sufragante o acerca de su capacidad para escribir correctamente. Téngase presente que lo común era que estas cuestiones se ventilaran y decidieran sobre la marcha en el acto mismo de la elección, lo que, a su vez, se producía en un escenario en que el voto se pronunciaba públicamente y en el que no faltaban las coacciones, violentas también si era necesario.

LOS DILEMAS DEL CONSTITUCIONALISMO: GARANTÍAS,  
PODERES Y RELIGIÓN

“Toda Sociedad en la que la garantía de los Derechos no esté asegurada, ni la separación de poderes definida, no tiene Constitución”. Desde que esta frase quedó recogida como decimosexto artículo de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, el significado de la palabra constitución cambió; no era ya una expresión que aludiera a la forma jurídico institucional de cualquier corporación sino que se refería a un orden público que tenía necesariamente que cumplir dos requisitos: garantizar los derechos y definir la separación de poderes.

El primer constitucionalismo latinoamericano posterior a la independencia acusó recibo, a su manera, de ese mensaje de la nueva cultura constitucional. Ambos elementos están presentes en sus textos, aunque lo hacen de un modo un tanto sorprendente respecto de lo que se entendía por canónico en el constitucionalismo revolucionario que se había fraguado entre América del norte y Francia.

En efecto, al abrir cualquiera de los textos constitucionales de las nacientes repúblicas americanas nos encontramos con una arquitectura constitucional que difiere de la que se había asentado en el Atlántico norte. Si los textos constitucionales de los estados norteamericanos regularmente habían incluido primero una declaración de derechos y luego otra forma de gobierno con distinción

y equilibrio de poderes, los latinoamericanos comenzaron sistemáticamente debatiendo la nación. Al igual que ocurriera con el constitucionalismo de la época de la crisis monárquica, el español de 1812 incluido, estos textos seguían careciendo propiamente de una declaración de derechos. Esto no quiere decir que en ellos no hubiera derechos declarados y libertades consignadas, pero sí que incluían una concepción arquitectónica diferente.

Por lo regular las referencias a derechos y libertades hay que buscarlas en dos lugares diferentes de los textos. Por un lado, las que hacían referencia a garantías del individuo ante el proceso judicial se consignaban en el título que trataba de ese poder; es ahí donde algunos de estos textos establecen el derecho a no declarar contra uno mismo o sus dependientes: “Ningún ciudadano está obligado a dar testimonio contra sí mismo en causa criminal u otro apremio. Tampoco está obligado a darlo contra su mujer, ni ésta contra su marido, ni los parientes en línea recta, ni los hermanos” (Perú, 1834, art. 126), al arbitraje como forma extraprocesal y verbal de terminar diferendos: “A nadie podrá privarse del derecho de terminar sus diferencias por medio de jueces árbitros, nombrados por ambas partes, sea cual fuere el estado del juicio” (México, 1824, art. 156), y al juez natural: “Ningún poder ni autoridad puede avocarse causas pendientes en otro Juzgado, sustanciarlas ni hacer revivir procesos concluidos” (Perú, 1834, art. 127).

Por otro lado, y esto es lo peculiar a este respecto del constitucionalismo latinoamericano, las libertades civiles vienen habitualmente consignadas al final del texto bajo un epígrafe titulado “disposiciones generales” o “garantías”. Se refería, por un lado, a garantías que implicaban también la seguridad jurídica (como diferentes versiones del *habeas corpus*) y a otras que constituían el espacio propio de la libertad civil. En este lugar, pues, se establecía la inviolabilidad de la correspondencia y del domicilio: “La casa del ciudadano es un sagrado inviolable. De noche, nadie podrá entrar en ella sin su consentimiento; y de día, sólo de orden expresa del Juez competente, por escrito y en los casos determinados

por la Ley” (Uruguay, 1830, art. 135), la libertad de industria: “Ningún género de trabajo o industria puede ser prohibido, a no ser que se oponga a las costumbres públicas, a la seguridad y a la salubridad” (Bolivia, 1834, art. 156), y la libertad de imprenta: “Todos los granadinos tienen el derecho de publicar libremente sus pensamientos y opiniones por medio de la prensa, sin necesidad de examen, revisión o censura alguna anterior a la publicación; quedando sujetos sin embargo a la responsabilidad de la ley” (Nueva Granada, 1832, art. 198).

Siguiendo en ello más la estela del constitucionalismo europeo continental de la Restauración y de los años treinta que del norteamericano, el constitucionalismo latinoamericano concibió estas previsiones como libertades más que como derechos. Es ya sintomático el hecho de que se prescindiera de una declaración formal y que estas disposiciones hayan ido a parar al final de los textos. Con ello no sólo se perdía esencialidad para el orden constitucional por parte de los derechos, es decir, capacidad constitutiva propia, sino que, sobre todo, se ganaba maniobrabilidad para modular los mismos por parte de los poderes, especialmente el legislativo (cuya iniciativa era también competencia del ejecutivo). Al modo que lo habían hecho el muy influyente texto belga de 1831 y otros, se trataba aquí de libertades que podían modularse mediante disposiciones legislativas: “Le domicile est inviolable; aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu’elle prescrit” (Bélgica, 1831, art. 10); “Toda casa de boliviano es un asilo inviolable: su allanamiento será en los casos y de la manera que la ley lo determine” (Bolivia, 1834, art. 154). Es decir, no se trataba de principios esenciales al ordenamiento mismo sino de disposiciones modulables mediante la intervención del gobierno o del congreso, alejándose así de la concepción del constitucionalismo norteamericano en el que tanto buscaron inspiración los ingenieros constitucionales latinoamericanos: “The right of the people to be secure in their persons, houses, papers, and effects, against unreasonable searches and seizures, shall not be violated;

and no warrants shall issue, but upon probable cause, supported by oath or affirmation, and particularly describing the place to be searched, and the persons or things to be seized” (Estados Unidos, 1791, VI enmienda). Entre la referencia legislativa, por un lado, y la confianza en disposiciones de un poder judicial a su vez muy mediatizado socialmente, por otro, mediaba una considerable distancia de planteamiento constitucional.

No es que no se conociera la diferencia que existía entre una cosa y la otra, entre la libertad concedida y regulable y el derecho radical e infranqueable legislativamente; las mismas constituciones que nos ocupan ahora hicieron el distingo. En efecto, cuando el derecho de que se trataba era el de la propiedad la cosa cambiaba notablemente: “Ningún ecuatoriano podrá ser privado de su propiedad, o del derecho que a ella tuviese, sino en virtud de sentencia judicial” (Ecuador, 1845, art. 120); “La inviolabilidad de todas las propiedades, sin distinción de las que pertenezcan a particulares o comunidades, y sin que nadie pueda ser privado de la de su dominio, ni de una parte de ella por pequeña que sea, o del derecho que a ella tuviere, sino en virtud de sentencia judicial” (Chile, 1833, art. 12-5). No era aquí ya la ley el límite del derecho sino la sentencia judicial lo que en algunos casos se completaba exigiendo específicamente la intervención de un jurado. En la mayoría de los textos, además, la expropiación por causa de utilidad pública establecía la intervención obligatoria de peritos u “hombres buenos”, es decir, de una acción muy cercana a la del propio jurado.

Las garantías hacían referencia también a otros aspectos muy característicos de este constitucionalismo. Por un lado, era el lugar para establecer la responsabilidad de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones (Colombia, 1830, art. 135) y derechos, tan republicanos como la abolición de mayorazgos, la supresión de toda distinción de nobleza y la prohibición de usar distinciones otorgadas por monarcas: “No podrán crearse en el Ecuador títulos de nobleza, distinciones, o empleos hereditarios; ni confe-

rirse destinos que duren más allá de la buena conducta de los que los obtengan” (Ecuador, 1843, art. 89); “Quedan abolidos todos los empleos y privilegios hereditarios; y son enajenables todas las propiedades, aunque pertenezcan a obras pías, a religiones u otros objetos” (Bolivia, 1834, art. 155).

La mayoría de los liberales no andaban muy alejados de esta concepción de las libertades, pues también entendieron y mantuvieron en sus diseños constitucionales la intervención legislativa sobre ellas. Sus diferencias con los conservadores en este punto, hasta la segunda mitad de siglo, se dirimieron más bien en una cuestión de grado y que, por lo tanto, tenía menos que ver con el espacio de la constitución y más con el de la legislación y la estrategia política.

Por otro lado, era también común introducir aquí un derecho y una prevención de enorme significación en la historia del área durante el siglo XIX. Se trataba del derecho de petición, es decir, la facultad de todo nacional para elevar al congreso representaciones solicitando la adopción de medidas o buscando la reparación de agravios. Aunque hay constituciones que garantizan el ejercicio de ese derecho individual o colectivamente (Perú, 1856, art. 27, que se repite en otras varias constituciones peruanas) es, también, uno de los derechos que se concibe más apegado a la persona individual, pues habitualmente se prohíbe expresamente a renglón seguido que tales peticiones o representaciones se pudieran presentar colectivamente y, en todo caso, que se hicieran a nombre del pueblo: “Todo ciudadano tiene el derecho de presentar peticiones al Congreso o al Poder Ejecutivo, con tal que sean suscritas individualmente. Sólo a los cuerpos legalmente constituidos es permitido presentar peticiones firmadas colectivamente para objetos que estén en sus atribuciones” (Perú, 1839, art. 171). Hay, por ello, constituciones que prevén penas importantes, en el ámbito del delito de sedición para quienes hicieran peticiones o representaciones colectivas, que excedieran el título individual: “Ninguna persona o reunión de personas puede tomar el título o

representación del pueblo, arrogarse sus derechos ni hacer peticiones a su nombre. La infracción de este Artículo es sedición” (Chile, 1833, art. 159).

Sin embargo, la historia del siglo XIX en el área que estudiamos está recorrida por intervenciones de ese tipo, que comenzaban con un pronunciamiento a nombre del pueblo reclamando el respeto de sus verdaderos derechos y concluían con un nuevo texto constitucional. Sería ésta, por una vía más fáctica que jurídica, la versión latinoamericana del principio de que existen determinados derechos que siempre retiene el pueblo aunque un determinado texto constitucional no los consigne.

Éste de las libertades fue un ámbito en que se establecieron importantes diferencias entre las dos grandes familias liberales que con unas u otras denominaciones (pelucones y pipiolos; gólgotas y draconianos; bolivarianos y nacionales u otras) respondían a la distinción generalizada entre un liberalismo más conservador y otro más progresista, aunque en América Latina, a diferencia de España, la denominación de liberal fue monopolizada por estos últimos. En realidad, ambas corrientes lo eran en el sentido de que asumían que el gobierno debía responder a un principio representativo, que debía establecerse una distinción entre los poderes y sus funciones respectivas, que tenían que consignarse algunas libertades civiles y garantizarse el “sacrosanto” derecho de propiedad. En el espacio de las libertades y derechos, los conservadores fueron quienes se atuvieron más estrictamente al guión que venía marcado por una cultura política liberal que quería superar cuanto antes el momento revolucionario. Por eso les fue de tanta utilidad la lectura de teóricos liberales postrevolucionarios, como Jeremías Bentham y, sobre todo, Benjamin Constant. Ese guión indicaba que las libertades civiles debían distinguirse de las políticas en su asignación y, sobre todo, que no constituían en sí mismas derechos (esto para Bentham era una falacia) sino habilitaciones legislativas.

Como se dijo al comienzo de este epígrafe, los derechos y libertades de las personas individuales no encabezaban las constitu-



ciones primeras de las repúblicas latinoamericanas. La arquitectura constitucional básica presentaba una primera planta ocupada por la nación, una segunda por los poderes y la última por las “garantías” o “disposiciones generales”, que era donde anidaban derechos y, sobre todo, libertades. Las grandes diferencias entre las familias políticas se establecieron en ese piso intermedio que tenía que ver con los poderes. Efectivamente, en el proceso de decantación de esas dos maneras de entender el orden liberal tiene mucho que ver una apreciación crítica de los primeros frutos constitucionales que la crisis de la monarquía trajo consigo. Muy especialmente a rebufo de una crítica al constitucionalismo que se condensó en el texto de Cádiz de 1812, se fue configurando entre los liberales de los años veinte y treinta la sensación de que varias cosas se habían hecho mal al confundirse la soberanía nacional con la soberanía del pueblo. Una de ellas era un muy ineficaz reparto del poder constituido que derivaba de otra confusión: la idea de que el final del gobierno monárquico debía ir acompañado de un debilitamiento extremo del poder ejecutivo y de un reforzamiento del polo parlamentario. Según el pensamiento conservador ese error se había traducido indefectiblemente en una inestabilidad endémica.

Durante las siguientes décadas esta forma de pensamiento pudo encontrar un buen asidero argumental en el caso chileno. Tras una serie de experimentos liberales, incluido el federalismo, en 1830 los *pelucones* y *estanqueros*, es decir los conservadores, llegaron al mando del gobierno. El factótum del momento, Diego Portales —a quien, como confesó frente al puntilloso jurista Mariano Egaña, le interesaba más el gobierno que las leyes—, buscó estabilizar el gobierno fundándose en una transformación de la constitución de 1828 que se completó en 1833 y que, con reformas de calado, duraría hasta 1925. El nuevo código político aminoró la esencialidad de la soberanía nacional, suprimió una relevante declaración de “Derechos individuales” y reforzó notablemente la posición del ejecutivo en la distribución de funciones entre los

poderes legislativo y ejecutivo. No sólo disminuyó la representatividad de la cámara de diputados y fijó en veinte el número de senadores, elegidos por un sistema de electores departamentales, sino que, sobre todo, reforzó la figura presidencial y, con ésta, la de sus ministros. Desaparecen así epígrafes significativos del texto de 1828 (“Deberes del Poder ejecutivo” y “De lo que se prohíbe al poder ejecutivo”), que pasan a convertirse en atribuciones del mismo (las de 1828 son doce y las de 1833 veintiuna). Todo ello se blindaba mediante una previsión de reforma del texto que la dejaba únicamente en manos del senado, la pieza más domesticada de todo el sistema.

Lo que a muchos conservadores latinoamericanos del siglo XIX les atrajo más del caso chileno fue, sin embargo, que el modelo constitucional estaba diseñado para dejar un amplio margen al gobierno en el manejo y dirección de la sociedad. Eso se tradujo muy principalmente en una legislación electoral muy restrictiva y con un manejo tan estrecho por parte del ejecutivo que le mereció a Portales el epíteto de *Gran elector*. Pero precisamente eso es lo que resultaba atractivo del “milagro chileno”: la capacidad para generar orden en la sociedad y la política. No debe extrañar que un liberal como el rioplatense Juan Bautista Alberdi elogiara un sistema que permitía al presidente adoptar el aspecto de rey cuando era necesario.

También en México existían nostálgicos de un orden ya definitivamente derruido, como Lucas Alamán. El gran historiador y político conservador mexicano elaboró una contundente crítica al modelo constitucional republicano federal de 1824, en la que lo presentó, precisamente, como un derivado de la constitución española de 1812. Como muchos otros conservadores en el mundo hispano, Alamán entendía que ese texto no era sino un fruto bastardo de la constitución francesa de 1791 absolutamente ineficaz en un medio como el de la América hispana. Su mayor defecto, que reproducía según él la constitución de 1824, consistía en una desajustada división del poderes. En ello podía coincidir con otros

mexicanos que se situaban en sus antípodas ideológicas, como José María Luis Mora. El ensayo constitucional mexicano de los años treinta y cuarenta que quiso ver en el centralismo una de las claves para lograr ese ansiado orden, arrancó con un experimento que comenzó por prescindir del nombre de constitución. Significativamente se denominaba “Leyes constitucionales” al conjunto de disposiciones que querían arreglar el orden republicano. Lo más llamativo, a los efectos del estudio de los poderes que ahora nos ocupa, fue la introducción de un cuarto poder, el Poder Conservador, que se configura como una suerte de suprapoder con numerosas atribuciones que mezclaban las de un antiguo consejo de la monarquía, las de una corte constitucional y las de un poder con capacidad suspensiva de los otros poderes: “Declarar la nulidad de una ley”; “...la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo”; “Declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia...”; “... la incapacidad física o moral del Presidente de la República”; “Suspender a la alta Corte de Justicia...”; “Suspender hasta por dos meses (a lo más) las sesiones del Congreso general...” (México, 1836, art. 12), eran algunas de sus abultadas facultades.

Este poder, que se formaba mediante un complejo sistema de elección y únicamente entre miembros de las más altas magistraturas de la república, tenía claros visos de conformar una monarquía colectiva. No casualmente era un poder que actuaba en secreto, solamente se comunicaba a través de su secretario y sus decisiones no tenían apelación posible: “Este Supremo Poder no es responsable de sus operaciones más que a Dios y a la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones” (México, 1836, art. 17).

La monarquía precisamente era un elemento que había preservado otro experimento constitucional longevo del siglo XIX junto al chileno, el brasileño de 1824. Lo había hecho, precisamente, concibiendo el poder del emperador como un poder moderador: “O Poder Moderador é a chave de toda a organização Política, e é

delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independencia, equilibrio, e harmonia dos mais Poderes Politicos” (Brasil, 1824, art. 98). Declaraba también a este poder irresponsable, generando una responsabilidad ministerial. Se creaban así, en realidad, dos poderes en los que intervenía el emperador: uno ejecutivo donde tenía que actuar a través de sus ministros, y otro propio, el moderador, donde actuaba por sí mismo asesorado por su Consejo de Estado. Él lo nombraba entre brasileños mayores (de cuarenta años o más) y ricos (el mismo requisito que para ser senador): “Que tenha de rendimento annual por bens, industria, commercio, ou Empregos, a somma de oitocentos mil réis” (Brasil, 1824, art. 40-4).

Incluso los sistemas políticos más conservadores y volcados hacia el polo ejecutivo supieron en el siglo XIX que ya no era posible, al menos formalmente, restablecer una forma de gobierno que prescindiera de la representación parlamentaria. La dictadura como forma de gobierno no estuvo ausente ni de la mente ni, en algunos casos, de la práctica política. El mismo Simón Bolívar creyó que no habría sido mala solución para hacer evolucionar rápidamente aquellas sociedades hacia formas modernas y poder así implantar un gobierno similar al norteamericano. Sin embargo, salvo en los momentos iniciales de la crisis monárquica y de las primeras experiencias emancipadoras, la dictadura no fue una opción plausible de gobierno. En algunos momentos el propio Bolívar, Santa Anna, Rosas o Páez pudieron ejercer el poder de una manera muy similar, pero siempre estuvo por ahí rondando la constitución, aunque fuera como mero texto, y en ellas siempre figuraba alguna versión del gobierno representativo. Liberales y conservadores se distinguieron por la mayor o menor relevancia que estaban dispuestos a dar al polo parlamentario y representativo del sistema, pero coincidieron en concebirlo de acuerdo a una serie de características. En primer lugar, entendieron procedente su división en dos cámaras, con independencia de que el sistema

fuera federal o no. La cámara alta, el senado, lo era en varios sentidos, pues a sus miembros se les exigía más edad y, sobre todo, mayor nivel de riqueza. Ésta también se exigía a los diputados de la cámara baja, como vimos ya al hablar de la persona de ciudadano, pero en menor cuantía, dando a entender que ambas cámaras podían representar distintos intereses sociales.

En segundo lugar, las cámaras eran igualmente legisladoras, junto con el jefe del poder ejecutivo y, en algunas ocasiones, los altos tribunales. De todas ellas podía partir la iniciativa legislativa y podían bloquear también las propuestas de las otras, especialmente el poder ejecutivo que tenía para ello un poder sancionador específico. Así, por ejemplo, la constitución que se dio la Nueva Granada en 1832 una vez disuelta la Gran Colombia dos años antes, muy en la línea del liberalismo de Francisco de Paula Santander que le había enfrentado al presidencialismo bolivariano tendiente a la dictadura, ni siquiera dejaba en el presidente la facultad de la iniciativa legislativa que pasaba al Consejo de Estado (junto a ambas cámaras, por supuesto). Gran parte de las atribuciones que otras constituciones conservadoras confiaron a los presidentes estaban en esta carta consignadas entre las atribuciones del Congreso. A la inversa, el texto peruano de 1839, que vino de la mano del mariscal Agustín Gamarra de filiación decididamente conservadora, recogía un amplio catálogo de funciones presidenciales que incluían la posibilidad de trasladar jueces y suspenderlos o de remover empleados públicos de sus puestos, lo que en la práctica significaba una alteración sustancial del principio de división de poderes.

Ya hemos visto al tratar de los derechos y libertades, que salvo por lo que hacía al de propiedad, la confianza constitucional estaba mucho más asentada sobre la ley que sobre los derechos mismos. Un reflejo evidente de ello, como cabía esperar, se encuentra en el tratamiento constitucional del poder judicial que estos primeros textos republicanos incorporaron. El judicial, decididamente, no era un poder pensado para ejercer salvaguarda de derechos enten-

didados como núcleo duro de la constitución, porque no lo eran. Ya lo advirtió, por contraste con el sistema norteamericano, Alexis de Tocqueville, uno de los más influyentes intelectuales del momento. En el norte, advertía el agudo jurista francés, los jueces estaban vestidos de un poder político que, sin embargo, no se ejercía sino por medios judiciales. Los sistemas constitucionales de América Latina, sin embargo, no confiaron en los jueces más que como administradores de la justicia. De hecho, es muy habitual que estos textos se refieran a la función judicial como “administración”.

La regulación del funcionamiento de la justicia varió sustancialmente entre los sistemas federales y los centralistas. En los primeros, el poder judicial, como los demás, se replicaba en las constituciones estatales que era donde encontraba propiamente el desarrollo que los otros sistemas disponían en el texto constitucional nacional. En términos generales, la gradación en tres instancias judiciales (corte suprema, tribunales superiores o de circuito y de primera instancia o de distrito) respondía a la entidad de lo juzgado. Las cortes supremas reservaban su conocimiento a las causas que implicaban a altas magistraturas o instituciones de la república, a plenipotenciarios extranjeros o a la resolución de dudas de otros tribunales en la interpretación de las leyes con consulta al poder legislativo. Los tribunales superiores y los juzgados inferiores se repartían los asuntos en función de su entidad y, en los juicios civiles, de las cantidades disputadas.

En muchos casos la administración de justicia se extendía también a otros espacios, como el eclesiástico. En él no entraban comúnmente las constituciones, pues no era su ámbito, pero sí incluían algunas previsiones como la reserva a la justicia superior del conocimiento de los recursos de fuerza. Existía también la previsión y el reflejo constitucional en muchos casos de una justicia no reflejada en lo que se había denominado “estrépito de juicio”, es decir, sin las formalidades propias de los tribunales. Era el caso de la opción por el arbitraje como derecho “A nadie podrá privarse del derecho de terminar sus diferencias por medio de jueces árbi-

tros, nombrados por ambas partes, sea cual fuere el estado del juicio” (México, 1824, art. 156), y el de la asignación de una función judicial básica a los alcaldes que aparece en algunas constituciones: “Los jueces de comercio, los alcaldes ordinarios y otros jueces inferiores desempeñarán su respectiva judicatura por el tiempo que determinen las leyes” (Chile, 1833, art. 110). Eran, obviamente, restos de una justicia local que había tenido y seguiría teniendo amplia práctica sobre todo en comunidades rurales.

Los regímenes más conservadores, en su obsesión por sostener un orden que creían fundado en el control ejecutivo del sistema, fueron los más proclives a considerar lo judicial como una función de gobierno más que propiamente como un poder. Así, las bases constitucionales mexicanas de 1836 establecían un sistema de designación de jueces de manera escalonada (el tribunal superior nombraba al inferior), excepto en la Corte Suprema, cuyos miembros debían elegirse, al igual que el presidente de la república, mediante un sistema de cooptación en el que la propia corte, el senado y el Consejo de ministros junto con el presidente, iniciaban un proceso de nominación del sucesor, que pasaba por la cámara de diputados y las juntas departamentales. El régimen chileno, por su parte, diseñó la creación de una suerte de vigilancia sobre todo el sistema judicial: “Habrá en la República una magistratura a cuyo cargo esté la superintendencia directiva, correccional y económica sobre todos los Tribunales y juzgados de la Nación, con arreglo a la ley que determine su organización y atribuciones” (Chile, 1833, art. 113). El caso más evidente de desactivación del poder judicial fue el de la constitución conservadora de Perú de 1839, donde el ejecutivo se reservaba incluso la remoción de los jueces de todas las cortes: “Remover a los vocales de la Corte Suprema con el voto unánime del Consejo de Estado, con el de los dos tercios a los de las superiores, y con la pluralidad absoluta a los Jueces de primera instancia” (Perú, 1839, art. 87-43).

Aunque era cuestión que el liberalismo hispanoamericano tardaría en resolver, es en ese momento cuando comenzó a elevarse a

dilema constitucional qué hacer con la religión católica en el espacio de la política. Como ya vimos en el primer capítulo, el constitucionalismo originario no dudó sobre la conveniencia de establecer la católica como una confesión nacional. Los textos republicanos de estas décadas primeras de vida independiente seguirán mayoritariamente en esa línea, aunque surgen ya interesantes matices.

La idea generalmente admitida por quienes diseñaron esos textos fundamentales seguía girando en torno, por un lado, a la primacía de una identidad difícilmente prescindible, y, por otro, a un argumento de conveniencia. Es a este respecto muy significativo lo que sucede con la constitución de Venezuela de 1830, la primera propia tras la ruptura de la Gran Colombia. Ahí no hay mención de la religión, pero al proclamarla el presidente de la asamblea, el general Carlos Soublette, apelaba a la portavocía del clero para la convenientemente difusión de la buena nueva constitucional, para que “manteniendo intacto el precioso vínculo de unión que estrecha a los venezolanos por la religión Católica, Apostólica y Romana que han heredado de sus progenitores, y de que siempre se glorían, inculquen sin cesar el espíritu de conciliación y amor fraternal entre todos”.

Así lo recogía un catecismo pensado para enseñar la nueva constitución en las escuelas colombianas en 1821. A la pregunta de cuál era el motivo de establecer una cerrada exclusión de otras confesiones en el espacio público se respondía: “Porque ella [la religión católica] ha sido la de nuestros mayores; porque se está íntimamente convencido de su verdad y por convenir al bien y concordia del Estado...”. En ello coincidía el discurso con que se presentó en 1823 la constitución de Perú: “la Religión es tan necesaria en una ley fundamental como que sin ella no hay estado”.

Eran dos, por tanto, las coordenadas en las que se seguía moviendo la intolerancia religiosa trasladada a los textos constitucionales. Una era social, y tenía que ver con el hecho de la uniformidad católica que la monarquía había muy exitosamente logrado imponer en sus dominios. Será a partir de ahora, en el empeño por



atraer población europea o angloamericana a territorios considerados “desiertos”, que comience a percibirse una diversidad religiosa que requería tratamiento constitucional. La otra era política y tenía que ver con lo que se entendía como un factor de unidad y solidez del Estado. Más que competir —que lo hará luego—, la catolicidad entonces complementaba la identidad nacional y, en algunos casos extremos como el de Ecuador, incluso complementaba la ciudadanía estableciendo la confesión religiosa como requisito para su ejercicio: “Para ser ciudadano se requiere: 1. Ser católico...” (Ecuador, 1869, art. 10).

Los cambios más significativos en el constitucionalismo hispanoamericano se produjeron en los años cincuenta y sesenta del ochocientos. No fueron definitivos —pues en muchas cuestiones, como veremos, fueron luego matizados— pero sí pudieron mostrar hasta qué punto en el espacio hispanoamericano (y habría que incluir ahí a España) había algunas cuestiones pendientes desde los inicios de las revoluciones constitucionales.

La más relevante, sin duda, tuvo que ver con lo que algunos contemporáneos vieron como el necesario perfeccionamiento del proceso de emancipación. En efecto, podría afirmarse que desde la crisis de la monarquía a comienzos de siglo y hasta los años cincuenta y sesenta, la emancipación se había definido estrictamente hacia la monarquía contraponiéndole un sujeto, la nación o el pueblo, que se sacudía en ese acto una tutela que le impedía tener vida política por sí mismo. Eso no significaba, al contrario, que se sacudiera la tutela del otro componente tradicional de la dominación americana. Recordemos que la monarquía española era una monarquía *católica*, lo que significaba también un dominio efectivo por parte de la Iglesia al que la revolución de independencia apenas afectó; en parte porque la Iglesia supo adaptarse a la nueva situación con cierta agilidad y, sobre todo, porque en la mente del primer constitucionalismo, como hemos visto, no entraba la idea de una comunidad política que no se definiera principalmente por su condición religiosa.

Esta continuidad de la Iglesia en su posición hegemónica no solamente fue cultural sino también social e institucional. De hecho, desde el punto de vista de la relación entre la Iglesia y el Estado, lo que hicieron las nuevas repúblicas en su mayoría fue subrogarse en la posición ocupada hasta entonces por la Corona española, asumiendo rasgos evidentes como, por ejemplo, el ejercicio del patronato regio que universalmente habían disfrutado los reyes de España en Indias. Conllevó también el mantenimiento del fuero y derecho de la Iglesia, lo que no solamente implicaba que existía un derecho específico para eclesiásticos sino que habilitaba amplios espacios sociales (familia, educación, moral y costumbres) donde se hacía efectiva la hegemonía católica y de su iglesia.

Más que el hecho cultural de la religión, donde algunos liberales veían un déficit evidente del proceso emancipador era en esto último, en la perpetuación de un cuerpo cuya hegemonía entendían incompatible con su idea de sociedad. Por ello estos intentos de completar el giro emancipador en las décadas centrales de la centuria incluyeron la reforma de la dimensión política e institucional de la Iglesia dentro de un paquete de reformas que afectaba también a otros ámbitos, como el de las propiedades comunales.

Aunque como ahora veremos este giro tuvo trascendencia sobre todo en México y en menor extensión temporal en Colombia, debe recordarse que fue en Haití donde se reguló constitucionalmente por primera vez. En efecto, a diferencia del constitucionalismo metropolitano francés, el haitiano desde temprano había incorporado una relación estrecha entre nación y religión: “La religion catholique, apostolique et romaine est celle de l’État” (Haití, 1816, art. 48). Fue en el contexto de la revolución que acabó con el gobierno de Jean-Pierre Boyer en 1843 que se proclamó por primera vez, aunque sin consecuencia práctica pues la constitución no entró en vigor, la libertad de cultos: “Tous les cultes sont également libres” (Haití, 1843, art. 28).

Donde este proceso tuvo un desarrollo más completo, como queda dicho, fue en México y en Colombia, aunque estuvo presen-

te también en otras regiones, algunas tan inesperadas como la del Chile de la constitución de 1833. Lo que la historiografía colombiana conoce como el decenio liberal —marcado por las constituciones de 1853 y 1863—, aunque fue ciertamente convulso y cambiante, vio por primera vez en América Latina establecerse principios constitucionales en la dirección de completar ese proceso de emancipación integral. El texto que surge en 1853 de la guerra entre conservadores y liberales iniciada en 1851 recogió por vez primera una declaración expresa e inequívoca a favor de la libertad religiosa. Lo hizo entre los derechos que se enlistan como las garantías que la república ofrecía a los ciudadanos: “La profesión libre, pública o privada de la religión que a bien tengan, con tal que no turben la paz pública, no ofendan la sana moral, ni impidan a los otros el ejercicio de su culto” (Nueva Granada, 1853, art. 5-5). Aunque el rasero de la moral y el orden público podían dar pie, obviamente, a limitaciones dependiendo de la orientación ideológica del gobierno, el principio estaba ya enunciado con suficiente claridad. Pero si los gobiernos conservadores que funcionaron mediante esta constitución federal llevaron a cabo políticas religiosas contradictorias con el espíritu de este precepto, fue tras la intervención desde Cauca de Tomás Cipriano Mosquera en 1860 y la convocatoria de la convención de Rionegro en 1863 que se extendió constitucionalmente el principio de emancipación.

El nuevo texto no sólo recogió de nuevo la formulación de la libertad de cultos sino que previó la inclusión en las constituciones estatales y en sus legislaciones civiles de una prohibición expresa de formas de propiedad trascendentes a la voluntad y el interés personal: “Los Estados convienen en consignar en sus Constituciones y en su Legislación civil el principio de incapacidad de las comunidades, corporaciones, asociaciones y entidades religiosas, para adquirir bienes raíces, y en consagrar, por punto general, que la propiedad raíz no puede adquirirse con otro carácter que el de enajenable y divisible a voluntad exclusiva del propietario, y de transmisible a los herederos conforme al derecho común” (Colombia, 1863, art. 6).

Además, otorgaba al gobierno nacional y a los estatales una “suprema inspección” sobre todo tipo de cultos para preservar la soberanía nacional (art. 23) y bloqueaba la presencia de sus ministros en cualquier oficio público (art. 32).

Adviértase que estas medidas de la constitución colombiana son ante todo un programa, una manifestación de una manera de entender cómo debería completarse una emancipación que ya vemos que afectaba también a instituciones sociales tan relevantes como la propiedad y a principios políticos tan esenciales como la soberanía nacional. Así, en el mismo paquete que vino la perfección de la emancipación respecto del dominio social de la Iglesia llegó el intento de generalizar como única forma de propiedad civilizada y aceptable la individual. No carece en absoluto de lógica dicha combinación: el individuo que es dueño de su conciencia debe, al mismo tiempo, ser dueño exclusivo de las cosas que posee.

Esta lógica tuvo, por supuesto, su contraparte, es decir, la insistencia en el maridaje entre religión y política, como hemos visto arriba para el caso de la vecina república ecuatoriana que incluyó la catolicidad como requisito primero de la ciudadanía. Cupo también que el tránsito hacia formas muy matizadas de tolerancia se dieran durante la vigencia de un texto cerradamente confesional. Es el caso de Chile, donde fue por medio de una capacidad interpretativa de la constitución que se reservó el senado (Chile, 1833, art. 40), que en 1865 se innovó el artículo 5 para permitir el uso privado (es decir, en sus propios templos) de otras confesiones que no fueran la católica, que, por supuesto, seguiría siendo la oficial y la que debía jurar proteger el presidente en su toma de posesión.

El otro espacio donde este desarrollo liberal de la idea de emancipación tuvo lugar fue en México. De nuevo, como en Colombia, fue todo menos pacífico y, como en el país sudamericano, conoció serios intentos de regresión aunque, a diferencia de ese caso, en México ya el constitucionalismo no volvió a incorporar una vinculación entre el Estado, la nación y la Iglesia. El escenario en que se produjo esa vuelta de tuerca en México fue el del final

del periodo de gobierno personal de Santa Anna y de conflicto civil entre conservadores y liberales (Guerra de Reforma, 1858-1860) que enlaza prácticamente con la guerra contra el segundo imperio mexicano (1863-1867). Ese mismo escenario de enfrentamiento civil fue propicio para establecer de manera más categórica los principios que los liberales entendían imprescindibles para completar el giro de la modernidad en México. No es, por tanto, casual que estuvieran siempre asociadas a esas leyes, así como a la constitución de 1857, las ideas de supresión definitiva de cualquier forma de fuero o ley privativa y de imposición del concepto de propiedad privada y no corporativa.

Eran dos itinerarios que los liberales estaban convencidos que había que recorrer en paralelo, porque ambos, en definitiva, debían conducir a un proceso de emancipación del sujeto individual que no había quedado completado en el proceso de independencia. Puede esto verse bien en el tratamiento que la Reforma dio a la libertad personal. Entendida ésta desde la concepción de la persona como individuo, sin ropaje corporativo alguno, dejaba fuera del horizonte la posibilidad de prestar votos religiosos que implicaran, por ejemplo, la reclusión: “Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. La ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida, o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. Tampoco puede autorizar convenios en que el hombre pacte su proscripción o destierro” (México, 1857, art. 5). En la ley que en 1863 extinguió las congregaciones religiosas, Benito Juárez afirmó que el hecho del voto religioso “es evidentemente opuesto a la misma libertad, incompatible con la ley de cultos e intolerable en una República popular”.

También lo era el hecho de que las comunidades pudieran ejercer dominio sobre las cosas inmuebles (básicamente tierras y predios urbanos). La ley Lerdo de junio de 1856, desde la idea de que la propiedad debía circular libremente, es decir, de individuo

en individuo y no estar anclada en personas corporativas, decretaba la adjudicación a los arrendatarios de las fincas y predios que tuvieran como propietarios a las corporaciones civiles o eclesiásticas. Aclaraba enseguida que por tales debía entenderse “todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios, y en general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida”.

Se abría camino no solamente una intervención sobre la propiedad raíz en manos muertas eclesiásticas, sino también en manos que se suponían igualmente muertas de comunidades indígenas. Lo que equiparaba estas formas de posesión en la mente liberal era el hecho de encontrarse fuera del mercado e independientes de la voluntad y el dominio individual. El desarrollo de esta legislación, sin embargo, no tuvo ni de lejos los efectos esperados en cuanto a la enajenación y tributación fiscal de los bienes eclesiásticos, alcanzando en el momento de la revolución de 1910 menos de la cuarta parte de lo calculado por Lerdo. Fueron, con mucho, las comunidades las más afectadas por la intervención sobre su acceso a las tierras y aguas, sobre todo aquellas que tradicionalmente se habían vinculado en menor grado a la economía de mercado.

La oposición de la Iglesia católica a esta vuelta de tuerca en el liberalismo latinoamericano provino no solamente del hecho cierto de la pérdida del control de numerosos bienes, sino sobre todo de la merma que se derivaba para su control social. Leyes relativas al matrimonio, la educación o el registro civil tenían, en efecto, como previsión ir sustituyendo a la Iglesia por el Estado en aspectos esenciales de la vida civil de las repúblicas.

### 3. ESTADO Y LIBERALISMO

Desde las revoluciones de independencia y su corolario constitucional, la generación de instituciones de gobierno y cuerpos de leyes que abarcaran de manera comprehensiva al cuerpo de la república fue una aspiración creciente. Los comentarios, discursos y análisis políticos favorables a esos procesos de emancipación nacional están plagados de referencias que aluden a ello. Un “gobierno general”, unas “leyes uniformes” para unas sociedades que se quieren reunidas y compactadas por las naciones y un “interés general” en el horizonte de la actividad política eran lugares sumamente comunes en aquella literatura.

Sin embargo, puede concluirse que hacia la segunda mitad del siglo XIX todo ello estaba aún por encarnarse en realidades concretas. Aquellos gobiernos nacieron, ciertamente, en situación precaria y, al mismo tiempo, plagados de proyectos que difícilmente podían atenderse con los recursos disponibles. Según algunos destacados dirigentes de aquellos procesos de emancipación, como el mismo Bolívar, aun habiendo existido recursos suficientes habría habido impedimentos de orden social y cultural que hacían muy improbable la construcción de un nuevo Estado nacido de las ruinas de la monarquía española.

El Estado, ciertamente, es una cosa muy cara. Paulino Soares de Souza, vizconde de Uruguai, sabía bien esto, pero también que no más económica acababa saliendo la existencia de diferentes “estados” dentro de Brasil. Por ello, en su *Ensaio sobre o Direito Administrativo* (1862) declaraba su preferencia por un sistema que estableciera un solo centro de poder que extendiera su acción a todos

aquellos ámbitos de los que pudiera ocuparse directamente. Eran, en efecto, muchas las labores que en ese texto se entendían reservadas a un poder central en Brasil; pero lo relevante es que se asociara ese principio con el de la estructuración del Estado: “É preciso proporcionar a centralização às suas aplicações naturais. Cumpre sujeitar a uma centralização maior os negócios de maior importância; a uma centralização mínima ou a uma descentralização completa os negócios de interesse puramente local, que somente afetam localidades”. El Estado, según el vizconde de Uruguai, no tenía por qué estar necesariamente centralizado, pero sí tenía que tener una vocación centralista.

Este pensamiento, en la segunda mitad del siglo XIX, expresaba sobre todo un deseo, no una realidad. Exceptuando capitales y ciudades relevantes, en buena parte del espacio que se decía sometido a una nación y su voluntad, el Estado o no existía o se reducía, como mucho, a un escritorio y un funcionario. Cuando la literatura política se quejaba de lo contrario, que el vizconde de Uruguai, es decir, que el Estado, tenía un presencia demasiado pesante, poco liberal, se referían sobre todo a esos espacios urbanos y a los aspectos fiscales, que era donde más se hacía presente su entidad. El Estado podía ser esquelético, pero eso no quería decir que no fuera voraz.

En las décadas finales del siglo XIX y primeras del XX, América Latina vivió un momento de búsqueda del Estado y su presencia. Para los conservadores el Estado se identificaba con la institucionalización y regularidad de las formas de poder político y, sobre todo, de disciplina social, mientras para los liberales más progresistas el Estado, ante todo, debía servir como garantía del derecho y como árbitro del mercado. Incluso para los revolucionarios el Estado será importante tanto por sus potencialidades emancipadoras respecto del imperialismo y la dominación de clase, como por el hecho, constatado por José Carlos Mariátegui en 1928, de su contundencia como forma de organización: “En todos los pueblos del mundo, no se discute y revisa ya simplemente el meca-



nismo de la administración sino, capitalmente, las bases económicas del Estado”.

En efecto, como tantos otros, el comunista peruano constataba a finales de los años veinte que el Estado no era ya una cuestión sino un hecho en cuanto al *gubernaculum*, es decir la administración y el gobierno, siendo lo relevante para un revolucionario atacar sus fundamentos económicos. Sin embargo, si retrotraemos la vista a las tres últimas décadas del siglo XIX el Estado era todavía más un proyecto que una realidad, un desiderátum más que una evidencia. La finalidad más generalizada era la conformación de unas estructuras institucionales que idealmente deberían gobernar lo social de manera exclusiva, monopolista, sin competencias de poder surgidas de la propia sociedad.

En el momento en que se cumplía el proceso emancipador, publicaba Hegel sus lecciones de filosofía de la Historia. Ahí menciona someramente a la América española para utilizarla como contraste para comprobar sus hipótesis. Una de ellas afirmaba que ese mundo americano era una réplica europea con algunos condicionantes que la hacían especialmente inadaptada a la modernidad. Para el filósofo alemán uno de los rasgos más notables de la modernidad consistía en una nueva dialéctica esencial dominada por el Estado y la sociedad como polos escindidos y comunicados por artefactos como la representación y la administración. Sin embargo, la superación definitiva de la idea de una *societas civilis sive politica*, fue algo que en América Latina no siguió los ritmos previstos por la filosofía occidental. Es algo que la filosofía política le ha hecho pagar a América Latina hasta hoy, señalando continuamente esa carencia como un rasgo distintivo de civilización. Creo que puede resultar mucho más interesante y enriquecedor preguntarse, sin embargo, cómo fue entonces aquella experiencia de la modernidad.

## EL ESTADO COMO NECESIDAD POLÍTICA

El anhelo del Estado en la América Latina de la segunda mitad del siglo XIX tuvo una alimentación doble: una procedente de su propia historia reciente y otra venida de fuera. No debe extrañar que algunos relevantes próceres (de nuevo Bolívar ejemplifica el caso) mostraran en algún momento cierta añoranza por el momento que solemos referir como el de las reformas borbónicas. No faltaba, obviamente, el sentido colonialista de las mismas pero sí las medidas de disciplinamiento social que venían con el paquete de reformas y a las que se acompañaba el diseño de una cierta administración para su implementación. En el México de los años treinta personajes como Lucas Alamán intentarán hacer la conexión del constitucionalismo con ese momento, tratando de suturar el roto producido por la crisis monárquica y la convulsión de la revolución de independencia.

No será sin embargo, sino hasta las últimas décadas del siglo cuando los regímenes políticos latinoamericanos basculen de la soberanía nacional a la soberanía del Estado como principio de organización política y constitucional. Tendrá entonces un papel principal un factor que venía de fuera y que tenía que ver con cambios producidos en el “otro occidente”, el que conformaban los países que provocaron en aquellos momentos la mayor transformación económica en el subcontinente desde finales del siglo XVIII. En efecto, como los historiadores de la economía han explicado, la reorientación de las economías latinoamericanas hacia determinados mercados europeos y, poco después, hacia Norteamérica estableció al tiempo las bases de un rápido crecimiento económico y de una dependencia que hacía al mismo especialmente vulnerable. Ese crecimiento conllevaba inversiones de un extraordinario volumen que el capital acumulado al interior no podía cubrir ni remotamente. Compañías extractivas, agrícolas, de transporte y financieras de Inglaterra, Francia, Alemania, España y, de manera crecientemente importante, de Estados Unidos, fueron

cubriendo las necesidades de inversión de muchos países latinoamericanos. A la vez, también, comenzaron a establecer sus requerimientos respecto del orden interno, el gobierno y los mercados. Como veremos, lo que se requería era tener en esos espacios algo más de Estado, algo menos de nación soberana y, sobre todo, más orden y estabilidad social.

Desde el punto de vista que aquí interesa considerar, el de la historia del constitucionalismo, estos procesos de creciente estataización del gobierno se dieron por dos vías. Una de ellas, más continuista con la tradición previa, vino de la remodelación constitucional. La hiperactividad constitucional que había acompañado al nacimiento de las repúblicas latinoamericanas cedió claramente hacia finales de siglo y lo hizo precisamente en el momento en que se diseñaron textos que reforzaron la capacidad política del polo ejecutivo y ministerial del sistema que se identificaban más con el Estado como forma política permanente. La otra vía, muy utilizada a partir de este momento, consistió en esquivar justamente la constitución y proceder a reformas del sistema a través de una legislación que a veces tomaba el aspecto formal de una reforma constitucional, pero en otras simplemente legislaba al margen de la misma.

La necesidad de dotar a la república de una seguridad que la sacara del bucle de inestabilidad en el que se hallaba instalada desde su arranque constitucional fue manifestada repetidamente desde los años treinta del siglo XIX. Autores como el ya recordado Lucas Alamán en México o Diego Portales en Chile entenderán que esa salida de la espiral revolucionaria era primordial para las nacientes repúblicas americanas. En México esta añoranza se quiso hacer realidad aún en 1846, cuando el general y presidente interino Mariano Paredes y Arrillaga convocó, con la ayuda de Alamán, a un congreso estamental para dar a México una constitución monárquica que no llegaría a cuajar por la guerra contra Estados Unidos.

También era considerada necesaria la salida del ciclo revolucionario desde perspectivas políticas muy distintas de las de Alamán o

Portales. En 1830 José María Luis Mora ya había advertido del fracaso de la revolución constitucional en “los pueblos de la lengua castellana”, donde precisamente aquella hiperactividad constitucional no demostraba otra cosa que una incapacidad para hacer valer el principio representativo y la división de poderes. En la base de ese fracaso estaba una errada idea acerca de la soberanía: “La idea que hasta aquí se ha tenido del poder supremo, es la del absolutismo, es decir, el derecho de hacer todo lo que se quisiere; y nosotros al variar de gobierno y hacernos independientes, no hemos hecho otra cosa que trasladar este poder formidable de uno a muchos, o lo que es lo mismo, del rey a los Congresos”. A similar diagnóstico llegaba un autor anónimo en Chile dos años después: “[...] hoy rige una constitución federal, mañana una central, un día es el sistema republicano, otro el aristocrático, y en medio de estas revoluciones todo se destruye y nada se regulariza”. Como Mora, este autor anónimo no era partidario de soluciones autoritarias, pero sí de cerrar definitivamente el círculo constitucional mediante un texto que sirviera de suelo común a distintas iniciativas y perspectivas políticas.

Como vimos en capítulos anteriores, lo que ocurrió fue justamente lo contrario. Como también sucedió en la monarquía constitucional española, las constituciones del siglo lo fueron o de partido o, más habitualmente, de facción o familia política cuando no pura y simplemente de un caudillo. En efecto, gran parte de la copiosa producción textual del constitucionalismo latinoamericano de las décadas centrales del siglo XIX obedecía a la necesidad de legitimar situaciones de hecho. Era lo habitual que una facción (normalmente bajo liderazgo militar), invocando el principio de la soberanía popular, se pronunciara contra quien era considerado un usurpador de esa soberanía y, caso de resultar triunfante, convocara una asamblea constituyente con el fin de decretar un nuevo texto fundamental. Ese texto podía ser muy similar al anterior (de hecho, las posibilidades de variación no daban para tanto texto como los que se produjeron entre 1830 y 1900), pero tenía un valor legitimador para el nuevo gobierno.

La consideración de un par de casos, el venezolano y el boliviano, puede dar una buena idea del alcance que tenía la constitución como objeto legitimador del poder. Ambos países conocieron una serie nutrida de conspiraciones, pronunciamientos y caudillos desde 1830 y también una no menos amplia lista de textos constitucionales. La caída del tándem José Antonio Páez y Carlos Soublette a mediados de los cuarenta llevó a Venezuela a un periodo de diez años conocido como el “monagato”, por estar controlado por José Tadeo Monagas (algo mayor que Páez y también surgido de la lucha emancipadora) y su hermano José Gregorio. A ellos les sucedería, tras la guerra civil, de nuevo el enfrentamiento entre familias liberales que culminaría, tras la “revolución azul” liderada por un ya octogenario Monagas, en el gobierno de Antonio Guzmán Blanco. Todos ellos usaron de la constitución lo mismo que de las armas para imponer sus gobiernos.

Lo interesante, pues, de este momento que lleva hasta finales del siglo XIX es el hecho de que los caudillos, incluso para ejercer una pura y simple dictadura, echaran mano de ese artefacto político llamado constitución. El caso extremo lo ofrece la Bolivia de Mariano Melgarejo (1864-1871). Pocos autócratas habrán logrado asemejarse tanto al prototipo retratado por el escritor español Ramón María del Valle-Inclán en su personaje Tirano Banderas (1926): imprevisible, temible, estrafalario, políticamente muy limitado, antojadizo y extremadamente violento. Si de algo podía haber prescindido Melgarejo fue precisamente de una constitución, pues la separación de poderes, la representación y mucho menos los derechos o libertades no pintaban nada en el panorama de una dictadura como la suya. Y, sin embargo, también este dictador boliviano hizo finalmente la suya. En ella incluía previsiones que le dejaban amplio margen de maniobra. Así, toda una relación de derechos y libertades podía verse frustrada al final de la misma en previsión, precisamente, de que la oposición optase por intentar derrocar al dictador:

Las garantías individuales que esta Constitución establece, no podrán suspenderse sino en el caso de conmoción interior y previo decreto expedido por el Gobierno en Consejo de Ministros. En este caso, la suspensión de las garantías constitucionales no importará otra cosa que la facultad de obrar en el sentido que demanden las circunstancias, al solo y exclusivo objeto de tomar las medidas necesarias para comprimir la conmoción (Bolivia, 1868, art. 24).

Asimismo, una institución con importantes atribuciones, entre ellas juzgar en caso necesario al presidente o promover altos mandos del ejército, el clero y los funcionarios civiles, quedaba a disposición del mismo presidente por pura indefinición constitucional: “La ley electoral determinará las calidades que se requieren para ser Senador y el número de miembros de que se compondrá el Senado” (art. 49).

Aun con estas y otras trampas, ¿para qué le hacía falta una constitución a Melgarejo? Al igual que para otros caudillos podía suponer en realidad un peligro, pues, como se vio al final del mandato de Antonio López de Santa Anna en México en 1844, al fin y al cabo la constitución no dejaba de ser entendida como un texto fundamental que podía activarse contra las pretensiones del mandatario en turno. El intento entonces de Valentín Canalizo, a la sazón presidente interino como hechura de Santa Anna, de emular a Agustín de Iturbide disolviendo el Congreso, fue contestada con toda una rebelión parlamentaria que consiguió terminar no sólo con el gobierno sino a la postre también con el sistema constitucional ideado en 1843 a la medida del mandatario veracruzano. En Bolivia, a la caída de Melgarejo en 1869 también le siguió obviamente la de su texto constitucional, que fue sustituido por el de 1871. Es sintomático que este texto incluyera entre los artículos que enlistaban los derechos y garantías la siguiente previsión:

Ni el Congreso, ni ninguna asociación, ni reunión popular puede conceder al Poder Ejecutivo facultades extraordinarias, ni la suma del Poder Público, ni otorgarle supremacías, por las que la vida, el

honor y los bienes de los bolivianos, queden a merced del Gobierno, ni de persona alguna. Los diputados que promuevan, fomenten o ejecuten estos actos, son de hecho indignos de la confianza nacional (Bolivia, 1871, art. 19).

Previendo, sin embargo, que el final del gobierno podría venir más por la vía insurreccional que por la electoral, no dejaba a renglón seguido regular el modo en que la Asamblea o el Consejo de Estado podían otorgar poderes especiales al ejecutivo (arts. 20-22).

La historiografía ha insistido particularmente en el hecho de que gran parte de las constituciones producidas en el área que nos concierne tuvieron un muy limitado alcance efectivo, siendo lo realmente operativo el gobierno personal o de camarilla. No sería, sin embargo, suficientemente descriptivo llamar a esos regímenes caudillistas o simplemente dictatoriales. Es cierto que desde el momento mismo del nacimiento de las repúblicas latinoamericanas la dictadura anduvo rondando como una posible solución política, y de hecho, en muchas ocasiones fue promovida y en no pocas ensayada, como en algunas provincias de la Nueva Granada durante los momentos iniciales de la crisis de independencia. Es cierto también, por otro lado, que, como en los casos antes descritos, la existencia de un texto constitucional se consideró siempre necesaria, incluso para legitimar una dictadura *de facto*. La constitución, por lo tanto, estaba ocupando en América Latina una función de legitimación al entenderse que regulaba el derecho del gobierno, en tanto que la acción propia del caudillo, extraordinaria e irregular por definición, se replegaba sobre el *gubernaculum*, es decir, sobre la actuación del ejecutivo en estado puro, sin limitaciones jurídicas.

Esta dicotomía generó un tipo muy peculiar de “caudillismo constitucional” que funcionó en gran parte de las repúblicas latinoamericanas durante el siglo XIX. Consistía en diferenciar el espacio del derecho, regido por la constitución y entendido como el de la regularidad y la normalidad políticas, y el espacio de un gobier-

no puramente ejecutivo dimanado de la voluntad del gobernante al mando, el caudillo, que se entendía siempre transitorio, aunque la voluntad del gobierno fuera dilatarlo permanentemente. Es esa tensión entre derecho y voluntad la que explica también por qué los caudillos se suceden unos a otros: el derecho simbolizado en la constitución podía activarse siempre contra la voluntad encarnada en el caudillo. Bastaba con que en un pueblo se pronunciara un alegato (un “plan” se le llamó muy oportunamente en México) que advirtiera que el gobierno estaba actuando contra la constitución y que lo hiciera alguien con mando militar y tropa que le secundara para que se activara ese recurso al derecho del pueblo (la constitución en puridad) sobre la voluntad del gobierno. El plan que el 1 de marzo de 1854 se firmó en Ayutla y que desencadenó el momento más intenso de reforma constitucional en el México anterior a 1910, lo establecía muy claramente: “Que la nación no puede continuar por más tiempo sin constituirse de un modo estable y duradero, ni dependiendo su existencia política de la voluntad caprichosa de un solo hombre”. La constitución a que se refería este alegato no era necesariamente el texto de 1824, que podía funcionar provisionalmente, sino el derecho esencial, “el que usaron nuestros padres en 1821”, y que consistía en las garantías de las libertades y derechos de los mexicanos y en la forma política de la república representativa y popular (Plan de Ayutla, 1854, art. 5).

Finalizar con este proceso de sucesiones de gobiernos y constituciones que llegaban por la vía insurreccional constituyó uno de los objetivos principales del constitucionalismo que se forjó en América Latina a finales de la centuria antepasada. Como es sabido y veremos en el capítulo siguiente, la consecución del objetivo de una estabilidad constitucional no fue algo generalizado ni en el tiempo ni en el espacio, pero sí puede afirmarse que en una parte relevante de los territorios americanos se detuvo aquella lógica previa de incesantes cambios gubernamentales y constitucionales.

No deja de llamar la atención cómo la historiografía ha ponderado tan positivamente los casos de los únicos países que se ade-



lantaron a esta salida del bucle revolucionario. En efecto, es usual ver reflejado siempre el proceso chileno como el antídoto temprano a esta inadaptación latinoamericana a la modernidad hegeliana. Razones no faltan, desde luego, pues la constitución chilena de 1833 inauguró un régimen de gobierno que, mediante la ley electoral y los poderes conferidos al ejecutivo, pudo hacer la combinación perfecta del derecho relativo al gobierno —la propia constitución— y el *gubernaculum* de la república. También ocurrió algo formalmente parecido en Uruguay, donde la constitución de 1830 duró hasta 1919, después de que en 1916 por vez primera el gobierno perdiera unas elecciones. Sin embargo, en Uruguay hasta la época de Lorenzo Latorre a finales de los años setenta del siglo XIX el proceso político tuvo más que ver con la formación y funcionamiento de las divisas (facciones) que con la propia constitución y su lógica.

El otro caso usualmente referido junto al chileno (el uruguayo suele pasar desapercibido) es el brasileño. Es, ciertamente, un itinerario aparte en el panorama latinoamericano, puesto que en Brasil el tránsito hacia la emancipación se había dado desde una forma monárquica que se consolidó y perduró hasta finales de la centuria. Fue Brasil uno de los espacios latinoamericanos donde más predicamento tuvo la teoría constitucional de Madame de Stäel y de Benjamin Constant. Si en algún lugar la idea del poder neutro o moderador encontró apropiada encarnación en el siglo XIX fue en Pedro II de Brasil. En efecto, el filósofo suizo-francés había planteado que, frente al riesgo de un mal funcionamiento de la división de poderes en un sistema constitucional, debía activarse un poder no previsto en la tríada clásica, cuya misión consistiera en precaver ese funcionamiento perverso (por acumulación de poderes o por connivencia entre ellos). No se trataba de un poder con capacidad creativa sino únicamente reactiva, es decir, que no hacía positivamente algo sino que evitaba que los demás poderes hicieran algo mal. Como vimos, en la constitución mexicana de 1836 este poder (llamado poder conservador) se concibió como una colegiatura de cinco

miembros con amplias funciones de intervención sobre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial y con capacidades similares a las del Tribunal Supremo de los Estados Unidos respecto de la revisión de la constitucionalidad de las leyes.

Si en México ese poder no funcionó de manera satisfactoria, en Brasil Pedro II —llegado al trono imperial a los cinco años, declarado mayor de edad con quince y coronado al año siguiente, en 1841— logró realmente ejercer como árbitro entre facciones y partidos y estabilizar el sistema de poderes. Era facultad que expresamente le asignaba la constitución de 1824: “O Poder Moderador é a chave de toda a organização Política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independencia, equilibrio, e harmonia dos mais Poderes Politicos” (Brasil, 1824, art. 98). Para ello podía intervenir cautelarmente en todos los otros poderes, bien sancionando (o no) leyes, nombrando ministros, suspendiendo acuerdos de los gobiernos provinciales, o reconsiderando sentencias judiciales. Con esos mimbres Pedro II podría haber tejido perfectamente un desastre constitucional y haber terminado con su propia monarquía en cuestión de años. Sin embargo, el monarca brasileño supo entender bien las claves de un poder que no tenía tanto que ver con el parlamentarismo como con un sistema de contención constitucional, incluso después de que en 1847 se creara formalmente la figura de un gabinete con un primer ministro a la cabeza.

Tanto en Chile como en Brasil el sistema político se estabilizó gracias a los mecanismos que permitieron controlar los procesos electorales y la conformación de las cámaras. También lo fue gracias a la efectividad con que funcionó el Consejo de Estado, no tanto en sus funciones judiciales en el espacio de la administración —como en Francia— sino como remedo constitucional de los antiguos reales acuerdos. La constitución chilena ideó un Consejo de Estado formado por altos funcionarios, civiles y eclesiásticos, militares y magistrados a los que el presidente pediría parecer para

numerosas actuaciones y de los que debía recabar acuerdo para las más trascendentales (como las tramitaciones legislativas, las acciones exteriores, la concesión de indultos o declaración del estado de sitio), lo que limitaba la posible expansión del presidente en el espacio del gobierno, algo de lo que Diego Portales, el muñidor del sistema, huyó deliberadamente.

Se trataba, por tanto, de regímenes en los que, por un lado, fue posible compartir el *gubernaculum* sin necesidad de recurrir necesariamente a la insurrección —es decir, apelar a la constitución por encima del gobierno— y en los que, por otro, el propio régimen de gobierno pudo ir adaptándose a las circunstancias por la vía de la reforma constitucional. En los dos casos mencionados (Brasil y Chile) este mecanismo funcionó de manera que hizo innecesaria una apelación al derecho esencial que se entendía conformaba la constitución por encima de cualquier gobierno. Esto fue especialmente cierto en el caso chileno, sobre todo en el decenio de transición que precedió a la presidencia de Federico Errázuriz Zañartu (1871-1876). La incorporación a los gobiernos de José Joaquín Pérez Mascayano de disidentes liberales que habían pasado por el exilio (como el propio Errázuriz) y una paulatina autonomía del espacio regulado por la constitución respecto del gobierno y la administración permitieron ese tránsito. Ahí entraban leyes de rango o desarrollo constitucional, como la electoral o la de limitación de mandatos presidenciales que hicieron posible que quienes a finales de los cuarenta habían formado el club de la Reforma como mecanismo de oposición al gobierno, llegaran finalmente al poder.

#### EL ESTADO COMO NECESIDAD ECONÓMICA

Como antes se dijo, uno de los factores que impulsaron de manera decisiva la búsqueda de una estabilidad gubernamental en América Latina llegó en buena medida del exterior. En efecto, durante las

décadas que siguieron a la culminación de la primera revolución industrial y que conocieron en Europa un periodo de relativa paz —rota por la guerra de Crimea (1853-1856) que, sin embargo, constituyó un gran negocio— y, sobre todo, de un considerable despegue demográfico la demanda de productos americanos creció exponencialmente. Tradicionalmente el subcontinente había desempeñado ya un papel de proveedor de algunas materias primas muy señaladas (plata, azúcar, tabaco, etc.), pero fue en la segunda mitad del siglo XIX cuando la demanda de productos americanos se multiplicó, de modo que exigió transformaciones económicas y sociales de gran envergadura, lo que no pudo dejar de tener también su efecto político.

América Latina tenía con creces lo que buscaban los mercados europeos: alimentos (tanto para el consumo básico como para el de lujo) y materias primas. De lo que carecía, sin embargo, para poder dar satisfacción a la creciente demanda europea y norteamericana era de capitales. Estos llegaron de los mismos países demandantes de materias primas y alimentos, pero, obviamente, lo hicieron de manera condicionada.

En algunos casos, como el boliviano, ese proceso se vivió como el paso de una economía sostenida por un producto dependiente de la demanda exterior (la plata) por otro en idénticas condiciones (el estaño) al terminar el siglo XIX. En un contexto social en el que existía una clara mayoría indígena y chola (mestiza) gobernada por un exiguo 15% perteneciente a la alta sociedad criolla, una economía en la que 70% aproximadamente de sus exportaciones estaban constituidas por minerales, puede dar idea de la vinculación entre poder económico y poder político. Se trataba, como en otros casos similares, sin embargo, de un poder que dependía extraordinariamente de las exigencias de inversionistas foráneos capaces de financiar las infraestructuras necesarias de producción y transporte.

Este hecho, como han subrayado los historiadores de la economía, explica por qué el notable crecimiento económico que vi-

vió el subcontinente entre 1850 y 1900 no se tradujo en la mayoría de los casos en procesos coherentes de nacionalización del espacio. El caso colombiano lo ilustra bien, pues el *boom* cafetero iniciado en los años ochenta se acompañó de una clara regionalización productiva, cuyo ejemplo más elocuente se encuentra en Antioquia, región que ya desde la Colonia venía conformando un espacio claramente diferenciado. Como diferentes especialistas han señalado, habrá que esperar hasta los años treinta del siglo XX para que pudiera hablarse de una efectiva integración nacional del sistema productivo y mínimamente de la red de transportes.

La cuestión que interesa aquí considerar más detenidamente es hasta qué punto estos procesos de indudable crecimiento estaban siendo espoleados desde un modelo de dependencia colonial. La literatura latinoamericana de tradición o influencia marxista no dudó en señalar ese como el pivote sobre el que se sustentó la historia de la región en el gozne del cambio de siglo y en las décadas siguientes. Además de servir para legitimar una acción revolucionaria, esta perspectiva se fundamentaba en el hecho incontrovertible de que el modelo económico de la mayor parte de los países del área estaba conformándose en términos de dependencia y, consiguientemente, de determinación política. La política exterior de los Estados Unidos en gran parte del área es elocuente al respecto. No sólo en los casos más imperialistas de Panamá o de Cuba, sino también en México, donde el gigante del norte había dirigido al menos la mitad de su inversión total en América Latina. Cuando se produjo la crisis revolucionaria, el presidente Woodrow Wilson se sentirá plenamente legitimado para intervenir a favor de uno de los bandos contendientes (el constitucionalista de Venustiano Carranza), ocupando durante meses el puerto de Veracruz.

Debe, sin embargo, tenerse presente que fenómenos como el rápido desarrollo ferroviario de países como Argentina o México (que en los inicios del siglo XX figuran entre los países con más kilómetros de vía férrea del mundo) o el crecimiento paralelo de las exportaciones de materias primas no pudieron dejar de produ-

cir fenómenos modernizadores propios y característicos. Este hecho (la modernización propia) marca diferencias respecto de otros espacios de economías fuertemente dependientes, como gran parte de África o del sudeste asiático. El otro polo de comparación podría establecerse con algunas partes de la ex metrópoli, como el norte peninsular (especialmente el *hinterland* de Bilbao), donde también fueron determinantes los capitales extranjeros (ingleses sobre todo, pero también franceses y belgas), los que carburaron un intenso proceso de modernización. Entre ambos escenarios, el de espacios como el rioplatense o el mexicano, se caracterizó por conocer en las décadas finales del siglo XIX un momento de muy intensa y activa modernización y, al tiempo, de clara dependencia, como se demostró en 1905 cuando México tuvo que abandonar su secular modelo bimetálico (en realidad un patrón plata) y acoplarse al sistema del patrón oro. Ese hecho terminó de abrir el candado de la economía mexicana al capital extranjero (las inversiones extranjeras, sobre todo en el sector financiero, crecieron de manera notable), pero al mismo tiempo permitió al gobierno incrementar la presencia del Estado en ese sector clave de la economía mediante la Comisión de Cambios y Moneda que, a su vez, estaba fuertemente determinada por el mismo capital financiero mediante los bancos. Como ocurrió también en otros escenarios similares, el sector perjudicado en ese cambio de referencia monetaria fue precisamente el que podría haber culminado un proceso de modernización propia, el de inversión en bienes de equipo que se vieron muy negativamente afectados al tener que satisfacer sus pagos en un valor determinado por el oro.

La relación de América Latina con esta modernización económica selectiva y dependiente de factores que no estaban bajo el control propio puede seguirse también en el impacto que tuvo la guerra en distintos espacios. Como ya se dijo antes, el escenario bélico más habitual en la región fue el civil en la lucha de facciones y caudillos, pero también hubo importantes conflictos internacionales que fueron determinantes para el desarrollo político y social

del subcontinente. El caso más agudo, sin duda, fue el mexicano de los años cuarenta donde el conflicto con los Estados Unidos, además de una pérdida de la mitad del territorio con el que México inició su vida independiente, fue el detonante del cambio constitucional más profundo que se vivió en América Latina hacia mediados de la centuria y del que ya dimos cuenta. El otro gran conflicto bélico con notables consecuencias políticas y constitucionales fue el que enfrentó a Chile con Perú y Bolivia en la guerra del Pacífico (1879-1883). Este largo conflicto no dejó indemne a ninguno de los contendientes y sus sistemas políticos. La guerra civil mal que bien podía hacerse con los recursos fiscales disponibles a mano: aduanas, estancos, alcabalas y algunos impuestos industriales y agrícolas normalmente muy deficitariamente administrados; sin embargo, una guerra como la del Pacífico requirió idear nuevas formas de obtención de recursos fiscales, lo que incentivó también la presencia del Estado.

El caso del país que salió mejor parado de ella, Chile, es elocuente, pues la guerra puede ser interpretada como una inversión estatal en la medida en que la producción de papel moneda y su imposición forzada a la población (único modo de financiar la guerra en sus inicios, con un deterioro notable de la capacidad fiscal chilena) pudo ser respaldada solo gracias a los recursos naturales (salitre, cobre y guano) ganados en gran cantidad a Bolivia (departamento Litoral, hoy Antofagasta) y a Perú (Tarapacá, Arica y Tacna). Estas valiosas incorporaciones territoriales, sin embargo, no significaron una plena integración en un sistema administrado por el Estado, sino que deliberadamente se fomentó una apropiación privada de recursos, con el Estado como beneficiario fiscal subsidiario, que posteriormente se revelaría como un problema de gobernabilidad al generar un auténtico poder regional en manos del capital privado, sobre todo inglés.

De la paz de Ancón (20 de octubre de 1883), que puso fin al conflicto del Pacífico, puede decirse que los principales derrotados fueron los Estados de Perú y de Bolivia. No era solamente que

perdieran territorio (eso había sido algo muy común en la historia occidental) sino que perdieron la posibilidad de financiar al Estado en su integridad. Derivando el principio de legitimidad del dominio eminente de la Corona sobre todas riquezas minerales para su uso patrimonial, los estados nacientes tras la independencia habían obrado de manera muy parecida a como lo hiciera la monarquía española: a medida que un recurso ganaba demanda en el mercado internacional lograban más gruesos préstamos que aseguraban con la explotación fiscal de esos recursos. Al cederlos definitivamente Perú en el tratado de Ancón, el Estado peruano perdía toda posibilidad de intervención fiscal y con los únicos que tuvo que negociar Chile fue con los inversionistas extranjeros (ingleses, los más relevantes) que habían concedido préstamos a Perú con aquella garantía. Bolivia había perdido no sólo esa capacidad, sino también propiamente la salida al mar, con todo lo que ello significaba para su debilitado andamiaje estatal. El intento de los gobiernos civiles posteriores a la dictadura de Melgarejo no habían logrado consolidar una relación entre Estado y sociedad en el momento en que el general Hilarión Daza se hizo con el poder (1876), iniciando un nuevo periodo dictatorial apoyado en su guardia pretoriana, el batallón de Colorados, al más puro estilo caudillista. Al más puro estilo caudillista también fue derrocado en diciembre de 1879 en rebeliones que tuvieron lugar en La Paz y en la costa que irremisiblemente perdía ya Bolivia, donde Daza demostraba también su impericia militar. El problema no era, sin embargo, que el dictador fuera un pésimo dirigente, civil y militar, sino que la guerra, al igual que haría en Perú, evidenció las carencias de ambos espacios en su construcción estatal y en su conformación nacional. De hecho, la invasión chilena de 1879 no hizo sino corroborar una situación *de facto* en la que el Estado boliviano se había desentendido de esta parte de sus dominios y había permitido que el departamento de Litoral se convirtiera en una colonia chilena.

Si aquella fue una guerra entre estados es bastante más dudoso que lo fuera entre naciones. Ente los primeros lo fue, por decir-



lo así, a fuerzas, pues ellos disputaban y sus ejércitos se enfrentaban. Sin embargo, por lo dicho hasta aquí, puede colegirse que no había habido intención siquiera de un proceso de integración nacional de espacios, etnias y culturas puesto que ello no estaba tampoco en el guión del constitucionalismo o del liberalismo. No ya respecto de las poblaciones de la zona en disputa (a las que, como se vio luego, tanto daba) sino tampoco hacia el interior de los espacios estatales, se había llegado a un grado de nacionalización que permitiera movilizar esfuerzos y recursos de manera más efectiva. De hecho, ganó la contienda quien más había avanzado en un proceso de estatalización, no quien mejor había socializado la idea nacional. Ese hecho pesará largamente, haciéndolo incluso hoy cuando Bolivia sigue diputando en términos estatales a Chile lo cobrado en 1883 y sancionado en 1905.

Aunque no una integración nacional efectiva como veremos, el periodo que se abre tras la guerra del Pacífico y que culminará alrededor de la segunda Guerra Mundial será en los dos países andinos derrotados en 1883 el momento del gran crecimiento económico y, también, el de la mayor demanda de estatalización. Será selectiva y precaria, como en otras áreas latinoamericanas o como en no pocos países de Europa (España entre ellos), pero responderá a las exigencias de inversión y gestión de esos procesos modernizadores que vendrán de nuevo de la mano de materias primas demandadas masivamente en el mercado internacional.

#### EL ESTADO COMO NECESIDAD SOCIAL

Como se acaba de apuntar, si algo demostró la guerra del Pacífico fue la escasa trabazón nacional de las sociedades de la América Latina donde, como en Perú o Bolivia, la confluencia de raza y clase era más acusada. Con casi tres millones de habitantes, Perú, que fue a la guerra con Chile, disponía de un ejército que, además de deficitariamente preparado y pertrechado, evidenciaba esa se-

paración étnica y social entre una oficialidad criolla que se comunicaba en español y una tropa indígena que hablaba quechua o aimara y que pertenecían a universos culturales, sociales y referenciales distintos. En los años ochenta Manuel González Prada afirmaría en *Páginas libres* (1894) que el Perú no había conformado una nación sino “una serie de individuos atraídos por el interés particular y repelidos entre sí por el espíritu de bandería”. Al igual que harían muchos intelectuales españoles después de 1898, se refería no al interés individual que el liberalismo entendió como motor económico y social esencial sino al egoísmo y, sobre todo, a la ausencia de un compromiso cívico, de un *vivere civile* que conectaba al individuo con la cosa pública. En esas mismas páginas no dudaba González en apuntar dónde radicaba la razón esencial de esa escasa integración nacional: “la nación está formada por las muchedumbres de indios diseminadas en la banda oriental de la cordillera”, situándose en lo más ínfimo de la civilización, “sin las virtudes del europeo”.

El pensamiento de González es un fiel reflejo de la forma en que las oligarquías intelectuales criollas entendieron la relación entre constitución y sociedad en las décadas finales del siglo. En la vecina Bolivia, con casi 75% de población rural mayoritariamente indígena, con un analfabetismo hacia 1900 que rondaba el 85% y un uso minoritario de la “lengua nacional” (el español), las posibilidades de establecer una conexión entre Estado y sociedad mediante el constitucionalismo y la idea compartida de una nación soberana eran inexistentes. Para la mayoría, lo mismo que la guerra había sido cosa de *mistis* (blancos), la política era cosa de entre 10 y 20% de la población que vivía en las ciudades principales, hablaba (y a veces leía) castellano y controlaba las instituciones. La conexión, como en otros lugares, llegaría, pero lo haría por la vía de la imposición de la desestructuración violenta del mundo indígena.

Algo similar se observa en otra zona de fuerte presencia indígena, en Centroamérica. En Guatemala puede decirse que el de Rafael Carrera fue el último gobierno del viejo estilo, el que había

transitado desde el gobierno monárquico. Al igual que otros caudillos, fue un militar que destacó en la guerras civiles centroamericanas y utilizó su prestigio para llegar y asentarse en el poder. Por otro lado, al igual que los magistrados de la antigua monarquía, Correa —ladino de orígenes humildes— se mantuvo largos años en el poder entre las décadas cuarenta y sesenta del siglo XIX gracias a una combinación de autoridad y *auctoritas*. Esta última, basada en el reconocimiento de una superioridad o preeminencia, se fundamentaba en una idea del gobierno que tenía mucho de paternalista, sobre todo en lo que se refería al gobierno de la mayoría indígena del país.

Si en algo cambió el estilo de gobierno tras lo que se conoce en la historiografía guatemalteca como la Reforma liberal (1873-1885) fue, precisamente, en el abandono de esa tradición paternalista proveniente del antiguo régimen. En efecto, con el gobierno de Justo Rufino Barrios en Guatemala se establecieron algunos principios liberales, coincidiendo también con el despeque del auge cafetero que irá suplantando a la grana como principal producto de exportación. En un escenario de necesidad de fuertes inversiones —por el rendimiento dilatado del cultivo del café— los requerimientos para una mínima modernización del país pasaron por actualizarlo constitucionalmente. Sin abandonar nunca la idea de una unión centroamericana (el último intento, que le costó la vida a Barrios, sería en 1885), ese esfuerzo se concentró en el interior. El desarrollo económico exigía infraestructuras y éstas, a su vez, unas ciertas dosis de Estado acompañadas de sustanciosas concesiones a los inversionistas extranjeros.

El reflejo jurídico de esa reforma liberal sólo estaba parcialmente visible en la constitución. Ésta, después de algunos intentos infructuosos, llegó en 1879. Escueta, recogía algunos de los principios básicos del credo liberal, como la separación entre Estado e Iglesia, la división de poderes y la institucionalización efectiva del Estado; también, la primacía de la propiedad privada y del trabajo mediante contrato. Sin embargo, gran parte de la nueva forma

constitucional guatemalteca estaba dispensada ya previamente en una batería legislativa, elaborada por decreto, que había regulado el espacio social. Las leyes relativas al registro de la propiedad, el primer código civil guatemalteco o la legislación sobre el trabajo jornalero se concentran en los años de gobierno de Barrios anteriores a la constitución de 1879.

Es en esa legislación donde está la auténtica revolución liberal de la Guatemala finisecular al significar una ruptura evidente con el paternalismo protector de la era de Carrera. Hay más constitución guatemalteca ahí que en el texto de 1879, por lo que es también más perdurable y efectiva. El reglamento de jornaleros (1877), por ejemplo, legalizaba y regulaba una relación entre el dueño del fundo (patrón) y sus trabajadores (jornaleros), que bajo el aspecto formal de un contrato de trabajo voluntario encerraba de hecho un sistema de trabajo compulsivo. Así, establecía la obligación de la “boleta” o documento de liberación de una dependencia previa para que el jornalero pudiera cambiar de patrón; permitía que el patrón, sirviéndose de las autoridades que la constitución regulará tiempo después (jefe político, alcaldes y pedáneos o auxiliares), pudiera requerir del suministro de mano de obra; finalmente, establecía una forma de dominio mediante la escritura, pues toda la relación laboral se hacía depender de documentos escritos y controlados por la parte patronal. No es de extrañar que en un contexto de masa jornalera indígena este control de la escritura sea paralelo a la exigencia que se asentará en el derecho electoral guatemalteco de exclusión de analfabetos desde 1921, dejando a la “civilización” del mundo indígena cifrada únicamente en la educación (precaria, a pesar de la obligatoriedad de contar con escuelas en las haciendas, prevista desde 1877 y escasamente cumplida) y, sobre todo, en la disciplina del mundo del trabajo y la desintegración de la propiedad comunal.

Más tempranera fue esa exclusión de analfabetos de la vida política en Perú, donde se estableció en la reforma electoral de 1896. También en el país andino fue durante los años previos, los

de los gobiernos de Andrés Cáceres y Remigio Morales (1886-1895), cuando de manera más consecuente se estableció una conexión entre la necesidad del Estado y de una regeneración social y étnica. Esta última implicaba una continuidad con viejos proyectos que provenían de los discursos ilustrados de finales del siglo XVIII y que tenían que ver con un programa de disciplinamiento social y cultural del mundo indígena. Ahora que las tierras de comunidad indígenas resultaban especialmente atrayentes para iniciar empresas agrícolas en forma de hacienda dado el enorme incremento local e internacional de demanda de alimentos y materias primas, y ahora que las comunidades indígenas fueron vistas como un caladero propicio dónde poder aprovechar mano de obra barata para las labores mineras, el cerco del Estado fue cerrándose en forma de leyes que favorecieron la expansión de las haciendas y el disciplinamiento de la mano de obra. Para no pocos intelectuales peruanos de finales de la centuria, tanto mejor si esas políticas podían acompañarse de un reciclaje étnico, introduciendo sangre europea que “limpiara” la impureza y decadencia de la indígena. Fue esa la política que siguieron también los gobiernos de Nicolás de Piérola y luego los del civilismo en las décadas iniciales del siglo XX, durante la llamada “república aristocrática”.

Nada más apropiado, entonces, que excluir también de la ciudadanía efectiva a esos grupos “decadentes y miserables”. Se hizo, como en la Guatemala de 1921 o en otros lugares, por la vía de una doble exclusión: la impuesta desde la legislación civil y la que provenía de las leyes electorales. Ambas tenían su engarce constitucional en el texto vigente hasta los años veinte del siglo XX y proveniente del tiempo del gobierno de Castilla. En efecto, la constitución de 1860 recogía tanto el principio del carácter enajenable de toda propiedad en un contexto de supresión generalizada de fueros: “En la República no se reconocen empleos ni privilegios hereditarios, ni fueros personales. Se prohíben las vinculaciones; y toda propiedad es enajenable, en la forma que determinan las leyes” (Perú, 1860, art. 6), como el de una asociación entre cultura

letrada (en español) y ejercicio de ciudadanía: “Ejercen el derecho de sufragio, todos los ciudadanos que saben leer y escribir, o son jefes de taller, o tienen alguna propiedad raíz, o pagan al Tesoro Público alguna contribución. El ejercicio de este derecho será arreglado por una ley” (Perú, 1860, art. 38). Esa ley llegó en 1896 para quedarse, unos ochenta años, sancionando el principio en su artículo primero: “Ejercen el derecho de sufragio los peruanos mayores de 21 años o casados que no hayan llegado a esa edad, que sepan leer y escribir y estén inscritos en el Registro Cívico de su domicilio”. A esta disciplina de la alfabetización y el registro domiciliario se añadían otras posibles vías efectivas de exclusión que resultarían muy útiles para la aristocratización de la política, como la mendicidad y un mecanismo de control electoral desde una Junta Electoral Nacional y otras provinciales y departamentales formadas por contribuyentes, “por orden riguroso de mayores cuotas” (Ley electoral, 1896, art. 22). Para su manejo disponían de un censo que se deducía del propio registro electoral, donde debía anotarse, además del nombre, el domicilio, el estado, la profesión y la calidad de saber leer y escribir (art. 27).

En el complejo escenario étnico-social latinoamericano, el Estado se estaba percibiendo como una necesidad por parte de las élites urbanas y propietarias que entendían que el proceso de independencia, además de ruralizar la política, había dejado muy a medias el proceso de necesario disciplinamiento social. Era un objetivo en el que confluían además las diferentes familias del liberalismo, tanto los conservadores como los más progresistas: el Estado tenía que dotarse de leyes (códigos civiles, leyes de trabajo, de orden público) y de instituciones (administrativas, policiales y militares) que permitieran asegurar un orden que se entendía esencial y que se fundamentaba en la propiedad y en la jerarquía social. La antropología liberal no entendía más que de propiedad privada (no necesariamente individual, pero sí privada), contemplando las formas comunitarias de la misma como una rémora arrastrada del pasado. Los liberales más radicales, como los mexicanos de los años cin-

cuenta y sesenta, la asimilarán a otras formas de privilegio y fuero privativo incompatibles con el espíritu de la república liberal. Los más moderados, como los colombianos de los años ochenta, la asimilarán simplemente a la barbarie y la incivilización.

Esa misma antropología liberal asimilará, sin embargo, una idea del orden social que querrá perpetuar un orden étnico fundándose en esas mismas diferencias de civilización, lo que explica la poca consecuencia que, por regla general, tuvieron los preceptos constitucionales relativos a la generación por las vías educativa o militar de una ciudadanía uniforme. Lejos de ello, la misma cultura liberal que repudiaba la diferenciación la perpetuó en beneficio de un orden social de fundamento étnico, lo que explica, por ejemplo, la gran diferencia que los especialistas en historia de la educación perciben entre los preceptos constitucionales y legales y las realizaciones efectivas. En el fondo, a ese orden le venía bien que el mundo del trabajo siguiera mayoritariamente ignorando la lengua en la que se escribían sus contratos.

#### FORMAS DEL CONSTITUCIONALISMO LIBERAL

Como se dijo antes, en las décadas finales del siglo XIX y primeras del XX, en América Latina se consolidaron regímenes sedicentemente liberales que hicieron de la propiedad, el orden y el Estado señas de identidad. Se argumentó que el Estado, como forma política que controlaba el espacio público, era una necesidad desde diferentes puntos de vista (político, económico y social); pero que, por otra parte, le faltó (como en muchos espacios europeos) mucha efectividad. El hecho es que del Estado nadie, o casi nadie, esperaba entonces que se ocupara de la sociedad más que para asegurar el funcionamiento del mercado y el orden social, lo que entonces se asociaba permanentemente con la moralidad.

Para lograr esos fines básicos debía lograrse cierta estabilidad constitucional. Si algo había caracterizado el momento previo, el

que llega hasta las décadas finales del siglo XIX, había sido esa hiperactividad constitucional a que nos hemos referido varias veces a lo largo de este libro. Por el contrario, el periodo que inicia en los años sesenta y setenta del siglo XIX será, por lo general, de búsqueda de modelos constitucionales mucho más estables. Será el caso de constituciones tempranamente reformadas como la mexicana de 1857 (hasta 1917) o la de Argentina de 1853 (hasta 1994 con reformas de fondo desde 1949); de constituciones que se realizaron ya con el espíritu del liberalismo estatalista del positivismo, como la de Perú de 1860 con sus legislaciones y reformas paralelas (hasta 1920), de Colombia de 1886 (hasta 1991) o de Guatemala de 1879 (hasta 1944). Habrá otros casos, como el chileno y el uruguayo, donde la misma constitución de los años treinta servirá hasta los años veinte de la siguiente centuria.

La constitución se convertiría de este modo en una referencia legal más junto a otros instrumentos igualmente efectivos (leyes, decretos, prácticas) que no era necesario cambiar con cada nuevo gobierno para asegurarle el poder. Al contrario, gracias a la confluencia de diferentes familias liberales los regímenes latinoamericanos de finales del siglo XIX y de las primeras décadas del nuevo siglo pudieron ir abandonando la escisión entre constitución y gobierno para fusionar los espacios del derecho público y del *gubernaculum*. No es ninguna casualidad que sea justamente en estas décadas que en muchos de los espacios latinoamericanos se potencie la generación de un “derecho del Estado” sin que ello precisara necesariamente un cambio de texto constitucional. En éste podía estar el programa de mínimos (o, alternativamente, como en México, dar tal valor únicamente a parte de la constitución) y en el derecho del Estado generado por vía legislativa o administrativa concentrarse la savia que nutría la política cotidiana.

El texto colombiano de 1886 representa bien lo que el liberalismo latinoamericano finisecular iba buscando en la constitución. No se afirma que el liberalismo en general estuviera de acuerdo con los distintos preceptos de este texto (con su clara vocación



centralista o su no menos clara vocación católica), pero sí que para gran parte de los liberales de las décadas finales del siglo XIX el colombiano era un texto que servía para dotar de la necesaria estabilidad al sistema político.

Interesa que nos fijemos en algunos de los puntos esenciales de aquella arquitectura constitucional colombiana en los que se quería ver cimentado ese ideal de orden y estabilidad. Como es sabido, este régimen fue ideado con la notable influencia de Rafael Núñez, un liberal que había militado entre los progresistas (en su Cartagena natal fundó la Sociedad Democrática a mediados de siglo) y que transitó hacia el conservadurismo fundando en 1886, el Partido Nacional, para liderar el proceso de cambio constitucional de ese año. A esas alturas de su vida política, el ideal de Núñez y de otros muchos liberales colombianos, como su estrecho colaborador y también presidente de la república Miguel Antonio Caro, era la definición de un Estado para la república que funcionara de manera eficaz en sus funciones básicas de asegurar el insumo fiscal necesario, imponer un principio de legalidad uniforme y mantener el orden social.

Para ello, la primera medida que adoptó la nueva constitución de 1886 fue deshacerse del régimen federal de gobierno. “La Nación Colombiana se reconstituye en forma de República unitaria”, decía su primer artículo para, a continuación, negar cualquier forma de soberanía en los territorios: “La soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación, y de ella emanan los poderes públicos, que se ejercerán en los términos que esta Constitución establece” (Colombia, 1886, art. 2). Por ello, si bien los espacios definidos como Estados libres y soberanos hasta ese momento permanecían por el momento inalterados, se rebautizaban como departamentos y se reservaba la posibilidad de que por iniciativa municipal y ley nacional se reformara su extensión. Esta posibilidad de intervención del Congreso en la definición territorial era aún más directa en el caso de los espacios de población mayoritariamente indígena que el sistema federal había dejado, como en

muchos otros modelos federales en América, en calidad de territorios (entre ellos Caquetá, Casanare, La Guajira y Sierra Nevada y Motilones). La capacidad para intervenir arbitrariamente sobre los espacios indígenas se completaba con la disposición constitucional que habilitaba la desposesión de tierras: “No habrá en Colombia bienes raíces que no sean de libre enajenación ni obligaciones irredimibles” (art. 37).

El otro aspecto institucional que los liberales del Partido Nacional entendieron imprescindible cambiar tenía que ver con el gobierno de la república. Frente al principio federal de gobierno subsidiario de los Estados, la nueva constitución estableció un auténtico blindaje de la capacidad directiva del Estado —el único que la constitución reconocía, el nacional— en manos del presidente de la república. Para empezar, amplió de dos a seis años su mandato y dejó el procedimiento de su elección diferido a la legislación electoral: “El Presidente de la República será elegido por las Asambleas electorales, en un mismo día, y en la forma que determine la ley, para un periodo de seis años” (art. 114). El refuerzo del polo ejecutivo del sistema se estableció no sólo en las amplias funciones de dirección de la administración, sino también en las legislativas. Así, el ejecutivo se reservaba, por ejemplo, un papel relevante frente al Congreso en toda la legislación que tuviera que ver con el derecho civil —la propiedad por tanto— y el procedimiento judicial —y el sistema de garantías con él— “Las leyes sobre materia civil y procedimiento judicial, que no podrán ser modificadas sino en virtud de proyectos presentados por las Comisiones permanentes especiales de una y otra Cámara o por los Ministros del Despacho” (art. 80-2).

Este blindaje se completaba con la capacitación del presidente para iniciar procesos contra cualquier funcionario y específicamente contra los gobernadores de los departamentos “Mandar acusar ante el Tribunal competente, por medio del respectivo Agente del Ministerio público, o de un abogado fiscal nombrado al efecto, a los Gobernadores de Departamento y a cualesquiera otros

funcionarios nacionales o municipales del orden administrativo o judicial, por infracción de la Constitución o las leyes, o por otros delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones” (art. 118-5); con la limitación extrema de la responsabilidad presidencial (únicamente referida a la violencia electoral, el impedimento de reunión de las cámaras o la traición) y, sobre todo, con la posibilidad de que el Congreso le confriera facultades extraordinarias prácticamente sin motivación: “Revestir, *pro tempore*, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen” (art. 76-10). Debe recordarse a este respecto que la constitución también dejaba en manos del gobierno la posibilidad de alterar los distritos electorales y, por lo tanto, de cómodamente contar con la colaboración del Congreso mediante la fabricación de mayorías (art. 178).

El presidente se apoyaba para realizar sus funciones, en sus ministros, que no forman consejo y cuyo número debía regular una ley posterior, con el Senado, que actúa a modo de consejo político y, eventualmente, con un Consejo de Estado. El Senado, además de corte de justicia dónde poder sustanciar acusaciones contra altos funcionarios, asesoraba para nombrar magistrados de la Corte Suprema y altos cargos militares, así como en asuntos de relaciones internacionales. El Consejo de Estado previsto en la constitución se activaría en 1914 (ley 60 de ese año) y lo haría como tribunal contencioso-administrativo, dando así finalmente coherencia a este régimen diseñado desde la perspectiva de la soberanía del Estado.

Esta arquitectura constitucional, como se ha dicho muy representativa del pensamiento liberal finisecular que buscaba en el Estado y su razón el punto de apoyo del disciplinamiento social, asumía que la propia constitución ocupaba un lugar muy limitado dentro del ordenamiento jurídico. El mencionado Miguel Antonio Caro, quien tuvo mucha injerencia en el diseño e implementación de este régimen, se refirió a ello al señalar que la ley inconstitucional, sancionada y promulgada, era válida. Aquí cabía el recurso del

particular ante la justicia para evitar que le perjudicara, pero el principio debía ser sagrado: “Nadie anula la ley”.

Así lo había establecido el propio texto de 1886 en su disposición transitoria señalada con la letra L: “Los actos de carácter legislativo expedidos por el Presidente de la República antes del día en que se sancione esta Constitución, continuarán en vigor, aunque sean contrarios a ella, mientras no sean expresamente derogados por el Cuerpo Legislativo o revocados por el Gobierno”. Es el principio que recogerá luego la ley 153 de 1887 en su artículo 6º (vigente hasta 1910): “Una disposición expresa de ley posterior a la Constitución se reputa constitucional, y se aplicará aun cuando parezca contraria a la Constitución...”. Como concluyó entonces José María Samper, la constitucionalidad de la ley no estaba cifrada en la constitución sino en el propio procedimiento legislativo.

De este modo, el constitucionalismo latinoamericano finisecular buscaba reajustar los espacios de la constitución y del gobierno, de modo que la primera no pudiera invocarse, como derecho, contra el segundo, como voluntad. Ello conllevaba también una intervención decidida en el espacio de los derechos y libertades para resituarlos de modo que no pudieran tampoco invocarse contra el propio Estado y sus poderes, especialmente el ejecutivo y su administración. En el modelo colombiano esto se tradujo en la reintroducción en el texto constitucional de una estrecha vinculación entre orden social y confesión y disciplina católicas. El Estado, como correspondía a esta concepción, no tenía propiamente una confesión oficial pero sí adoptaba la católica como referencia del orden social y la trasladaba como criterio moral de la educación pública: “La Religión Católica, Apostólica, Romana, es la de la Nación; los Poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento del orden social. Se entiende que la Iglesia Católica no es ni será oficial, y conservará su independencia”; “La educación pública será organizada y dirigida en concordancia con la Religión Católica” (arts. 38 y 41). Se toleraban otros

cultos cristianos, pero el Estado se comprometía únicamente con la cultura y la moral definidas en la confesión católica.

El punto es relevante para observar cómo la religión había definitivamente pasado de marcador inexcusable de identidad nacional a una convivencia simbiótica con el Estado. Puede entenderse mejor el contraste fijándose en la experiencia vecina y algo anterior de la constitución ecuatoriana de 1869. Obra, como se dijo antes, de Gabriel García Moreno, quien había llegado también a la conclusión de que el Ecuador resultaba ingobernable por su falta de congruencia nacional entre regiones, culturas y razas, trataba de imponer un criterio de unidad que quiso verlo precisamente en la religión católica: “La Religión de la Republica, es la Católica, Apostólica, Romana con exclusión de cualquiera otra, y, se conservará siempre con los derechos y prerrogativas de que debe gozar según la ley de Dios y las disposiciones canónicas. Los poderes políticos están obligados a protegerla y hacerla respetar” (Ecuador, 1869, art. 9). A ello se añadía la exigencia confesional para el ejercicio de la ciudadanía y, por supuesto, la modelación de una moral constitucional tomada de la misma confesión. En el modelo ecuatoriano la religión no era solamente un factor de disciplina social sino, como en la tradición anterior del constitucionalismo hispano, un criterio de definición de la comunidad política. El resultado fue que, paradójicamente, en el Ecuador se estaba confiando el proceso de consolidación estatal en manos de una institución de naturaleza profundamente antiestatal. Así se vio con claridad a finales de siglo, cuando la rebelión liberal llevó por divisa la necesaria separación entre Iglesia y Estado. Con Eloy Alfaro comandando la operación, se pasó primero por una tolerancia en 1897 que hacía de la católica la religión de la república pero no cerraba en la confesión la identidad ciudadana: “El Estado respeta las creencias religiosas de los habitantes del Ecuador y hará respetar las manifestaciones de aquéllas. Las creencias religiosas no obstan para el ejercicio de los derechos políticos y civiles” (Ecuador, 1897, art. 13), hasta llegar en 1906 a un laicismo rotundo de la

constitución al ignorar cualquier declaración a favor de la confesión católica y establecer como una de las garantías “la libertad de conciencia en todos sus aspectos y manifestaciones, en tanto éstas no sean contrarias a la moral y al orden público” (art. 26.3).

En el modelo que se estableció en Colombia, en sintonía con el liberalismo *fin de siècle*, la religión operaba ya solamente como factor de disciplinamiento, dejando de situarse como un factor de ruptura. De manera coincidente, otras libertades se veían limitadas también por el rasero de la conveniencia gubernamental. Así, la libertad de prensa se formulaba con posibles restricciones que quedaban a la interpretación del propio gobierno: “La prensa es libre en tiempo de paz; pero responsable, con arreglo a las leyes, cuando atente a la honra de las personas, al orden social o a la tranquilidad pública”, y la seguridad de la correspondencia se hacía depender también de la seguridad prioritaria del gobierno:

La correspondencia confiada a los telégrafos y correos es inviolable. Las cartas y papeles privados no podrán ser interceptados ni registrados, sino por la autoridad, mediante orden de funcionario competente, en los casos y con las formalidades que establezca la ley, y con el único objeto de buscar pruebas judiciales (arts. 42 y 43).

La cuestión, en fin, era que con bastante arbitrariedad podía el gobierno acordar una suspensión generalizada de garantías:

En los casos de guerra exterior, o de conmoción interior, podrá el Presidente, previa audiencia del Consejo de Estado y con la firma de todos los Ministros, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella. Mediante tal declaración quedará el Presidente investido de las facultades que le confieran las leyes, y, en su defecto, de las que le da el Derecho de gentes, para defender los derechos de la Nación o reprimir el alzamiento. Las medidas extraordinarias o decretos de carácter provisional legislativo que, dentro de dichos límites, dicte el Presidente, serán obligatorios siempre que lleven la firma de todos los Ministros (art. 121).

Incluso en casos de persistente proceso productivo de constituciones, como el venezolano, se entendió que debían establecerse algunos principios estabilizadores del sistema. Fue sobre todo durante el *guzmanarato*, el par de décadas que aproximadamente duró el mandato (directo o indirecto) de Antonio Guzmán Blanco (1870-1888), cuando se percibió mejor esa necesidad y, de hecho, la constitución, prácticamente la misma, se reformó para dar continuidad a su mandato. Es interesante comprobar cómo en ella, y dado que en Venezuela no era posible superar el momento federal de los espacios regionales de poder, el punto de unión efectivo estará en el propio presidente. No por casualidad éste se nombraba en un Consejo Federal formado por diputados y senadores y necesariamente de entre sus miembros:

El Consejo Federal elige de sus miembros el Presidente de los Estados Unidos de Venezuela y de la propia manera el que deba reemplazarlo en las faltas temporales o absolutas que ocurran en su periodo. Es nula de derecho y carece de eficacia la elección que para Presidente de los Estados Unidos de Venezuela se haga en persona que no sea miembro del Consejo Federal, así como la de los que hayan de suplirlo por faltas temporales o absolutas (Venezuela, 1881, art. 62).

Esta necesidad de implementar formas de refuerzo de la autoridad presidencial en contextos federales fue advertida también en la primera constitución republicana de Brasil (1891). Fue, de hecho, la primera intención de su primer presidente, Deodoro da Fonseca, entender que su cargo debía entenderse subrogado en la posición del emperador como poder moderador que le reconocía expresamente la constitución de 1824. Sin embargo, la nueva constitución republicana no tenía ya el ojo puesto en la obra de Constant sino en el modelo republicano federal norteamericano. El presidente, lejos de erigirse como poder moderador, actuaba como jefe de gobierno sometido a un control específico que podía traducirse también en un *impeachment* en casos relativos a actos

contrarios a la constitución (Brasil, 1891, cap. V: “Da responsabilidade do Presidente”).

Suprimida la referencia monárquica, la constitución brasileña tuvo que buscar los símbolos de la unión en la propia constitución. Por ello el sistema de 1891 se equilibró entre las propuestas positivistas de un modelo casi confederalista y las liberales de mayor grado de centralización; puede apreciarse mejor en el reparto fiscal entre estados y federación (aquéllos los de exportación y ésta los de importación). Con esos recursos los estados pudieron organizarse como auténticos poderes autónomos, con sus propias instituciones, y vincularse a la unión brasileña mediante las instituciones federales. Esto último resultó determinante, sobre todo ahora que junto a la monarquía desaparecerá la referencia a la religión católica como factor de identidad nacional: “Todos os individuos e confissões religiosas podem exercer publica e livremente o seu culto, associando-se para esse fim e adquirindo bens, observadas as disposições do direito commum” (art. 72). A ello seguirían en los años sucesivos leyes sobre matrimonios, enterramientos y registros civiles que terminaron por establecer esa separación entre Iglesia católica y Estado.

La relegación de la religión a un discreto espacio privado o a un uso público que no implicaba ya su condición de marcador esencial de la identidad nacional fue coincidente con los intentos de que el Estado pudiera desempeñar ese importante papel referencial. Para ello primero tenía que existir de manera mínimamente efectiva y ello podía intentar procurarse por la vía de un cambio constitucional, como en Colombia o en Brasil, o mediante el uso de un instrumento constitucional previo y una intensa adaptación legislativa.

Ese fue el caso, por ejemplo, de Argentina. En 1880 se produjo un postrer intento de separar a la provincia de Buenos Aires del dominio de las autoridades nacionales, y ese mismo año Julio Argentino Roca tomó posesión como presidente de Argentina después de la derrota de las tropas bonaerenses. Ese hecho marca un



momento de cambio notable en la historia Argentina decimonónica, pues demostraba que la relación entre nación y provincias se había invertido. Al igual que en Brasil, la opción seguirá siendo federal, es decir, con poderes territoriales de fuerte presencia política, pero por primera vez los poderes nacionales, con Roca investido presidente, lograban imponer su autoridad. Roca llegará a la presidencia con la idea de que al Estado le sería reconocida también su *auctoritas*.

Para ello contaba con el tradicional aval de los caudillos, un expediente militar brillante en el que destacaba haber impulsado como ministro de Guerra de Nicolás Avellaneda la última conquista relevante en el cono sur, al extender el dominio de la república al sur de la línea consolidada desde Mendoza hasta Buenos Aires. La creación en 1878 de la gobernación de Patagonia señalaba el resultado de un cambio de estrategia que no contemplaba ya la negociación —como había sido lo habitual desde la colonia— sino la guerra de exterminio y asimilación. Siendo presidente, Roca culminaría el proceso con las campañas de Neuquén y Río Negro en 1881 y, finalmente, la de Chubut en 1884. A diferencia de los caudillos, sin embargo, Roca no llevaba en mente consolidar posiciones territoriales propias sino más bien organizar mínimamente un Estado para la república argentina.

Muestra clara de ese impulso estatal de los años ochenta son ambos hechos con los que arranca el mandato de Roca: la sujeción de la correosa elite porteña al proyecto nacional y la extensión del dominio republicano a una geografía nacional hasta entonces puramente imaginaria. Como base constitucional esencial se siguió manejando la de 1853, con las reformas derivadas del pacto de San Juan de Flores (que ponía fin a la exclusión de Buenos Aires de la confederación) y la revisión constitucional realizada por la convención porteña de 1860 para su acoplamiento al orden constitucional nacional. Junto a otras cuestiones, la esencial estuvo en la cesión de la aduana, el nervio fiscal que había mantenido la independencia porteña y que habría de constituir uno de los calade-

ros fiscales esenciales del nuevo Estado. Junto a una fiscalidad basada en el consumo, el Estado argentino naciente de la época de Roca se nutrirá de esa fuente para comenzar un proceso de construcción institucional y burocrática del Estado.

La otra marca de la vocación estatal del momento tenía que venir de la conversión de la guerra contra los territorios indígenas en un dominio estatal efectivo. Como Roca había anunciado siendo ministro de Guerra, no se trataba en esta ocasión de hacer la guerra para luego pactar con determinados pueblos y jefes, sino de someter el territorio al sur de Buenos Aires, Córdoba, San Luis y Mendoza a una disciplina territorial dictada por el Estado argentino. Así lo reflejó la ley 1532 de 1884, con la que se organizaba ese espacio como “territorios nacionales”. Las nuevas adquisiciones en el sur (Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Tierra del Fuego y Santa Cruz), junto a las tierras indígenas del norte (Misiones, Chaco y Formosa), tendría una planta de gobierno uniforme, decidida por el Congreso nacional, compuesta de gobernador, jueces de paz, consejos municipales en distritos de más de mil habitantes, jueces letrados y legislaturas territoriales donde se sobrepasaran los treinta mil habitantes. Para poder salir de la condición de territorio y pasar a la de provincia (el equivalente a estado en otros sistemas federales) y, por tanto, tener una constitución propia y no el reglamento genérico de los territorios, debían alcanzarse los sesenta mil habitantes. Previsiones similares hacían otros espacios federales en el continente y, dado el exterminio indígena, en el sur previsiblemente serían producto de nuevos poblamientos: “Cuando la población de una Gobernación alcance a sesenta mil habitantes, constatados por el censo general y los censos suplementarios sucesivos, tendrá derecho para ser declarada provincia argentina” (art. 4).

Además de su consolidación territorial, el Estado debía dotarse de elementos esenciales para su funcionamiento: instituciones y funcionarios. Una nueva clase de servidores públicos, diferenciados según su posición en los escalafones de la administración y

provenientes de los profesionales formados en las instituciones de enseñanza que se habían ido creando (abogados y médicos mayoritariamente) y una serie de nuevas dependencias que cubrían desde la educación hasta los registros y la higiene o la administración laboral, fueron desplegándose por el país. El resultado es visible en dos hechos muy significativos: en primer lugar, que el Estado pudo finalmente hacerse cargo de toda una serie de aspectos relacionados con la vida social (educación, registros, matrimonios, enterramientos) que hasta entonces estaban gestionados por la Iglesia católica; en segundo lugar, el incremento en esa estatalidad puede comprobarse analizando el gasto público que la administración central hacía en el desempeño de sus funciones, que pasó de unos 13 millones de pesos oro a casi 190 millones.

Este Estado, sin embargo, no tenía el propósito —como, por otro lado, ocurría en gran parte del hemisferio occidental— de implicar en su gestión al conjunto de la sociedad. Sí aspiraba a que toda ella —con independencia de su clase, género o raza— experimentara su autoridad y, de ser posible, le reconociera la *auctoritas* de la que había gozado tiempo atrás la monarquía, pero ello no implicaba que la relación dialéctica entre el Estado y la sociedad (el ideal hegeliano que antes se mencionaba) pasara por una socialización efectiva del Estado. Su gestión (y, en gran medida, su uso) siguió siendo cosa de un reducido número de familias que tenderán a ser conocidos como la *oligarquía* conforme la crítica a este sistema se fue generalizando. Al igual que en otros espacios —europeos y americanos—, esta “oprobiosa oligarquía” organizó partidos que funcionaban mediante un esquema de amistades y clientelas políticas y que se podían suceder en el gobierno sin que se alterara la esencia del sistema. Esa esencialidad, sin embargo, no estaba ya en el texto constitucional de 1853, ni siquiera en el texto reformado, sino que se encontraba ante todo en una copiosa legislación civil, mercantil y penal que ordenaba realmente el sistema.

En el caso que nos ocupa, el argentino, la misma constitución de 1853 había previsto el despliegue de los códigos principales

(civil, comercio, penal y minería) por parte del Congreso (art. 64.11), mientras otras normas, como las procesales, debían tener desarrollo en las provincias. Éstas podían también, como de hecho fue, tener códigos esenciales propios en defecto de los nacionales (art. 105). El desarrollo del derecho público se dio sobre todo a partir de los años setenta: en 1871 entró en vigor el código civil, en 1886 el penal, en 1887 el de minería y en 1890 el de comercio.

Más extremo en este sentido fue el caso chileno, donde la constitución continuó siendo la de 1833, a pesar de que tras la guerra civil de 1891 el régimen político varió sustancialmente. Venía reformándose, en realidad, desde la década de los setenta, comenzando por una alteración electoral que requirió una reforma constitucional para terminar con la vieja tradición, proveniente del primer constitucionalismo hispano, de confiar la primera instancia electoral a las autoridades municipales y su adecuación a una antropología católica. La reforma electoral de 12 de noviembre de 1874 introdujo los dos elementos esenciales con los que el liberalismo latinoamericano finisecular contaba para organizar la representación; por un lado, una ampliación del derecho de sufragio que incluía también a las nacientes y pujantes clases medias, precisamente las que estaban nutriendo en gran medida las necesidades burocráticas de la incipiente estatalidad. En el caso chileno, esta reforma más que duplicó el número de electores que se situaría en los primeros años del siglo XX en torno al 5% de la población (hoy es aproximadamente el 75%) y, por otra parte, trasladó la obsesiva idea de orden al sistema electoral por dos vías: las juntas electorales las conformaban los mayores contribuyentes, y se introdujo el requisito del alfabetismo para poder sufragar.

Con ello se pretendía diseñar, mediante reformas que culminan en 1888 y 1891, un sistema político en el que pudieran participar las diferentes familias liberales sin necesidad del recurso a la insurrección. La política se entendía cada vez más como un espacio para negociar intereses encontrados, porque cada vez más tam-

bién el Estado iba convirtiéndose en una maquinaria compleja que gobernaba la sociedad y, justamente por ello, dispensaba numerosas oportunidades de negocio y empleo. El empeño del presidente José Manuel Balmaceda desde su llegada al poder en 1886 consistió precisamente en un doble objetivo: por un lado, lograr una unificación de las familias liberales en una sola casa, y por otro, establecer la presencia del Estado de manera efectiva en todo el territorio y muy especialmente en el norte salitrero, donde, como consecuencia de los empeños con que Chile adquirió aquellos territorios, dominaban de facto empresarios privados, entre los que destacaba John Thomas North, no por casualidad apodado *el Rey del Salitre*, de quien Balmaceda recelaba por haber conformado un inmenso poder propio en el norte.

Sí logró hacerse claramente más visible, la presencia del Estado; hasta entonces ninguna presidencia se había destacado como la suya por la construcción de infraestructuras de transportes, comunicaciones y administrativas que hicieron al Estado más presente que nunca para el común de los chilenos. Lo segundo, la unión de todas las familias liberales bajo una presidencia fuerte acabó costándole la vida; cuando Balmaceda se suicidó el 19 de septiembre de 1891 —acosado, cual un nuevo Estuardo, por el ejército parlamentario—, puso punto final a una tradición política que había hecho pivotar el sistema sobre la presidencia. A partir de entonces el parlamento será un lugar de juego político decisivo, aunque de nuevo este viraje político se llevará a cabo manteniendo el esqueleto constitucional de 1833.

Todo lo contrario ocurrió en esas décadas finales del siglo XIX en México. Al igual que en Chile, la constitución (en este caso la de 1857) siguió también vigente, pero la tendencia fue a una creciente “desparlamentarización” del sistema político. La alteración del régimen constitucional por la vía de la reforma, en vez de la reapertura del proceso constituyente se realizó, en el tiempo que estuvo vigente el texto de 1857 (hasta 1917), más de treinta veces. Antes de que durante el profiriato (1876-1910) se llegara a una

total alteración del sistema, la constitución se había modificado varias veces. Las más relevantes reformas se introdujeron en 1873 y 1874. En septiembre del primer año el Congreso declaró parte de la constitución en las conocidas Leyes de Reforma que, como vimos, habían establecido una estricta separación entre el Estado y la Iglesia católica. Como ya se dijo, se trataba de una legislación, ahora artículos constitucionales, que adelanta notablemente en América lo que en Europa comenzará a hacerse a inicios del siglo XX con la legislación francesa de diciembre de 1905. De este modo llegó al constitucionalismo mexicano un principio esencial: “El Estado y la Iglesia son independientes entre sí. El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión alguna”, del que se derivaban consecuencias para el ordenamiento civil (matrimonio, propiedad, promesa y trabajo).

La segunda gran intervención sobre el texto de 1857 estaba prevista en el mismo y es, en realidad, una perfección de la constitución. Se trata de la ley orgánica constitucional de 1869, referente a los artículos 101 y 102 de la constitución que eran los que habían constitucionalizado en México el juicio de amparo. Se trataba de un mecanismo garantista por medio del cual un tribunal federal podía interrumpir y eventualmente anular cualquier acto o ley contra los derechos garantizados por la constitución y las leyes orgánicas. Le había precedido una ley reglamentaria, de 1861, que marcaba ya el sentido de este precepto constitucional: “Todo habitante de la República que en su persona o interés crea violadas las garantías que le otorga la Constitución o sus leyes orgánicas, tiene derecho de ocurrir a la justicia federal, en la forma que le prescribe esta Ley, solicitando amparo y protección” (Ley Orgánica, 30 de noviembre de 1861, art. 2). Incorporando tradiciones procesales que arraigaban en el derecho colonial, el amparo llegaba entre 1861 y 1869 a formalizarse constitucionalmente y a constituir una peculiar vía de garantía jurídica de derechos constitucionales que se diferenciaba del *judicial review* norteamericano tanto como de la tradición “legicéntrica” europea.

La otra reforma de envergadura previa al porfiriato se produjo en 1874 y fue para reintroducir un principio federal en la representación nacional. A la previsión original de una sola asamblea denominada Congreso de la Unión se sustituyó un sistema bicameral en el que dicho Congreso volvió a estar conformado por una cámara de representantes y un senado. Éste, como era lo habitual en el federalismo americano, se componía con dos representantes por cada estado, respondiendo al principio de que esa cámara no representaba la voluntad de los ciudadanos sino la de los territorios, que como vimos, también, eran personas del sistema constitucional.

Durante el periodo conocido como porfiriato México conoció, como los demás países del área, cambios notables. Pasó de tener casi diez millones de habitantes, a más de quince millones; los escasos quinientos kilómetros de ferrocarril se convirtieron en más de veinte mil al borde la revolución de 1910; se cambió el patrón de la moneda como antes se refirió; se industrializó el norte y el entorno del Distrito Federal (aunque en su conjunto el país seguiría siendo rural: 65% en 1910). Continuó, sin embargo, siendo un país con una alta tasa de analfabetismo (alrededor de 75% al final del periodo) y unas desigualdades sociales que lejos de mermar se harían más evidentes después de un intenso proceso de extensión de la gran propiedad agraria. Estas transformaciones, que son iguales a las operadas en otros ámbitos latinoamericanos, no se acompañaron, sin embargo, de un proceso de redefinición constitucional, bien fuera en el sentido conservador que tomó en realidad la política mexicana, o bien en el liberal que nominalmente seguía siendo hegemónico. Al contrario, lo que define este periodo es un largo proceso de desconstitucionalización.

El deterioro constitucional fue promovido por la práctica de la política que desarrolló e impuso entre 1877 y 1910 Porfirio Díaz. Procedente de la clase media provinciana (nació en 1830 en la ciudad de Oaxaca), y mestizo, Díaz había seguido el *cursus honorum* típico de cualquier caudillo: ingresó al ejército para combatir

la ocupación norteamericana en 1846, participó en el plan de Ayutla para derrocar a Santa Anna y en la guerra de Reforma, alcanzando fama militar durante la resistencia a la ocupación francesa. A diferencia de otros caudillos, Díaz contaba además con una educación claramente por encima de la media habitual en su tiempo, y desde su vinculación con el liberal oaxaqueño Marcos Pérez, optó por este grupo que enseguida comandaría Benito Juárez. De hecho, el movimiento que lideró para derrocar al presidente Sebastián Lerdo de Tejada en 1876, conocido como el plan de Tuxtepec, se cimentó en un principio muy propio del constitucionalismo de 1857: la no reelección del presidente de la república.

Al final de su segundo mandato, en 1888 (entre 1880 y 1884 ocupó la presidencia Manuel González), Díaz comenzó a desvirtuar profundamente el sistema constitucional. Lo hizo, en primer lugar, para perpetuarse él y su círculo en el poder. El texto de 1857, aunque no era expreso, claramente daba a entender que la presidencia de la república debía ocuparse por un solo mandato: “El presidente entrará a ejercer sus funciones el 1º de Diciembre, y durará en su encargo cuatro años” (México, 1857, art. 78). Los artículos sucesivos regulaban el funcionamiento de la máxima magistratura de la república en términos que indicaban esa clara voluntad constituyente: “Si por cualquier motivo la elección de presidente no estuviere hecha y publicada para el 1 de Diciembre, en que debe verificarse el reemplazo, o el electo no estuviere pronto a entrar en el ejercicio de sus funciones, cesará sin embargo el antiguo, y el supremo poder ejecutivo se depositará interinamente en el presidente de la suprema corte de justicia” (art. 82). El “reemplazo” obviamente no podía referirse al que se aseguró el presidente Díaz, uno tras otro, desde 1888 hasta 1910.

Sólo forzando la constitución podía lograrse ese enmascaramiento de legalidad, y el oaxaqueño lo hizo en los dos sentidos posibles, reformando en 1888 la constitución en un sentido: “El presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre y durará en él cuatro años, pudiendo ser reelecto para el periodo constitu-



cional inmediato; pero quedará inhábil en seguida para ocupar la presidencia por nueva elección, a no ser que hubiesen transcurrido cuatro años, contados desde el día en que cesó en el ejercicio de sus funciones” (reforma al art. 78, 1887), y luego al contrario, en 1890, al volver dicho artículo a su versión original, para interpretarlo en el sentido más torticero, el que le facultaba para perpetuarse de por vida en la presidencia. Todo ello, teniendo presente que durante su misma presidencia, en 1878, se había reformado ese artículo de acuerdo con el plan de Tuxtepec, prohibiendo expresamente la reelección presidencial: “El presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre, y durará en él cuatro años, no pudiendo ser reelecto para el periodo inmediato, ni ocupará la presidencia por ningún motivo sino hasta pasados cuatro años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones”.

La devaluación constitucional producida en México durante estos treinta años fue notable también en otros dos aspectos cruciales. Por un lado, el Congreso tendió a convertirse en un instrumento del ejecutivo más que en un poder por sí mismo: por otro, los gobiernos de los estados dejaron paulatinamente de entenderse como entidades federadas para funcionar como parte del engranaje de amistades y clientelas políticas que se tejían desde la presidencia. Casos como el de Próspero Cahuantzi, gobernador de Tlaxcala, son buena muestra de esa capilaridad con que el régimen porfirista se transmitía hacia el interior. De biografía muy similar a la de Porfirio Díaz (familia de clase media provinciana, ascendencia indígena, militar de filiación liberal a mediados de la centuria), se instaló en la gubernatura de Tlaxcala en 1885 y no lo sacó de ella más que la revolución en 1911. Al igual que Díaz, reformó a su gusto la constitución del estado y utilizó cuantos medios estimó oportunos, incluida la represión de la libertad de prensa, la detención ilegal o el asesinato, para imponerse sobre sus adversarios. Podrían añadirse otros conocidos casos, como el de Bernardo Reyes, gobernador de Nuevo León durante veinte años, incluso cuando Díaz lo mandó a una misión europea a comienzos de la nueva centuria, lo que en

realidad era una manera de quitarse de encima al único contrincante que podría haberle disputado el poder.

Como se ve en el caso mexicano, junto al constitucionalismo nominal, es decir, el recogido en el texto que se conocía como Constitución, funcionaba otro código político que podía resultar a la postre radicalmente contradictorio con el primero. Refiriéndose al régimen instaurado en España en 1876, el gran polemista Joaquín Costa se refirió a una “constitución interna” definida por el caciquismo y la oligarquía que anulaba la otra, la constitución formal. Algo parecido puede observarse en el caso mexicano y otros en los que operaron similares mecanismos de devaluación constitucional. Los resultados fueron de larga duración, pues entonces se estaban definiendo algunas bases esenciales del Estado —como la administración y su funcionamiento, el sistema fiscal, la elaboración de los códigos esenciales—, de manera creciente, al margen de la constitución y su cultura. El propio Porfirio Díaz definió esta forma de entender el manejo del poder al referirse al suyo como un régimen con poca política y mucha administración. Quería con ello vender la idea de que la devaluación constitucional no tenía relevancia comparada con el beneficio que reportaba al país ir construyendo Estado a base únicamente de la administración. Ricardo Flores Magón —oaxaqueño como Díaz y uno de los más determinados opositores de su régimen, tanto que lo pagó con un largo exilio y muchos años de cárcel— dio la vuelta al aserto en un artículo publicado en enero de 1901 en *Regeneración*. De manera inteligente señaló que, lejos de carecer de política, el régimen porfirista era sobre todo eso, pura política de partido, de camarilla de amiguismo político. Una de las actuaciones por las que fue encarcelado se produjo el 5 de febrero de 1903, aniversario de la constitución de 1857, y es muy conocida: desde el balcón de la redacción de la revista satírica *El hijo del Ahuizote* descolgó un letrero rodeado de crespones negros en el que se leía: “La Constitución ha muerto”.

#### 4. CONSTITUCIÓN Y REVOLUCIÓN

Los manuales de historia de América Latina suelen hacer un corte cronológico entre los años setenta del siglo XIX y los treinta del siglo XX. La lógica del mismo es doble, pues entre esos años se puede apreciar bien el despegue, auge y crisis de un modelo de crecimiento basado en la demanda exterior de alimentos y materias primas, y por otro lado, es en ese lapso cuando se consolidaron y cuestionaron regímenes políticos que suelen quedar bajo la etiqueta de liberales.

Desde la perspectiva de este libro (la historia del constitucionalismo) debe, sin embargo, darse relevancia propia al momento que inicia con las últimas independencias producidas en el Caribe y en Panamá con el comienzo del siglo y termina en los años previos a la segunda Guerra Mundial con el panorama constitucional profundamente alterado —como ocurrió también en la Europa de los años veinte y treinta— respecto a lo que el siglo XIX había elaborado.

Desde la perspectiva del constitucionalismo, hay tres líneas esenciales que recorren este periodo de las tres primeras décadas del novecientos; la primera tiene que ver con la relación entre derecho internacional y constitucionalismo. Como vimos en el primer capítulo, desde sus orígenes el constitucionalismo tuvo una estrecha comunicación intelectual y jurídica con el *ius gentium*. De esa cultura jurídica provenía, ni más ni menos, que la elaboración de una teoría de la soberanía de las naciones que fue transferida a gran parte de las constituciones que el hemisferio occidental comenzó a producir desde los años setenta del siglo XVIII. Esa misma

cultura continuó evolucionando determinada en el siglo XIX por dos factores: el proceso de construcción del Estado y la redefinición del imperialismo. Fue a los estados, como entes soberanos y no a las naciones como sujetos de soberanía social, a los que el derecho internacional comenzó a apelar de manera más insistente luego del congreso de Viena (1815). Fueron también los estados nacientes los que protagonizaron el proceso de redefinición imperial en la cultura europea.

En el caso que nos ocupa este proceso fue ciertamente complejo, pues, por una parte, las mismas naciones surgidas de la crisis imperial española continuaron hacia el interior el proceso de dominio cultural, social, económico y político de las gentes de cultura no euroamericana. No sólo de las naciones o pueblos que continuaban aún al margen de cualquier noción de conquista o dependencia de una dominación extraña, sino también de la más numerosa población de ese origen pero secularmente ya reducida a una dominación monárquica primero y republicana después. Como hemos apuntado en el capítulo anterior, en los momentos en que más se hacía necesaria la cohesión nacional, cuando existía un estado de guerra exterior, más se evidenció la falta de compactación nacional en algunas repúblicas, como el Perú de la guerra del Pacífico. Por otra parte, una potencia americana pero de identidad a estos efectos plenamente europea, los Estados Unidos, desde el momento en que estas nuevas repúblicas latinoamericanas habían mostrado cierta viabilidad había establecido una peculiar doctrina en el ámbito del derecho internacional. De acuerdo con ella, a la vez que excluían a las potencias de la vieja Europa se postulaban como una suerte de potencia tutelar sobre todo el continente. Esa posición, redefinida a comienzos del siglo XX, tendrá ahora traslación directa al derecho constitucional de algunos países latinoamericanos.

La segunda línea de fuerza viene dada por la deriva autoritaria que se experimentó en gran parte del área. No es, ni mucho menos, que las formas autoritarias de poder hicieran entonces su apa-

rición. Como hemos visto, durante el siglo XIX fue habitual una cohabitación entre los espacios de la constitución y del gobierno ejercido al margen de la misma, siendo en este último donde esas formas de poder derivadas del caudillismo se hacían visibles, siempre dependientes de que desde el otro polo, el de la constitución, se reactivara un proceso de corrección que iniciara un ciclo de cambio de gobierno. Lo que va a ser peculiar en estas primeras décadas del siglo XX es un intento de hacer confluir ambos espacios, el del gobierno autoritario y el de la constitución, apelando a la necesidad y la emergencia. No hay en América Latina nada parecido a una fascistización del Estado, nada que sea parangonable con la evolución italiana después del asesinato del diputado Giacomo Matteoti. El autoritarismo latinoamericano rara vez llegó a prescindir totalmente de la constitución como hicieron las leyes *fascistissime* o luego la “leyes fundamentales” del franquismo en España.

La tercera clave para entender el constitucionalismo previo a la segunda Guerra Mundial debe buscarse en la evolución ideológica que llevó a cuestionar abiertamente la idoneidad del constitucionalismo liberal. Fue desde varias aproximaciones ideológicas que se llegó a la conclusión de la necesidad de innovar en la estructura constitucional básica para poder dar cabida en ella a procesos y dinámicas sociales que no estaban presentes en la era del constitucionalismo liberal. Aunque, al igual que ocurrió con el totalitarismo, el socialismo tampoco llegó a tener en esas décadas un desarrollo constitucional propio en América, son varias las experiencias constitucionales que en los años veinte y treinta incorporaron la perspectiva social.

#### IMPERIALISMO Y CONSTITUCIÓN

El presidente norteamericano Chester A. Arthur confió en el jurista y diplomático John A. Kasson la delegación estadounidense al

Congreso de Berlín de 1885. Kasson propuso, sin éxito aparente, que las potencias europeas se aseguraran el consentimiento nativo para la ocupación de sus tierras en África. No se refería, en absoluto, a una suerte de tratados bilaterales entre sujetos de igual relevancia en el derecho internacional sino a la celebración de tratados con jefes tribales que produjeran un documento escrito (en lenguas “civilizadas”, por supuesto) que sirviera no tanto de cara al ocupado sino a los demás potenciales ocupantes. Aunque no tuvo reflejo en las disposiciones finales del congreso que se repartía África, el consejo del norteamericano fue profusamente seguido y un elevado número de tratados de cesión de soberanía, tierras, comercio, materias primas y recursos naturales fueron “firmados” por líderes de pueblos africanos que ni manejaban un concepto de soberanía similar al del derecho europeo, ni entendían la lengua en la que el tratado fue extendido desde Berlín, París o Bruselas.

Kasson sabía bien de lo que hablaba pues algo parecido habían estado haciendo los Estados Unidos en el norte de América, donde se habían ido apropiando de tierras y recursos haciendo uso tanto de la fuerza militar como del derecho. Numerosos tratados firmados y sellados por representantes del gobierno norteamericano habían ido extendiendo, y continúan haciéndolo, el dominio de los Estados Unidos hasta ocupar toda la extensión con que hoy aparecen representados en cualquier mapa. Más aún, incluso dentro de estos tratados podían contenerse otras formas de disposición sobre gentes, como fue el caso de los negros, cuya devolución como propiedad usurpada por tribus indias a colonos blancos se recogía también en algunos de estos tratados. Aunque la cultura jurídica del imperialismo y el colonialismo hacía distinciones más precisas en cuanto a los grados de incivilidad observables en distintos pueblos, para Kasson los tutsi de África central y los navajo de Norteamérica eran gentes susceptibles de ser tratadas de manera similar por parte de una potencia civilizadora.

Esta noción de civilización fue justamente la determinante para aquella cultura jurídica del derecho internacional de finales

del siglo XIX y comienzos del XX. Según la doctrina más asentada entonces, debía diferenciarse entre las naciones civilizadas (los sujetos relevantes del derecho internacional), los pueblos que estaban a medio civilizar (muchas veces referidos como bárbaros) y los que no tenían viso alguno de civilización, a los que se consideraban en estado de naturaleza, en la categoría de salvajes. Todo dependía, por supuesto, de una apreciación cultural europea, por lo que para esta cultura jurídica cada vez tenía más valor la labor que la etnología y la antropología nacientes iba ofreciendo de diferentes partes del planeta.

A la condición de salvajes habían apelado también Estados como el argentino o el mexicano para legitimar sus guerras contra los pueblos indios que aún en los años setenta y ochenta del XIX resistían someterse a la disciplina estatal. Las crónicas periodísticas, la literatura y enseguida el cine difundieron con profusión esa imagen del salvaje frente al que sólo cabían soluciones como la guerra, el exterminio o la reducción. La condición colonial, sin embargo, no se redujo a estos pueblos que, separados de lo que se denominaba “vida civil”, podían equipararse fácilmente con los pueblos africanos que los europeos estaban sometiendo al mismo tiempo. En efecto, como en parte vimos en el capítulo anterior, el constitucionalismo latinoamericano desplegó una serie de medidas sobre la propiedad, el gobierno local y los requisitos para sufragar que supusieron una prolongación republicana de los procesos de intervención sobre las comunidades indígenas y sus tierras, recursos y formas de vida que había desplegado la monarquía en su mismo proceso de imperialización a finales del siglo XVIII. Más allá de la constitución, pero derivando de sus previsiones generales, las legislaciones sobre tierras —tan abundantes en las décadas finales del XIX— intensificaron la extensión de los sistemas productivos de hacienda y, con ello, la desarticulación de las comunidades locales. El cientifismo y el positivismo vieron siempre estos procesos como el necesario triunfo de la civilización sobre un “sustrato” ajeno a ella, el indígena.

La obra de insignes intelectuales del momento, como la del mexicano Justo Sierra Méndez, está impregnada de ese convencimiento. Si su padre, Justo Sierra O'Reilly, había ido a los Estados Unidos en busca de apoyo blanco para enfrentar el levantamiento indígena de mediados de siglo, Justo Sierra hijo cifrará en la exposición al mundo exterior (al mundo "civilizado") la capacidad de México para evolucionar socialmente. Su pensamiento conectaba con una fuerte tradición que en América Latina había vinculado la civilización a una determinada cultura de las varias que aún albergaba el continente. Desde Andrés Bello hasta Miguel Antonio Caro, pasando por Domingo Faustino Sarmiento, la generación intelectual latinoamericana que florece en la segunda mitad del siglo XIX apuntaba ya a una concreción de la civilización en ese área circunscrita a un determinado modo de entender la organización social y la cultura. Leyes y lengua (española), y sobre todo la codificación de ambas, fueron preocupaciones que compartieron Bello y Caro. El padre de este último, José Eusebio Caro, había prestado atención a mediados de siglo al movimiento como la característica principal tanto de los individuos como de las sociedades. Miguel Antonio Caro se preocupó —tanto desde la presidencia de Colombia y la jefatura del Partido Nacional como desde la filología y la Academia Colombiana de la Lengua que contribuyó a fundar— por enfatizar la necesidad de gestionar correctamente ese movimiento hacia la plena civilización. Era tarea propia de las elites ir corrigiendo los desajustes que en sus sociedades producía el hecho de que si no con "salvajes", sí tenían que vérselas cotidianamente, mucho más de lo que podían tolerar, con unos bárbaros —unos semicivilizados— que no acababan de ingresar en el espacio de la civilización.

Las repúblicas latinoamericanas se habían creado sobre la base cultural de ese sueño civilizatorio. Lo hicieron, tanto en las constituciones como en su simbolismo, con una clara voluntad ecuménica que idealmente pretendía una asimilación de todo tipo de población a los parámetros culturales y civilizatorios de la minoría



social a la que pertenecían Caro, Sierra o Sarmiento. El palacio de Bellas Artes de la ciudad de México puede tomarse como un buen ejemplo de lo que el constitucionalismo pretendía también forjar respecto de las identidades nacionales: el canon, el fundamento, era europeo, pero el ornamento debía contener un toque indígena que servía no para mostrar una identidad maya o teotihuacana, sino mexicana. Tláloc, el dios de la lluvia, dejaba de ser una deidad indígena para convertirse en un símbolo mexicano, como ocurrió abundantemente en monedas y sellos. Al igual que las constituciones y el derecho en general, la arquitectura de las principales ciudades de América Latina en el momento de cambio de siglo —y se hizo entonces mucho urbanismo— daba continuidad al proceso de afirmación de la civilización euroamericana sobre la cultura indoamericana. Lo que empezó cuatrocientos años antes por construir una iglesia católica sobre una pirámide indígena, continuaba ahora con la emblemática estatal entre las que estaban edificios, monedas, escudos y sellos, pero también constituciones.

Hasta ahí la lógica impositiva del discurso civilizatorio no presentaba excesivos problemas, aunque sí muy escasa originalidad: a los “salvajes” se les hacía la guerra y se les exterminaba de ser posible, y a los “bárbaros” se les disciplinaba mediante trabajo y privatización de sus tierras, aguas y recursos. América Latina, sin embargo, mostró otra cara del prisma de la dominación colonial que ha constituido uno de los ejes respecto del cual se han definido de manera muy insistente ideologías y partidos políticos. Se trataba de la posibilidad de que un Estado americano —los Estados Unidos de Norteamérica— rompiera la lógica de la igualdad entre estados y se colocara en una posición dominante respecto a los demás. Algo similar a lo que suponían los estados europeos de sí mismos en sus relaciones con naciones a las que etiquetaban usualmente también de bárbaras o semicivilizadas, como era el caso de algunos imperios orientales. China, Japón o Etiopía eran para los europeos y su cultura del derecho internacional estados (tenían una cierta organización y administración propias), pero no

dejaban de serlo precarios y, por ello, cabía reservarse el derecho de obligarlos a entrar en la senda de la civilización cada vez que se salían de la misma. Esto ocurría cuando, por ejemplo, negaban el trato comercial a los europeos o cuando incumplían tratados y convenios impuestos desde Occidente.

La doctrina Monroe (1823), como vimos, había establecido una suerte de cordón sanitario por parte de Estados Unidos para asegurarse que ninguna potencia europea volviera a establecer un imperio basado en América. Ello significó que también los Estados Unidos fueron asumiendo el papel de líder referencial en el proceso civilizatorio del continente. Debe advertirse que este papel no solamente fue autoasignado, sino que por regla general los líderes políticos e intelectuales latinoamericanos también lo tomaban como un dato incontrovertible. Un ejemplo temprano de las consecuencias que esta posición podía tener para otros Estados americanos se vio en México en los años cuarenta. Defendiendo precisamente la integración en su república de una parte “civilizada” del norte mexicano —la república de Texas, declarada independiente en 1835 y habitada y dirigida en buena parte por angloamericanos como Stephen F. Austin— fue que los Estados Unidos hicieron la guerra a México. Tras ocupar la ciudad de México en 1847, forzaron un tratado (el de Guadalupe-Hidalgo) que implicó la cesión a los Estados Unidos de aproximadamente la mitad del territorio de la república mexicana. En el territorio que México cedió a Estados Unidos habitaban muchos más “salvajes” que colonos mexicanos o angloamericanos, pero igualmente sobre ellos dispusieron los Estados Unidos de ambas repúblicas sin mediar consulta o tratado que mostrara consentimiento por parte de esa numerosa población que cambiaba más que de denominación de dominación, pues no hicieron ese tránsito en calidad de nacionales y menos de ciudadanos.

La hegemonía continental de Estados Unidos se fue construyendo, también y sobre todo, mediante el comercio y la diplomacia. Paulatinamente, en las décadas finales de la centuria fue igua-

lándose y luego superando a Reino Unido, el principal socio comercial y financiero de los países latinos. Para 1895 los Estados Unidos no ocultaban su posición en el continente, como confirmó el secretario de Estado Richard Olney al afirmar que su país era ya de hecho el “soberano” continental.

Tuvo ocasión de mostrarlo poco después ante una potencia en franco retroceso desde hacía casi cien años, España. El apoyo norteamericano a la causa cubana fue, con mucho, más un apoyo a los mismos Estados Unidos y su política de hegemonía continental. Tras la derrota definitiva de España, al fundador del nacionalismo independentista vasco, Sabino Arana, no le cabía duda de a quién debía felicitar por haberse zafado del pérfido dominio español: no a los cubanos, sino al presidente de los Estados Unidos Theodore Roosevelt. Apenas dos meses antes del final de la contienda hispano-cubana habían entrado en guerra los Estados Unidos con España y lo hicieron para quedarse militarmente en la isla hasta 1902 y, mediante un mecanismo de tutela constitucional, al mando de la economía y las finanzas hasta la revolución de 1959.

El modo de asegurarse el control de Cuba por parte de la potencia del norte combinó la presencia militar con una suerte de “diplomacia obligatoria” y, finalmente, la intervención constitucional. El pomposa y falsamente llamado Tratado de Reciprocidad Comercial entre Cuba y Estados Unidos de 1903 es un buen ejemplo de esa diplomacia obligatoria que otorgó a los Estados Unidos de hecho un monopolio comercial con Cuba. Valga el dato de que la inversión norteamericana en la isla se había multiplicado veinticuatro veces entre el momento anterior a la expulsión de España y mediados de los años veinte. Al oponerse infructuosamente a su firma, el senador cubano Manuel Sanguily expuso claramente la razón constitucional a la que respondía el empeño del presidente Tomás Estrada Palma: venía de hecho obligado puesto que constitucionalmente Cuba no era una nación soberana desde 1902.

En realidad, el razonamiento de Sanguily hay que llevarlo más adelante en el sentido de que en Cuba, con este tratado se certifi-

caba una continuidad al margen de la experiencia constitucional. En efecto, desde 1837 el constitucionalismo español había adoptado el principio de la especialidad para definir la situación de sus colonias ultramarinas, tomado constitucionalismo francés temprano. En su aplicación, el sistema de gobierno español en Cuba, conectaba más claramente con el de las reformas administrativas del siglo XVIII que con cualquier atisbo de gobierno constitucional. El modelo pretoriano que hizo del gobernador general una figura acumuladora de funciones, sobre todo desde mediados de siglo, solamente se quiso reformar en el sentido constitucional cuando ya era tarde, con una propuesta autonomista.

Ahora también el constitucionalismo podía pasar de largo por la isla. Cuba se había dotado de una constitución en 1901, en estado de ocupación militar. Se trataba de un texto refundido de otras constituciones latinoamericanas y con el aroma de constitucionalismo norteamericano, que le daba su preámbulo y algunas instituciones principales (presidente y vicepresidente, Cámara de Representantes y Senado y Tribunal Supremo). Como era lo usual en el constitucionalismo de matriz hispana, arrancaba con una declaración de soberanía nacional: “De la Nación, de su forma de Gobierno y del territorio nacional” (Cuba, 1901, tít. I). Establecía un amplio catálogo de garantías y derechos, entre ellos el de sufragio para los varones mayores de 21 años (art. 38).

Sin embargo, no toda la capacidad constituyente estaba entonces en la asamblea que debatió, aprobó y firmó aquel texto constitucional. En diciembre de 1898, en París, España había firmado un tratado con Estados Unidos (no con Cuba), mediante el cual “entregaba” a dicha potencia Puerto Rico y las Filipinas y “renunciaba” a su soberanía en Cuba, en el entendimiento de que iba a ser ocupada por Estados Unidos a quien, en consecuencia, competía la “protección de vidas y haciendas”. Fue este protectorado transferido por España el que los Estados Unidos quisieron dejar consolidado antes de abandonar su ocupación militar de la isla en 1902. La constitución cubana preveía que su reforma debía hacer-

se “por acuerdo de las dos terceras partes del número total de miembros de cada Cuerpo colegislador” y previa ratificación por una “Convención Constituyente” convocada al efecto (art. 145).

La constitución cubana fue enmendada de inmediato, apenas aprobada, pero la iniciativa se situó a unos dos mil kilómetros de lo previsto en la constitución, en el senado de los Estados Unidos. Ahí, discutiendo el gasto militar, el senador Orville H. Platt introdujo una serie de condiciones que deberían cumplirse antes de desocupar la isla. Prácticamente desactivaban la constitución cubana puesto que afectaba a los principios básicos de la cultura sobre la que se asentaba el constitucionalismo cubano. De acuerdo con esta enmienda a la totalidad de lo obrado hasta ese momento por la asamblea constituyente cubana, Cuba no podía por sí misma tener relaciones internacionales, disposición sobre sus finanzas ni capacidad para optar por un cambio radical de régimen por la vía electoral. En todos esos procesos mediaba la voluntad de los Estados Unidos, con lo que este país pasaba de potencia ocupante a tener una posición de tutor que inhabilitaba de hecho la independencia cubana. De acuerdo con el derecho internacional vigente, Cuba no podía ser reconocida como nación totalmente independiente.

No hizo falta mucho tiempo para que esta desactivación constitucional de Cuba se hiciera evidente. En 1906 William Howard Taft, secretario de defensa de los Estados Unidos, momentáneamente se hizo cargo de la isla en calidad de gobernador, y poco después nombró a Charles Edward Magoon (con experiencia en Panamá) para el mismo cometido, hasta 1909. Mientras José Miguel Gómez no accedió a la restaurada presidencia de Cuba, la isla dependió de una administración cuya legitimidad no venía de la constitución sino de la enmienda que había alterado el orden constitucional cubano desde su nacimiento. Ésta sería la tónica que se mantuvo en Cuba hasta 1959, pues un nuevo acuerdo de reciprocidad en 1934 no haría sino agudizar la dependencia de Estados Unidos, país que destinaba ya la mayor parte de sus inversiones en América Latina a Cuba.

Entre finales del siglo XIX y comienzos del XX los Estados Unidos crearon un auténtico sistema de dominio propio que se alargó hasta Hawái, donde precisamente en 1898 también habían derrocado a la monarquía y establecido una república intervenida constitucionalmente desde sus orígenes. La simultánea adquisición del dominio sobre las posesiones españolas en el mar de China (Filipinas, Guam y otras islas) consolidó la presencia norteamericana en ambos mares que pedía a gritos una conexión que no exigiera desviarse hacia el profundo sur argentino-chileno. Los proyectos de conexión del Atlántico y el Pacífico estaban entonces muy avanzados y, descartada la vía mexicana de Tehuantepec, las posibilidades eran o Nicaragua o Panamá. Ante la duda, los Estados Unidos decidieron intervenir en ambos países con consecuencias constitucionales que nos interesan también aquí.

A finales de 1902 Colombia salía de uno más de los conflictos civiles que habían ocupado el siglo XIX. Éste había sido especialmente el más largo (se le conoce como Guerra de los Mil Días) y devastador para el país. Con la caja nacional más que quebrada, al presidente José Manuel Marroquín (quien había depuesto, siendo su vicepresidente, a Manuel Antonio Sanclemente), sólo le quedaba negociar la continuación del proyecto de construcción de un canal interoceánico en Panamá. El resultado fue un acuerdo, conocido por los apellidos de los plenipotenciarios como Herrán-Hay, mediante el cual Colombia recibiría una fuerte compensación económica a cambio de la cesión de diez kilómetros a lo ancho del recorrido del canal, que quedarían bajo jurisdicción norteamericana. El acuerdo, alcanzado después de intrincadas negociaciones en enero de 1903, fue, sin embargo, rechazado en el Congreso colombiano. Se apeló, por supuesto, a la soberanía nacional comprometida por las cesiones implícitas y explícitas en el tratado, pero ante todo se trató de un ajuste de cuentas parlamentario al presidente. No hacía falta mucho empeño para concluir que el tratado tal y como estaba presentado en el acuerdo Herrán-Hay implicaba cesiones que contradecían la soberanía colombiana sobre su propio

territorio (por ejemplo, la cesión de la “propiedad” y no del “arriendo” de esa franja de diez kilómetros).

A partir de ese momento la vía para obtener el control del añorado paso interoceánico pasaba por una solución que se pergeñó entre Nueva York y Washington, entre panameños descontentos (desde hacía tiempo), agentes norteamericanos y un ingeniero francés que veía peligrar una fortuna. Este ingeniero, Philippe Jean Bunau-Varilla, fue de hecho el signatario del acuerdo que en noviembre de 1903 alcanzaron la recién creada república de Panamá y los Estados Unidos, por el que no hubo más panameño que el espíritu de la delegación que hacía nada había conseguido Bunau-Varilla de la plenipotenciaria panameña. El acuerdo, de nuevo con John Hay, el secretario de Estado norteamericano, se había firmado el 18 de noviembre, sólo un par de semanas después de consumarse la separación de Panamá respecto de Colombia.

Al igual que en el caso cubano, en Panamá se procedió de inmediato a redactar una constitución. Se trataba de un refundido no muy logrado del texto colombiano de 1886 y de aportes del constitucionalismo norteamericano. Era un texto, sin embargo, que a diferencia del cubano recogía en su articulado la desactivación de soberanía propia, puesto que el “Tratado Público” al que se refería varias veces (el firmado con Estados Unidos en noviembre de 1903 y los que pudieran venir luego) existía ya y determinó la labor constituyente. Según este texto, el pueblo de Panamá “se constituye en Nación independiente y soberana regida por un gobierno republicano y democrático” (Panamá, 1904, art. 1), residiendo la soberanía en la nación panameña y siendo ejercida por representantes (art. 2). La rebaja, sin embargo, aparece pronto, al tratar del territorio de la república: “El territorio de la República queda sujeto a las limitaciones jurisdiccionales estipuladas o que se estipulen en los Tratados Públicos celebrados con los Estados Unidos del Norte de América” para la construcción del canal (art.3).

No cabía, con ello, dar consecuencia propiamente a un principio de soberanía panameña en el plano que debía manifestarla,

el internacional. La podría defender frente a Colombia, pero únicamente en la medida en que aceptaba una tutela norteamericana que se hizo efectiva en el artículo 136: “El Gobierno de los Estados Unidos de América podrá intervenir en cualquier punto de la República de Panamá para restablecer la paz pública y el orden constitucional si hubiere sido turbado, en el caso de que por virtud de Tratado Público aquella Nación asumiere o hubiere asumido la obligación de garantizar la independencia y soberanía de la República”. Esta previsión de tutela pasará por varios grados a lo largo del siglo xx. En 1936 se reformulará en términos de establecer una “perfecta, firme e inviolable amistad” con los Estados Unidos y en 1977 el tratado Torrijos-Carter abriría el camino para una reintegración plena de la soberanía panameña, aún entredicha (a pesar de que desde 1974 se había derogado el acuerdo Hay-Bunau-Varilla) por la intervención militar norteamericana de 1989 para deponer y detener por narcotráfico al dictador Manuel Antonio Noriega. Solamente con el final del siglo, en el año 2000, se llegaría a consumir aquel principio establecido en el artículo primero de la constitución panameña de 1904.

No era, sin embargo, requisito imprescindible la intervención constitucional para hacer efectivo el dominio y la limitación de soberanía. La otra región donde podría haberse abierto un canal interoceánico, Nicaragua, lo pudo comprobar. La ruptura de relaciones con Estados Unidos promovida por el liberal Juan Santos Zelaya, y consumada en 1908, fue contestada con la ocupación militar del país por tropas norteamericanas y con el establecimiento de un gobierno dependiente de Estados Unidos hasta 1926. Como era lo habitual, el nuevo gobierno nicaragüense procedió a diseñar una nueva constitución para suplir a la liberal de 1905, que contaba con un amplio catálogo de derechos y libertades que incluía el *habeas corpus*: “La constitución reconoce la garantía del Habeas Corpus. En consecuencia, todo habitante tiene derecho al recurso de la exhibición de la persona” (Nicaragua, 1905, art. 21). Llegó en 1911 y duró hasta 1936. Para poder calibrar la efectividad constitucional



que podía alcanzar un tratado por encima de la propia constitución, es importante observar el artículo segundo, donde tras proclamarse la libertad, independencia y soberanía de Nicaragua, se agregaba: “En consecuencia no se podrán celebrar pactos o tratados que se opongan a la independencia e integridad de la Nación, o que afecten de algún modo a su soberanía”, exceptuando el caso de la reconstrucción de la república de Centroamérica.

Cinco años después se procedía en Washington D.C. a la firma del tratado Bryan-Chamorro, mediante el cual el país centroamericano cedía derechos exclusivos y propietarios a Estados Unidos para cualquier posible canal que atravesara territorio nicaragüense y permitía que los norteamericanos se posesionaran de islas y de algún lugar a concretar en la Nicaragua continental con el fin de establecer bases militares. Contraviniendo el artículo constitucional antes citado, el tratado añadía: “Expresamente queda convenido que el territorio arrendado y la base naval que se mantenga por la mencionada concesión estarán sujetos exclusivamente a las leyes y soberanía de los Estados Unidos durante el periodo del arriendo y de la concesión, y del de su renovación o renovaciones”. El carácter tutelar con que se entendía este tratado se podía ver en la contraprestación que recibía Nicaragua: tres millones de pesos-oro que, sin embargo, serían administrados por los Estados Unidos. Durante este tiempo, de hecho, la aduana, los transportes y las finanzas estuvieron intervenidos y los Estados Unidos, antes de irse, dejarían también formado un cuerpo policial, la Guardia Nacional, con lo que comenzaría su carrera el dictador Anastasio Somoza.

La actitud ofensiva reiterada o la impotencia que conduce a una disolución de los lazos de la sociedad civilizada, debe requerir en América, como en cualquier otra parte, la intervención de alguna nación civilizada y en el hemisferio occidental la adopción por los Estados Unidos de la doctrina Monroe debe obligar, aún a su pesar, a los Estados Unidos, en dichos casos de actitud ofensiva o de impotencia, al ejercicio de un poder policial internacional

Con estas palabras anunció en 1905 el presidente norteamericano Theodore Roosevelt lo que se conoció como el “corolario Roosevelt” a la doctrina Monroe. América no era ya únicamente un espacio preservado de una intervención europea sino también vigilado por los Estados Unidos en funciones de esa “policía internacional” que decía el presidente norteamericano. Ese mismo presidente había versionado esa doctrina en términos coloquiales como la del *Big Stick*, el garrote que aguantaba siempre con la mano que no firmaba tratados de imposición, por si acaso. La superioridad continental de los Estados Unidos se tradujo no sólo en la intervención económica, financiera o política sino también en una suerte de *auctoritas* reconocida en todo lo que tuviera que ver con la “civilización”, como demuestran la enorme influencia cultural o el predicamento que tuvo en gran parte de los gobiernos de los años veinte el economista Edwin W. Kemmerer.

Detrás de esta mutación de la doctrina Monroe estaba el bloqueo naval y las acciones punitivas de las marinas de Alemania e Inglaterra contra Venezuela en 1903-1905, en las que participaron también otros países europeos acreedores de préstamos vencidos a Venezuela. Ese papel vigilante y tutelar que la doctrina de Roosevelt asignó a los Estados Unidos tendría repetidas consecuencias en diferentes países del área (Nicaragua, Haití, República Dominicana) y extendería a lo largo de las décadas siguientes una práctica de alteración constitucional por la vía de la intervención, que se unía así a la del tratado.

#### AUTORITARISMO Y CONSTITUCIONALISMO

Si la dominación y la tutela (lo que se resumió en la expresión, equívoca “imperialismo”) fueron un factor que intervino decisivamente en el proceso constitucional de América Latina, hubo otro factor interno que no lo hizo menos: el autoritarismo que se manifestó en diferentes escenarios, en el proceso de crisis de la expe-

riencia liberal que, como en el resto del hemisferio, se experimentó en América Latina en las primeras tres décadas del siglo XX.

En el escenario que nos ocupa el autoritarismo se legitimó apelando a la consecución de distintos fines (modernización, consolidación del Estado, defensa, orden), pero en todos los casos puso de manifiesto los límites que en el espacio latinoamericano conoció la experiencia liberal. Entre las dos últimas décadas del siglo XIX y las tres primeras del XX asistimos a procesos de consolidación y crisis de una política de notables que cambian su manera de hacer política respecto a la tradición anterior de las banderías liberales y conservadoras. A caballo entre ambos siglos, la consolidación de unas elites que se interpretan a sí mismas como las clases llamadas a conducir a sus sociedades por la senda del progreso dentro del orden es una constante desde Chile hasta México; es un momento que desde el punto de vista de la cultura política viene tan marcado por la filosofía de Herbert Spencer como lo había estado el constitucionalismo de los años veinte y treinta por Benjamin Constant. Al igual que ocurriera con el liberal francés, la filosofía spenceriana se tomó a beneficio de inventario por parte de los intelectuales latinoamericanos que apoyaron la adopción de formas autoritarias. Interesó mucho más lo que tenía que ver con la idea de la sociedad como organismo evolutivo que respondía a la supervivencia del mejor adaptado que la sustancial idea spenceriana de la ley de la *"equal liberty"* y por supuesto que el agnosticismo que acompañaba el liberalismo radical del filósofo inglés.

Esa idea de la necesidad de adaptar las complejas sociedades latinoamericanas al progreso estuvo detrás de gran parte de los proyectos políticos y constitucionales de la época de la política oligárquica y de notables que se consolidó en las décadas finales del siglo XIX y primeras del XX y que entró en crisis hacia los años treinta. Un caso especialmente interesante de adaptación a esta filosofía fue el del Brasil de la primera república (1891-1930). Como veremos luego, a pesar de una muy acusada diversidad social, étnica, territorial y política en Brasil el sistema constitucional

logró sostenerse mediante una adaptación permanente a esa realidad en la que contaban los caciques locales, los espacios provinciales, ahora estados, y un gobierno federal que actuó más como poder arbitral entre los grandes poderes de São Paulo, Minas Gerais y Rio Grande do Sul.

Hubo escenarios, sin embargo, donde la complejidad social y étnica finalmente se convirtió, desde el punto de vista de la práctica constitucional, en una segregación de espacios que acabó haciendo inviable la constitución misma, optándose como alternativa por formas autoritarias de gobierno; es el caso de algunas naciones andinas, donde, como ya se indicó, la guerra del Pacífico evidenció las profundas carencias en el proceso de conformación nacional. A ello se agregará desde la década de los ochenta la necesidad de conformar mínimas estructuras estatales. Este desfase entre los procesos de nacionalización y estatalización del espacio abocará habitualmente formas autoritarias de ejercicio del poder. No es que, como en las dictaduras posteriores, se entienda prescindible la constitución (casi todas fueron “dictaduras constitucionales”), sino que la constitución pasó a un segundo plano, en una suerte de letargo constitucional, dejando todo el espacio de la política al gobierno y a la administración.

Un ejemplo muy claro de aristocratización de la política es el que se produjo en Perú entre la época de Nicolás de Piérola —*factótum*, como vimos de la reconstrucción peruana después de la guerra del Pacífico— y la segunda presidencia de Augusto B. Leguía (1919-1930) que liquidó a aquella “república aristocrática”. Los textos constitucionales vigentes contenían las claves para ese proceso de conformación de espacios fuertemente segregados que difícilmente podían compactarse en forma de nación: “Ejercen el derecho de sufragio, todos los ciudadanos que saben leer y escribir, o son jefes de taller, o tienen alguna propiedad raíz, o pagan al Tesoro Público alguna contribución. El ejercicio de este derecho será arreglado por una ley” (Perú, 1860, art. 38); “Todo ciudadano puede obtener cualquier cargo público, con tal que reúna las cali-

dades que exige la ley” (art. 39). Similar previsión recogía la constitución boliviana de 1880 al exigir para el ejercicio de la ciudadanía “saber leer y escribir y tener una propiedad inmueble o una renta anual de doscientos bolivianos, que no provenga de servicios prestados en clase de doméstico” (Bolivia, 1880, art. 33-3).

Este tipo de previsiones constitucionales sirvieron siempre, en distintos escenarios, para filtrar la participación política de manera que quedaran fuera de ella las clases que se entendían carentes de un interés debidamente conformado, pues el acceso a la propiedad y a la condición de alfabetizado eran muy paralelos. Sin embargo, en el caso de sociedades como la peruana y, sobre todo, la boliviana de finales del siglo XIX y comienzos del XX, este filtro se extendía además por líneas que dividían étnicamente. En muchos casos no era sólo que una gran parte de la población fuera analfabeta sino que, como en Bolivia, el castellano era la lengua únicamente de una minoría que, en pureza, conformaba la nación constitucional. Hacia el cambio de siglo la población boliviana era de algo más de millón y medio de personas, de las que más de la mitad eran indígenas y una tercera parte mestizos. La lengua más usada era el quechua, seguida del aimara y después el castellano.

Por lo tanto, el asiduo enunciado constitucional que afirmaba ser boliviano todo el nacido “en el territorio de la República”, se entendía para una mayoría ante todo como una declaración de sujeto fiscal. Una mayoría de personas se vería más concernida por el artículo 16 de aquella constitución (“La igualdad es la base del impuesto y las cargas públicas. Ningún servicio personal es exigible, sino en virtud de la ley o sentencia ejecutoriada”) que por el 37 (“La soberanía reside esencialmente en la Nación; es inalienable e imprescriptible y su ejercicio está delegado a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La independencia de estos poderes, es la base del Gobierno”), entre otras cosas porque el servicio personal siguió exigiéndose por vía legal o para-legal, mientras que el espacio parlamentario de residencia de la soberanía nacional seguía siendo totalmente ajeno a la mayoría indígena o mestiza.

El requisito de la alfabetización en castellano o portugués para el ejercicio de la ciudadanía era —lo vimos ya— bastante habitual. Era parte del proceso de elitización de la política que se completaba con el traslado de la acción y el debate políticos a espacios también excluyentes respecto del mundo campesino, minero o menestral (como la prensa o el club). Ayudan a entender esta dimensión social de la constitución datos como los de Bolivia hacia 1900, donde aún un noventa por ciento de la población residía en espacios no urbanos (ni siquiera aldeanos) en los que la nación, y menos aún su soberanía, difícilmente se hacía presente. Eso no quiere decir que no lo hiciera la autoridad del gobierno o, más habitualmente, la de gamonales u otros sujetos sociales disciplinantes en el medio rural. Téngase presente que estas décadas a las que ahora nos referimos son los años de la gran expansión de la hacienda a costa de las tierras de las comunidades. La integración masiva en la disciplina de la hacienda, con la consiguiente pérdida de las referencias tradicionales, más que contribuir a la compactación nacional con un patrón criollo, agravó la desagregación, pues dejó a gran parte de los “nacionales” bajo formas de dominación que ni siquiera se incluían en los ordenamientos constitucionales. Como vimos, su normatividad se produjo mediante legislaciones agrarias que tuvieron notablemente más efectividad que la constitución. La elite que controlaba el espacio de la política —urbana, castellanohablante y propietaria— entendió que la única manera de mantener agregadas aquellas sociedades consistía en su sometimiento a la autoridad del gobierno. Dicho de otro modo, ante la falta de nación la receta fue más Estado.

Rafael Uribe y Uribe, el general liberal que desde el final de la Guerra de los Mil Días se definió como un político “nacional”, apoyó al gobierno del conservador Rafael Reyes (1904-1909) convencido de que la única salvación para Colombia estaba en el Estado. Un país deshecho por la guerra y todavía por “civilizar” en gran parte (la “barbarie” y la “selva” eran para Uribe los principales problemas para la estabilidad del país), necesitaba que el

Estado se conformara como motor para iniciar un proceso de consolidación nacional y social (“socialismo de Estado” lo denominó). El general Reyes, además de asegurarse la implicación de los liberales en el gobierno con nombramientos como el del propio Uribe, procedió a sentar las bases para la construcción de las estructuras estatales que, ahí coincidía plenamente con Uribe, Colombia precisaba ante todo.

Fue para ello que Reyes convocó a una nueva asamblea nacional a la que pidió reformas constitucionales que le permitieran actuar de manera autoritaria. En realidad debería hablarse en este caso de un cambio constitucional en toda regla, pues de hecho, entre 1905 y la caída de Reyes en 1909 Colombia tuvo una constitución diferente de la de 1886. El nombramiento de los magistrados de la Corte suprema (que se reservó en la primera ocasión el propio presidente); la reunión de las cámaras tres meses cada dos años; la capacidad de alterar el número de departamentos y municipalidades, y con ello, claro está, alterar la representación en las cámaras; la supresión de la vicepresidencia y del “Designado” como sucesor presidencial; la supresión del Consejo de Estado y, sobre todo, la ampliación de su periodo presidencial (solamente el suyo) a diez años, son las medidas que a golpe de acto reformatorio cambiaron entre marzo y abril de 1905 la constitución de Colombia. Lo hacían, como puede verse, en el sentido de liquidar cualquier sistema de contrapesos entre los poderes y de concentrar la política nacional en las manos exclusivas del propio Reyes. El liberalismo a estas alturas estaba muy dispuesto a hacer sacrificios notables de su propia ideología básica (como la separación de poderes) con tal de poder contar con un Estado mínimamente eficiente.

Era lo habitual que los presidentes autoritarios legitimaran sus mandatos apelando a sus logros en la economía, la fiscalidad, la mejora de los servicios, y sobre todo, la obra civil de la que el ferrocarril era siempre la estrella. También Reyes pudo presentar logros de este tipo, destacando el hecho de que en 1907 había logra-

do empezar a honrar de nuevo la deuda soberana de Colombia y, mediante un programa de reforma fiscal, promover y asentar un notable desarrollo agrícola e industrial. Su caída en 1908 trajo, luego del efímero paso de Ramón González Valencia, la consolidación del modelo constitucional republicano de la mano de Carlos Eugenio Restrepo. Con González se había producido en 1910 una nueva reforma que, sobre todo, tenía la intención de reducir el enorme poder político que Reyes había depositado en la presidencia. Lo hizo limitando el mandato presidencial a cuatro años e impidiendo la reelección inmediata. El dominio político republicano-conservador se extendió hasta 1930 (entonces también habrían alcanzado la victoria, si no hubieran concurrido con dos candidatos), apoyado en una estructura constitucional derivada de la constitución de 1886 y las reformas de 1910, que tuvo sobre todo el efecto de integrar a las complejas familias políticas de liberales y conservadores en el sistema, haciendo innecesario el recurso de la guerra civil.

Como puede comprarse en el Perú de los años veinte, el autoritarismo se utilizó también para superar esta fase de aristocratización de la política. Con una actividad política de clase media urbana más sólida que la boliviana, en el Perú de la segunda década del siglo XX afloró un malestar en la política que tenía que ver directamente con el proceso de exclusividad que había hecho de la “república aristocrática” un espacio diseñado únicamente para las elites civilistas (del Partido Civil fundado en los años setenta y que junto al Partido Demócrata de Piérola había dominado el espacio político). Lo relevante no era que participara muy poca gente de la política (apenas el 3% de la población), pues eso ocurría en muchos otros lugares del hemisferio occidental; lo relevante era que la política peruana se había reducido a un negocio, entre el club y el parlamento, en el que únicamente entraban las elites civilistas.

De ellas provenía Augusto B. Leguía, y de hecho fue presidente bajo la bandera del partido entre 1908 y 1912. Leguía entendió



que la crisis que siguió a su primer mandato no obedecía a un problema de orden público sino a una interpretación errónea de la relación entre política y sociedad en Perú. Dicho de otro modo, percibió que Perú tenía un problema de constitución, aunque pretendió resolverlo por la vía autoritaria. La república oligárquica del civilismo se había agotado porque no había sabido adaptarse a los cambios sociales que habían roto el esquema bipolar de un Perú compuesto por un espacio blanco y “civilizado” y otro indígena y “bárbaro”, por la ciudad y la sierra. Era cierto que Perú seguía siendo un país eminentemente rural, pero también lo era que en medio de las tradicionales divisiones socio-étnicas había ahora unas clases medias y obreras formadas en el proceso combinado de crecimiento económico y de una división moderna del trabajo: Lima tenía en 1920 20% de población obrera y la creciente administración, y la necesidad de más servicios incrementó notablemente el número de médicos, abogados, profesores y otros oficios de clase media.

No adaptarse a esa realidad cambiante le costó al civilismo perder el poder y, en poco tiempo, también el partido. Leguía, ganador de las elecciones de 1919, tuvo que echar mano de la fuerza armada para evitar las maniobras con las que el civilismo quiso resistir su elección, lo que aprovechó para cerrar el Congreso y asumir plenos poderes con los que dio inicio a un proyecto que bautizaría, muy a la europea en el momento, como Patria Nueva.

Aunque luego le hizo más bien poco caso, Leguía también se dotó de una nueva constitución, la de 1920. En ella puede apreciarse hasta qué punto el constitucionalismo tenía que hacerse ya eco de las nuevas realidades sociales peruanas. Se reforzaban, por un lado, las garantías individuales con la introducción, por vez primera, del *habeas corpus* (Perú, 1920, art. 4) y de una previsión de inviolabilidad de las garantías individuales: “Las garantías individuales no podrán ser suspendidas por ninguna ley ni por ninguna autoridad” (art. 35); “El Congreso dictará en casos extraordinarios, en que peligre la seguridad interior o exterior del Estado, las

leyes y resoluciones especiales que demande su defensa; pero sin que en los juicios de excepción a que hubiese lugar se pueda sentenciar a los inculpados. Estas leyes y resoluciones no pueden estar en desacuerdo con el artículo 35<sup>o</sup> (art. 36).

Por otra parte, regulaba aspectos de la relación entre trabajo y capital, como el arbitraje obligatorio en conflictos laborales (art. 41) o la previsión de una legislación específica —que llegó enseguida— sobre jornada, higiene y condiciones del trabajo (art. 47). A ello añadía otra previsión sobre la conveniencia de introducir desde el Estado elementos de regulación de desigualdades derivadas del mercado laboral, como la previsión social, la solidaridad, el ahorro colectivo o el cooperativismo (art. 56).

En tercer lugar, y por primera vez, el constitucionalismo detectaba al menos la presencia de esa mayoría étnica del país que había permanecido al margen del proceso de nacionalización, tanto identitaria como políticamente: “El Estado protegerá a la raza indígena y dictará leyes especiales para su desarrollo y cultura en armonía con sus necesidades. La Nación reconoce la existencia legal de las comunidades de indígenas y la ley declarará los derechos que les correspondan” (art. 58). Ya antes, tratando de la imprescriptibilidad de la propiedad del Estado, el artículo 41 había blindado en esa misma categoría los bienes “de comunidades indígenas”. En todo caso, como se ve en estas entradas, la manera contemplada de integración constitucional era sólo mediante una tutela estatal.

Si desde el punto de vista del diagnóstico político y del diseño de la constitución Leguía arrancó una prometedora etapa reformista, su gobierno, de once años de duración, se enredó de nuevo en el autoritarismo. Mediante un sistema clientelar, el presidente fue creando tanto un parlamento dócil como todo un tejido de dependientes del Estado (quintuplicó el número de trabajadores de la administración) que le permitió deshacerse pronto de sus promesas de realizar una mayor integración social de la nación. Apenas algunos meses después de la promulgación de la constitu-

ción, por ejemplo, una legislación ordinaria, la ley 4113 de 11 de mayo de 1920, vino a enmendarle la plana al establecer un servicio obligatorio, llamado de conscripción vial, que suponía una suerte de mita en manos del Estado, para construir ferrocarriles. Todos los varones de entre 18 y 60 años debían prestar determinados días de servicio gratuito, que podían redimirse “mediante el abono en efectivo del valor de los jornales correspondientes” o “en el trabajo de otro contribuyente”. Lo que se presentaba como una suerte de servicio nacional generalizado fue así, en realidad, un servicio exigido de nuevo a esa misma población que el constitucionalismo había simplemente ignorado y a la que la constitución de 1920 había dado por vez primera visibilidad. El resultado es muy sintomático de esta idea de reforma mediante el autoritarismo y la postergación constitucional: en 1930 Perú ciertamente tenía muchos más kilómetros de carreteras, algunas plazas y edificios emblemáticos y vías férreas, pero seguía sin tener una nación constitucionalmente integrada.

Hasta los años cuarenta del siglo pasado el autoritarismo no fue incompatible con el constitucionalismo. Era lo habitual que las constituciones siguieran vigentes aunque fueran ignoradas, cosa que no ocurrirá ya en la segunda mitad del siglo XX con dictaduras totalmente aconstitucionales. Un caso ciertamente extremo es el del régimen dictatorial de Jorge Ubico en Guatemala. Llegado a la presidencia con la promesa de no reelegirse, permaneció en ella de 1931 a 1944. Como primera providencia, Ubico derogó la reforma constitucional de 1927 que había introducido un tono más garantista y una distinción más clara entre poderes con el fin de reforzar el propio. A pesar de que su gobierno se consolidó en clave netamente autoritaria, deshaciéndose política y físicamente de la oposición, todavía quiso darle el toque constitucional que estos sistemas autoritarios mantuvieron. Para ello procedió a realizar una reforma constitucional en 1935 en la que se agregaron limitaciones a derechos como el de libertad de reunión (art. 8, que reforma el 25 de 1879), y de imprenta (art. 9, que reforma el 26 de 1879),

en el que desaparece la mención expresa (hecha en la reforma de 1927) de no incluir en la categoría de delito de imprenta la crítica a los funcionarios por sus actuaciones en el oficio (art. 9, reforma constitucional, 1927). También limitó fuertemente la autonomía municipal al dar al traste con la previsión original de 1879 de gobiernos de “elección popular directa” (Guatemala, 1879, art. 96) e introducir la figura de intendentes nombrados por el gobierno, la reserva a favor del ejecutivo de la fiscalidad local y, sobre todo, la capacidad de alterar por voluntad propia las ordenanzas municipales (arts. 25, 26 y 27, reforma constitucional, 1935), con todo lo que ello suponía en un país donde para la mayoría indígena el municipal era tradicionalmente el espacio de la política. La guinda, sin embargo, vino con una disposición transitoria: “La Presidencia Constitucional del General don Jorge Ubico terminará el 15 de marzo de 1943”, suspendiendo por ello todo lo relativo a sucesión presidencial recogido en la constitución.

Que Ubico se considerara a sí mismo “Presidente Constitucional” es muy indicativo de la relevancia que tuvo en esta primera mitad de siglo la constitución para el gobierno autoritario. En algunos casos incluso podían combinarse momentos de gobierno dictatorial y de gobierno constitucional, como fue el caso de Isidro Ayora en el Ecuador. Después de que un movimiento dirigido por militares jóvenes de Guayaquil derrocará en 1925 al último gobierno de la saga liberal inaugurada por Eloy Alfaro, la llamada “revolución juliana” demostró no tener mucho más recorrido programático que vagas aspiraciones a la igualdad y a un cierto Estado social. Tras dos juntas militares Ayora se hizo cargo en 1926 de un gobierno que ejerció de manera dictatorial con el fin de sentar las bases para un nuevo gobierno. Como en tantos otros casos, se pensó en generar estructuras de Estado que pudieran estabilizar la situación financiera y política del país, lo que Ayora hizo al estilo autoritario.

En 1928, sin embargo, se instaló una Asamblea Constituyente que procedió a elaborar un nuevo texto que supliera la constitu-

ción alfarista de 1906. El texto incluía novedades notables que demuestran que en el Ecuador de finales de los años veinte se atisbaban con claridad los límites del proyecto liberal clásico. Un amplio elenco de garantías individuales —relativas a libertades civiles, propiedad y seguridad procesal—, incluido el *habeas corpus* (Ecuador, 1929, art. 158); el derecho a la paternidad de los hijos ilegítimos; derechos sociales y laborales (art. 158-22), y una rigurosa novedad: el derecho al sufragio femenino: “Es ciudadano todo ecuatoriano, hombre o mujer, mayor de veintiún años, que sepa leer y escribir” (art. 13). Como se vio en el caso del Perú, aquí también comenzaron (en 1929), a aparecer indígenas en la constitución: “La Ley relativa al régimen de las provincias de la Región Oriental determinará, en lo posible, la manera de hacer efectivas para sus habitantes indígenas las garantías constitucionales. La propiedad de éstos, si tuvieren establecimientos fijos o se agruparen en poblaciones, será especialmente respetada” (art. 144). También preveía que en un senado de naturaleza territorial y corporativa hubiera, además de dos senadores que representaran a los “campesinos”, uno “para la tutela y defensa de la raza india”.

Se trataba de una constitución, por lo tanto, que estaba ya mutando la genética liberal clásica al introducir en el texto asuntos que habían estado tradicional y deliberadamente ausentes. Fue, sin embargo, también un texto que, al reforzar extraordinariamente al Congreso, llevó a un bloqueo institucional entre éste y el presidente. En efecto, el texto preveía que sólo el Congreso pudiera interpretar la constitución, haciendo las veces de una auténtica corte constitucional: “Interpretar la Constitución de un modo generalmente obligatorio y resolver las dudas que ocurran respecto de la inteligencia de alguna o algunas de sus disposiciones, haciendo constar en una Ley expresa lo que se resuelva o interprete” (art. 48-1). Su otra arma política fundamental fue la capacidad de censurar a cada ministro de Estado (art. 50-8). Precisamente ese bloqueo constitucional del gobierno en un contexto de creciente protesta social y de recesión económica fue lo que acabó derribando

al gobierno de Ayora y dando lugar a una década de fuerte inestabilidad política.

#### REFORMA Y REVOLUCIÓN

En pocos lugares, como en Brasil, se podía observar la diversidad y contradictoria complejidad de las sociedades americanas. Lo era desde el punto de vista étnico y social pero también política y territorialmente. A su advenimiento, la “República Velha” (1889-1930) tuvo que dirimir, por tanto, cómo gestionar esa complejidad. Los primeros intentos jacobinos de crear una suerte de república unitaria durante las presidencias militares enseguida dejó paso a la evidencia que se recogió en la constitución de 1891: Brasil era una república en la medida en que permitía el juego de poderes establecido entre estados y especialmente entre São Paulo y Minas Gerais (posteriormente, desde 1910, también Rio Grande do Sul). La república era un espacio en el que los poderes federales básicamente arbitraban diferencias regionales y conflictos intrarregionales y lo hacían desde una perspectiva mucho más parecida a menudo a la de una autoridad confederal.

La constitución estaba específicamente diseñada para ello, por lo que a pesar de que tuvo que ser reformada en 1926, se mantuvo como texto de referencia. La cámara de diputados, por su propia naturaleza de representación proporcional a la población (Brasil, 1891, art. 28), quedaba prácticamente en manos de los estados más poderosos; de hecho, se repartieron también entre ellos el poder federal mediante el control de la presidencia de la república (art. 47). Además, a diferencia de otros sistemas federales, los estados asumían funciones propias de naciones independientes, como el control fiscal de las exportaciones (art. 9), fuerzas militares propias (Constitución de São Paulo, 1891, arts. 16 y 20) y la capacidad de negociar por su cuenta empréstitos en el extranjero (Brasil, 1891, art. 12; São Paulo, 1891, art. 20). Junto a ello, la constitución de 1891 hacía especial énfasis en el mantenimiento

del poder municipal: “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (art. 68), que constituía la base de funcionamiento de un complejo sistema de caciques locales, *coronéis*, que acabarían —al igual que en otras experiencias similares— integrándose a los partidos políticos.

En Brasil la reforma funcionó, por tanto, en la medida en que pudo adecuar el sistema constitucional a una constitución material de poderes que basculaba entre determinados estados, la federación y un difuso sistema de poderes locales. Al igual que hemos visto para otras áreas, también aquí el sistema político se cerró en torno a unas elites que controlaban esos espacios decisivos, entre otras vías, también por la de vincular la ciudadanía efectiva con el alfabetismo (Brasil, 1891, art. 70.2). Sin embargo, la integración constitucional de los poderes efectivos en el país permitió a la primera república funcionar hasta la época de Getúlio Vargas.

La vía reformista también pudo mostrarse operativa para proyectos de mayor envergadura, incluso para algunos que pusieron fin a regímenes políticos. En efecto, una de las novedades que trajo la política para el ámbito constitucional en las primeras décadas del siglo XX fue la posibilidad de provocar cambios de régimen sin necesidad de alterar profundamente —en el sentido de cambiarlos— ni la constitución ni el Estado; esto pudo comprobarse en la Argentina anterior al golpe de Estado de 1930. Es un periodo que comienza y finaliza dominado también —como en tantos otros casos— por una figura individual, Hipólito Yrigoyen, sobrino del líder del radicalismo Leandro Alem, tomó la responsabilidad de reconstruir el movimiento tras la crisis finisecular que coincidió con sus sucesivos fracasos electorales desde 1894, con el cierre de su medio de difusión: *El Argentino* y, sobre todo, con el suicidio ritual de Alem en 1896.

Siguiendo la tradición de un partido que nació como un grupo conspirador, en 1905 la Unión Cívica Radical intentó un nuevo movimiento revolucionario que si bien no consiguió su objetivo

final, la toma del poder, sí resituó al radicalismo en la escena política Argentina. Lo hizo con un programa que, como en otros lugares de América Latina, apelaba a la Constitución como programa; algo similar a lo que los opositores de Porfirio Díaz reivindicaban en México. La diferencia más notable entre ambas experiencias es que en Argentina la vía de la reforma y la reactivación constitucional encontró finalmente cauce institucional y en México fue precisa la revolución.

De la fracasada experiencia revolucionaria de 1905 Yrigoyen y su partido sacaron la conclusión de que era conveniente dejar abierta la vía de una posible negociación que les reintegrara al sistema electoral de partidos, es decir a una vía institucional alternativa a la revolucionaria para poder hacer valer su propio programa constitucional. La ocasión llegó en 1912, cuando el presidente Roque Sáenz Peña entendió que, o el sistema se abría a un juego democrático o el radicalismo volvería a verse abocado a la vía insurreccional. Sáenz Peña pertenecía a un sector del conservador Partido Autonomista Nacional, conocido como “modernista”, con una concepción del Estado diferenciada de los roquistas más oligárquicos.

Una de las características del sistema constitucional de la federación Argentina era que no establecía regulación de la ciudadanía ni, consecuentemente, de los criterios que debían regir la participación electoral. En principio, era materia que debían desarrollar las propias provincias (era, recuérdese, el nombre argentino para lo que usualmente se llama estados) y lo hicieron en un sentido muy propio del momento, restringiendo el voto por razones que nos son ya muy familiares: propiedad y alfabetismo (además, claro está, de sexo). Había, sin embargo, que cubrir el hueco de los procesos electorales de la propia federación lo que hizo la ley 140. Estableció un sistema de registro que sirvió para discriminar, ya en la base del sistema electoral: eclesiásticos, sordomudos, dementes, penados con infamia, “y aquellos que conforme a la ley se hallen suspensos de la ciudadanía”.



Fue suficiente para organizar sistemas electorales que se caracterizaron, como era norma aún en casi todo el hemisferio occidental, por una oligarquización del sufragio. De hecho, Roca quiso darle a ese sistema su perfección al establecer, mediante la ley 4161, un sistema de distritos uninominales cuya idoneidad para un control caciquil de los procesos electorales y de las mayorías parlamentarias ya se había probado en otros lugares, como España. Esa reforma de Roca no duró mucho, en realidad, porque no era muy necesaria para el control del proceso y ahí era donde el programa radical insistirá más a partir de 1905, en la necesidad de variar éste de manera que pudiera tener posibilidades de llegar al poder por la vía electoral.

La ventaja, como se ha dicho, es que esto podía hacerse sin alteración constitucional, porque la vigente de 1853 no entraba en tal asunto. La reforma que finalmente impulsó Sáenz Peña en 1912, pactada con Yrigoyen, puede entenderse, pues, como un complemento de carácter constitucional. En efecto, permitió, ni más ni menos, la primera experiencia democrática en Argentina y una de las más precoces en el hemisferio occidental. Podría contraargumentarse que sufragio universal masculino ya lo había desde hacía tiempo en muchos otros lugares (Francia desde mediados del siglo XIX, España desde 1899), pero lo relevante del caso es que permitió por primera vez un cambio sustancial en la dirección del Estado sin necesidad del recurso a la vía militar y sin tener que variar la constitución.

La reforma electoral Argentina de 1912 sirve también para recordar los límites de la experiencia liberal y ahora democrática. Afuera quedaban las mujeres (hasta 1949) y también las personas que habitaban en los Territorios nacionales, es decir, las reducciones de indígenas que había ideado el Estado para controlar definitivamente lo que se entendía como la geografía nacional, como vimos en el capítulo precedente. No es que la ley lo señalara expresamente, sino que no era siquiera necesario, pues esos espacios no se regulaban por la constitución sino por una legislación especial

de 1884. En efecto, la ley 1532 preveía que en estos espacios de reducción indígena y escasa población de otra procedencia hubiera una serie de autoridades nombradas por el Gobierno nacional (gobernador, secretario, juez letrado) y otras de elección local (juez de paz, consejo municipal —en poblaciones de más de mil habitantes— y legislatura territorial en territorios de más de treinta mil habitantes). Expresamente, esa ley advertía que en estos espacios tenía aplicación la legislación nacional “en todo lo que no se oponga a la presente”.

Al otro lado del río de la Plata, en el Uruguay, se produjo también una muy interesante experiencia reformista que, en este caso, sí culminó en una no menos interesante reforma constitucional en 1917-1919. La figura predominante en este caso es la de José Batlle y Ordóñez, quien entre 1904 y hasta su muerte en 1929, dominó la escena política desde el control de una parte significativa del Partido Colorado. El reformismo de Batlle no solamente tenía como afán la modernización del Estado y de la economía, sino que supo ver, como Yrigoyen, que lo que estaba transformándose respecto del momento previo era la propia sociedad. Con algo más de un millón de habitantes y casi dos al filo de los años treinta, 30% vivía en Montevideo y de ellos alrededor también de 30% eran de origen extranjero. El catolicismo era mayoritario, pero ya en el censo de 1980 aparecía un significativo 15% de personas que se autoclasificaban como “librepensadores”. Era un país que tenía más de treinta millones de cabezas de ganado bovino y ovino, pero también un país en el que estaba arraigándose una clase media urbana que será la columna vertebral desde el punto de vista social del reformismo batllista.

El proceso reformista más intenso se hizo bajo el signo de la constitución de 1830, ahora completada finalmente en sus aspectos institucionales. Comenzó precisamente por poner fin a la política banderiza que tenía en el pronunciamiento el principal recurso de acción. Es cierto que el Colorado fue un partido que utilizó los mecanismos que le permitieron controlar el espacio político

institucionalizado, sobre todo después de que con la muerte de Aparicio Saravia (precisamente intentando un pronunciamiento) desapareciera el caudillismo como opción de recambio político. El reformismo, como en otros lugares del continente, tuvo que ver con los sectores comerciales, financieros, de transporte y rigor presupuestario. En el caso de Uruguay, sin embargo, tuvo mucho que ver también con un creciente y constante proceso de democratización de la vida política y de atención desde el Estado a las nuevas realidades sociales, como la proletarianización o la precariedad rural derivada del latifundismo. También con la consolidación de un Estado laico y de absorción completa de los espacios de poder aún en manos de la iglesia católica (matrimonios, registros, enseñanza, moral y disciplina social). No es una casualidad que en Uruguay votaran las mujeres por vez primera en 1927.

La idea de Batlle era que todo ello confluyera en un nuevo constitucionalismo uruguayo. Sin embargo, la convención constituyente convocada finalmente en 1916 por vez primera utilizando el sufragio universal masculino, deparó la sorpresa de una derrota del batllismo. Esto generó una situación compleja en la que el gobierno y el parlamento estaban controlados por los colorados batllistas, pero la asamblea llamada a establecer la nueva constitución lo estaba por el Partido Nacional y los colorados disidentes. Esto explica el carácter pactista del nuevo texto que entró en vigor en marzo de 1919.

La idea insignia de Batlle para el nuevo modelo constitucional de Uruguay había sido muy de fondo: sustituir la presidencia por un sistema colegiado de nueve miembros, de los que el Congreso debía nombrar dos y siete ser elegidos por el pueblo, renovándose anualmente uno de ellos, lo que dilataba varios años la posible mayoría de la oposición. Obligado al pacto, el resultado constitucional uruguayo que funcionó hasta 1933 resultó sumamente original. El artículo 70 recogía el fruto de la transacción entre batllistas, nacionales y disidentes: "El Poder Ejecutivo es delegado al Presidente de la República y al Consejo Nacional de Administra-

ción". Era una institución novedosa que suponía un reequilibrio del poder ejecutivo al dividirlo en dos sedes.

Se trataba de dejar en exclusiva en las manos del presidente únicamente aquellos asuntos puramente "de Estado", como la guerra y la paz, la seguridad y el orden interior y las relaciones con otras naciones; los demás asuntos del ejecutivo se transferirían al gobierno colegiado del Consejo Nacional de la Administración, cuyo nombramiento se regulaba de acuerdo con la idea original de Batlle. Su concepción era la de un poder donde residenciar todo aquello que no era puramente asunto de Estado:

Corresponde al Consejo: todos los cometidos de administración que expresamente no se hayan reservado para el Presidente de la República o para otro Poder, tales como los relativos a instrucción pública, obras públicas, trabajo, industrias y hacienda, asistencia e higiene; dar cuenta instruida a la Asamblea de la recaudación de las rentas y de su inversión en el último año; preparar anualmente el Presupuesto General de Gastos; dictar las providencias necesarias para que las elecciones se realicen en el tiempo que señala esta Constitución, y para que se observe en ellas lo que disponga la ley electoral, sin que pueda por motivo alguno suspender elecciones ni variar sus épocas, sin que previamente lo resuelva así la Asamblea General (Uruguay, 1919, art. 97).

El sistema funcionó hasta el periodo de la crisis de finales de los años veinte, cuando en Uruguay acabaría traduciéndose en una nueva reforma constitucional, la de 1934, que suprimirá esta bicefalia del ejecutivo. La experiencia uruguaya fue interesante porque demostraba cómo podían actuar mecanismos de profunda reforma constitucional sin requerir de momentos de crisis abierta en el país. No fue el caso de Chile, el otro país de Sudamérica con una vida constitucional que provenía de los años treinta del siglo anterior aunque, como ya sabemos, notablemente reformada sobre todo desde los años setenta del siglo XIX. En el caso del país andino el cambio constitucional de los años veinte se produjo en el contexto de una profunda crisis institucional.

Como ya vimos, el sistema político chileno, sin variar el texto constitucional básico, el de 1833, había derivado en los años noventa hacia un sistema de gobierno que hacía del parlamento y del juego de los partidos en él el eje esencial. Los límites de ese sistema se hicieron notablemente visibles en el momento en que un inesperado candidato, Arturo Alessandri, obtuvo por un muy escaso margen la presidencia en 1920. El sistema reformado en 1891 permitía al parlamento contrarrestar de manera muy eficaz el poder presidencial y a ello se dedicó la oposición, paralizando gran parte de la legislación que tenía preparada Alessandri para dar respuesta a un electorado que, como hemos visto en otros casos, era mucho más complejo que lo que era capaz de reflejar el tradicional sistema de partidos.

El bloqueo constitucional se hizo más evidente en el momento en que Chile empezó a acusar seriamente el deterioro producido en su economía por el final de la alta demanda de salitre derivada del final de la Gran Guerra y la aparición simultánea de alternativas al salitre chileno. Con una sociedad en constante movimiento, y diferentes reivindicaciones, la capacidad del ejecutivo para desarrollar políticas se evidenció muy estrecha. En ese contexto, en 1924 y 1925 sendas intervenciones militares —que implicaron, la primera, la salida temporal de Alessandri del país, y la segunda, su regreso al año siguiente— allanaron el camino para una reforma constitucional.

El texto —redactado y aprobado para agosto de 1925— actualizó el capítulo de derechos y libertades, llevando ahora al texto constitucional todo aquello que se había ido introduciendo vía reforma (como la libertad de conciencia y de cultos), la libertad de reunión y asociación o la regulación del derecho de petición. También permitió reflejar en el texto la modulación del derecho de propiedad que se derivaba de las nuevas teorías sociales. El derecho de propiedad seguía en el núcleo duro del constitucionalismo (“La inviolabilidad de todas las propiedades, sin distinción alguna. Nadie puede ser privado de la de su dominio, ni de una parte de

ella, o del derecho que a ella tuviere, sino en virtud de sentencia judicial o de expropiación por razón de utilidad pública, calificada por una ley”), pero ahora aparecía un límite social: “El ejercicio del derecho de propiedad está sometido a las limitaciones o reglas que exijan el mantenimiento y el progreso del orden social, y, en tal sentido, podrá la ley imponerle obligaciones o servidumbres de utilidad pública en favor de los intereses generales del Estado, de la salud de los ciudadanos y de la salubridad pública” (Chile, 1924, art. 10). A ello se añadían también ahora numerosas preven- ciones garantistas procesales y personales.

Las novedades más buscadas por quienes apoyaban el cambio constitucional tenían que ver con el orden institucional. La Cáma- ra de Diputados —elegida por los varones mayores de veintiún años, alfabetizados e inscritos en el registro electoral (art. 7)— se- guía teniendo como una de sus principales atribuciones iniciar la acusación contra las altas magistraturas de la república, incluido el presidente. Dicha acusación, inspirada en el *impeachment* de la sección segunda del primer artículo de la constitución de los Esta- dos Unidos, debía limitarse a actos “en que haya comprometido gravemente el honor o la seguridad del Estado, o infringido abier- tamente la Constitución o las leyes”. Junto a ello aparecía una ca- pacidad de “fiscalizar los actos del Gobierno”, pero muy escasa- mente efectiva al limitarse ahora a producir una respuesta por parte del ejecutivo (art. 39). Quedaba también limada la posibili- dad de un bloqueo parlamentario del ejecutivo mediante la ley de presupuestos del Estado: “El proyecto de ley de Presupuestos debe ser presentado al Congreso con cuatro meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir; y si, a la expiración de este plazo, no se hubiere aprobado, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República” (art. 44-4). Aun con todos los pro- blemas de gobernabilidad que presentará Chile en las décadas convulsas de los veinte y los treinta, el modelo constitucional de 1925 permitiría una alternancia política entre liberales, radicales e independientes.

La nueva generación de constituciones que se estaban proponiendo en América Latina en las primeras décadas del siglo XX, o las reformas en profundidad de las existentes, dieron, en muchos casos, entrada a las nuevas realidades sociales, sobre todo como preocupación. Aunque se trataba, en su conjunto, de sociedades aún predominantemente rurales, debe tenerse presente que la vida urbana estaba experimentando entonces un crecimiento sin precedentes en el área. Con esa expresión no sólo se debe aludir al hecho de vivir en un entorno no rural, sino sobre todo al fenómeno de cambio social que ello implicaba y su traducción en actitudes y exigencias políticas. Que las clases medias asociadas a ese medio estaban demandando nuevas formas políticas (partidos e instituciones) y que el constitucionalismo cambió impulsado en buena medida por ese carburante social, era evidente, como acabamos de ver; pero también ese entorno estaba produciendo una incipiente proletarización significativa, sobre todo en países como Argentina, Chile y México. Otros, como Uruguay, pese a su escasa población relativa también estaban experimentando un crecimiento de esos sectores sociales (30% de uruguayos vivía en Montevideo), y en sociedades como la peruana, donde ya aludimos a los problemas derivados de una compactación nacional pendiente, irrumpió también con fuerza la “cuestión social” en los años veinte.

Asociados a esos cambios sociales, se conformaron discursos que cuestionaban integralmente el orden de las repúblicas de notables. Es en los años del cambio de siglo cuando comienzan a crearse nuevos partidos políticos en América Latina. Las versiones que más se asemejaban al “liberalismo social” europeo se desgajaron de los partidos clásicos, como fue el caso de movimientos de gran peso y con dirigencias muy centradas en liderazgos personales —como los liderados por Alessandri, Batlle o Yrigoyen—. Es también el momento en que, junto a estas nuevas versiones del liberalismo, aparecen los primeros partidos socialistas y, desde la creación en 1919 de la Tercera Internacional, también comunistas. El socialismo fue una ideología que sirvió de puente entre libera-

lismo, democracia y cuestión social para muchos intelectuales, como fue el caso de personajes como José Ingenieros en Argentina. Movimientos como el conocido como Reforma Universitaria, originado en 1918 en la universidad argentina de Córdoba pero luego extendido también a países como Perú, y por supuesto, la creciente organización de la protesta obrera contribuyeron a concretar alternativas al sistema político y constitucional heredado del siglo anterior.

No es casual que al abrirse el grifo de la libre concurrencia electoral en 1912, en Argentina, un país con mayor dinamismo social a comienzos del siglo XX que muchos del hemisferio occidental, apareciera con fuerza la opción electoral del socialismo. Desde 1904 el socialismo argentino había logrado colocar en la Cámara al primer diputado en América Latina (en España el primer diputado socialista se eligió en 1910), y desde 1913 comenzó a tener peso político propio. No fue lo común en América Latina, donde los socialistas comenzaban entonces a organizar sus partidos, en muchos casos en la clandestinidad o en la precariedad legal.

Pero sí fueron años en que el socialismo comenzó a proponer abiertamente un modelo constitucional diferente. El punto de partida de la reflexión socialista sobre el orden político y constitucional no estaba en el individuo propietario y sus derechos derivados de tal condición sino en la función social de los medios de producción, el capital, el trabajo y las materias primas. La experiencia latinoamericana añadía a la letanía habitual del ideario socialista un análisis de las consecuencias de un tránsito del colonialismo al imperialismo. Se trataba de una reinterpretación del viejo tema político de la emancipación, que ahora se aplicaba desde una perspectiva social. Como señaló en 1928 el dirigente peruano José Carlos Mariátegui al presentar el programa del Partido Socialista Peruano, la auténtica emancipación en América Latina tenía aún que llegar y únicamente la traería una revolución doble: contra la explotación proletaria y contra el imperialismo (sobre todo nor-



teamericano). Ahí se encontraba un análisis que luego fue muy habitual en la izquierda latinoamericana:

El capitalismo se desarrolla en un pueblo semi-feudal como el nuestro; en instantes en que, llegado a la etapa de los monopolios y del imperialismo, toda la ideología liberal, correspondiente a la etapa de la libre concurrencia, ha cesado de ser válida. El imperialismo no consiente a ninguno de estos pueblos semi-coloniales, que explota como mercados de su capital y sus mercancías y como depósitos de materias primas, un programa económico de nacionalización e industrialismo; los obliga a la especialización, a la monocultura (petróleo, cobre, azúcar, algodón, en el Perú), sufriendo una permanente crisis de artículos manufacturados, crisis que se deriva de esta rígida determinación de la producción nacional, por factores del mercado mundial capitalista.

Este planteamiento de la emancipación y la libertad diferenciado de la tradición liberal debería producir efectos constitucionales también distintos. Luis Emilio Recabarren, fundador del Partido Obrero Socialista (1912) y del Partido Comunista de Chile (1922), lo dejó reflejado en un interesante documento precisamente titulado *Proyecto de Constitución para la República Federal Socialista de Chile*, de 1921. Su planteamiento de entrada no puede ser más sintético de lo que debe pretenderse con una constitución: “¿Qué es lo que queremos? Queremos vivir bien, eso es todo”. El problema era que en Chile, como en el resto del mundo capitalista, sólo una minoría vivía bien y el resto sobrevivía, si acaso. Recabarren sabía que los mecanismos propios de las repúblicas burguesas de notables no le iba a ser posible al socialismo conquistar el poder y transformar la sociedad, por lo que confiaba la ignición del proceso a la huelga general revolucionaria. Al tiempo, sin embargo, era consciente de la fuerza transformadora de la ley: “Solo estas dos fuerzas: la huelga y la ley —derivadas de nuestro voto— pueden darnos la moderna organización social”.

El resultado constitucional era necesariamente muy diferente del habitual, comenzando por la definición misma de Estado:

“Constituyen el Estado Chileno las Asambleas industriales y las municipalidades que organiza esta ley” (Recabarren, *Proyecto*, 1921, art. 1). Las primeras eran el pilar del Estado, su forma básica de organizarse desde la perspectiva del capital social y el trabajo: “Constituyen una Asamblea Industrial todo el personal de obreros y empleados de cada faena industrial establecida o que se estableciese en cada sitio de la República” (art. 12). De ellas surgía un proceso de representación mediante las municipalidades y una Asamblea Nacional que articulaban, todas ellas, la “suprema soberanía del Estado” (art. 3). Esa Asamblea Nacional, elegida por todos los chilenos y extranjeros residentes, de uno y otro sexo, actuaría, por tanto, como un último nivel de representación de una soberanía que no se agotaba, ni tan siquiera residía, en la nación, sino en los trabajadores de toda clase. El “ejecutivo” se entendía como una pura emanación de esta asamblea: “El Comité de Administración Nacional es cuerpo ejecutivo y administrativo y funcionará con las siguientes comisarías nacionales: de servicios públicos nacionales (comunicaciones en general, salud e higiene, prisiones); de movilización (tierra, mar, aire); producción, distribución y cambio; de relaciones, estadística; de instrucción, moral y cultura; de rentas nacionales (mientras sea necesario); de comercio o intercambio internacional” (art. 62).

Víctor Raúl Haya de la Torre tuvo que abandonar el Perú debido a la represión del gobierno de Leguía, quien en 1923 lo deportó a Panamá. Fue en México donde el dirigente peruano fundó el APRA (Alianza Popular Revolucionaria Americana) al año siguiente. Su referente no era un principio nacional sino el de un desterrado que contemplaba la posibilidad de una revolución continental. De hecho, aunque el nombre de la alianza alude a América, el discurso de presentación del movimiento, no casualmente en la universidad de México, se refería constantemente a “Indoamérica”, nombre con el que se quería enfatizar que el proyecto se basaba en una idea compleja de emancipación. Se nutría de un pensamiento que había venido desarrollando diferentes formas de

americanismo como contraposición a la hegemonía cultural y política norteamericana. El referente esencial había sido el del escritor uruguayo José Enrique Rodó (referente del movimiento Reforma Universitaria en el que se fajó el joven Haya de la Torre). La emancipación no podía ser la que las repúblicas criollas habían protagonizado respecto del rey de España, sino que tenía que realizarse a la vez frente al imperialismo norteamericano y la explotación étnico-social.

Si había un lugar en América Latina donde este discurso pudiera encontrar aceptación oficial era en el México nacido de la revolución de 1910. En México, efectivamente, se había producido un cruce de circunstancias históricas que hizo única su exploración de los límites del constitucionalismo decimonónico. Como vimos al cerrar el capítulo anterior, el opositor al régimen autoritario del general Porfirio Díaz, Ricardo Flores Magón, organizó en 1903 una protesta colgando un cartel en la redacción de su periódico, en el que daba cuenta de la muerte de la Constitución; lo hacía coincidiendo con el aniversario de la constitución de 1857 —oficial aunque no realmente, por supuesto, en vigor—. Sin embargo, Flores Magón no se refería a esa constitución sino a la cultura política que cifraba en la existencia y efectividad de una constitución, la contención de la arbitrariedad y el autoritarismo. En tal sentido tenía toda la razón: México había derivado hacia un peculiar régimen autoritario en el que la constitución no pasaba de tener un valor meramente simbólico. Dicho de otro modo, el porfirismo había desecado la cultura constitucional.

Como era de esperar, el régimen autoritario mexicano empezó a dar muestras serias de debilidad en el momento en que empezó a agotarse el argumento tan socorrido para todo gobierno autoritario del “orden y crecimiento” a cambio de la precariedad constitucional. Eso ocurrió con el cambio de siglo y el inicio de un signo adverso para la economía mexicana. No es únicamente que la economía internacional le diera media espalda a México, sino sobre todo que el crecimiento había sido enormemente desigual y había

generado grandes desequilibrios entre clases, regiones, sectores y hasta entre la propia oligarquía. En realidad, no es que en el México previo a la revolución de 1910 se hubiera agotado el crecimiento económico en sí (siguió haciéndolo en torno a 2.5%), sino que se agotaron más bien las posibilidades del régimen porfirista de incorporar y digerir el cambio social. Había sido capaz de hacerlo hasta la década de los noventa del siglo anterior, cuando el positivismo y el cientifismo ofrecieron sus avales al régimen, pero fue incapaz de pasar de ahí a una integración del nuevo liberalismo y menos aún de versiones similares al radicalismo. Dicho de modo comparativo, en México ocurrió todo lo contrario de lo que hemos visto para la Argentina de 1912-1916.

El deterioro del sustento social del régimen fue ampliándose de afuera hacia adentro. Si en principio estaban afuera, por supuesto, gentes como los hermanos Flores Magón o Camilo Arriaga, pronto lo irán estando sectores católicos, amplios sectores de las clases medias urbanas y, ya con expresiones violentas, sectores campesinos desarraigados por un brutal proceso de concentración propietaria en torno a las haciendas. El círculo más cercano al propio Díaz que se desgajó del régimen —y en el que primero reclutó adeptos Francisco I. Madero— fue el de los notables locales aglutinados en torno a Bernardo Reyes, señor de Nuevo León y posible candidato a suceder al mismo Porfirio Díaz. Su “exilio” —Díaz, ante la amenaza que suponía, lo envió a Europa poco antes de la Revolución— marcó ese punto en el que una parte del reyismo —Venustiano Carranza, por ejemplo— iría a parar al núcleo de la revolución.

Para la perspectiva que aquí interesa considerar, es conveniente no perder de vista que el complejo proceso histórico que conocemos como “Revolución mexicana” arrancó con un movimiento de fuerte connotación constitucional. En efecto, el anunció de una reelección más por parte del autócrata, activó y dio cuerpo a un movimiento liderado por Francisco I. Madero que hizo del “anti-reeleccionismo” su bandera. Era una causa, por lo tanto, muy apegada a la constitución y contra su perversión. El documento que

da origen a todo el proceso revolucionario, fechado en San Luis Potosí el 5 de octubre de 1910 y que llamaba a la sublevación para el 20 de noviembre, expresó muy claramente su motivación constitucional: “Tanto el poder Legislativo como el Judicial están completamente supeditados al Ejecutivo; la división de los poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna; pero, de hecho, en México casi puede decirse que reina constantemente la Ley Marcial”. Por ello dicho plan, además de desconocer al gobierno y declarar transitoriamente vigentes leyes y reglamentos existentes (para evitar el caos), dio por restablecida la constitución de 1857 y por reafirmado el principio de no reelección presidencial.

Sin embargo, las fuerzas con las que se veía iba a contar Madero tenían un procedencia compleja, y el plan tuvo que atender también demandas de sectores campesinos prestos a levantarse contra un régimen que para ellos, ante todo, había supuesto usurpación:

Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos.

Era este el componente que desde un principio marcó las distancias con otras experiencias latinoamericanas y que hizo que el 1910 mexicano adquiriera tintes revolucionarios. A diferencia, por ejemplo, de la actitud decorativa de Leguía en Perú respecto de las comunidades indígenas campesinas, el proceso mexicano adquirió desde un principio compromisos mucho más profundos con las de-

mandas de ese sector social. Como veremos, estarán también presentes en el momento de dar forma constitucional a la revolución.

Además de sectores de su mismo entorno, Madero tuvo que atender a varios frentes en los inicios de su presidencia: zapatistas, movimiento obrero, seguidores de Pascual Orozco descontentos por su orillamiento del poder y, por supuesto, porfiristas como Bernardo Reyes y el sobrino del autócrata exiliado, Félix Díaz. De hecho, tras el derrocamiento violento de Madero existió la posibilidad de reconstruir el sistema autoritario en torno a la figura del general Victoriano Huerta que contaba con no pocos apoyos (orozquistas, los Científicos de la era Díaz, y felicistas —nucleados en torno al sobrino de Díaz—, además de gran parte de la oligarquía social y económica que había sentido muy cerca de su bolsillo el aliento de la revolución).

Si ese movimiento restaurador no triunfó fue porque el constitucionalismo mexicano a estas alturas tenía suficiente entidad como para resistirlo. Arrancó desde el norte, desde Coahuila, dirigido por Venustiano Carranza, y lo hizo desde un principio subrayando su carácter “legal”: Carranza apeló a su condición de gobernador constitucional del Estado, a un mandato de su legislatura, para resistir la alteración de la constitución, y su ejército, hasta la toma del poder, se conoció como constitucionalista y consideró rebelde al que operaba bajo el mando de Huerta. Además, fue una resistencia que desde un principio se dotó, como había hecho Madero dentro de la tradición constitucionalista con el plan de San Luis, de un documento fundacional. Se trataba del Plan de Guadalupe de 1913, que quedó en su versión definitiva una vez reformado en diciembre de 1914, tras el fracaso de la convención militar a que se convocó a todos los jefes militares y que sesionó en la ciudad de México y en Aguascalientes. Es en esa versión final que el plan alcanzó contenido claramente constitucional, al superar ya su dimensión puramente revolucionaria y militar de su primera redacción (reducida a desconocer el gobierno de Huerta y nombrar a Carranza jefe provisional del ejército y futuro jefe provisio-

nal de gobierno). Su artículo segundo es, en efecto, una suerte de comprimido constitucional que adelanta aspectos que irán a formar parte del texto de 1917 al habilitar al jefe provisional para ir poniendo en pie las medidas que se entendía debían procurar la igualdad entre los mexicanos:

leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias; establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional; bases para un nuevo sistema de organización del Poder Judicial Independiente, tanto en la Federación como en los Estados; revisión de las leyes relativas al matrimonio y al estado civil de las personas; disposiciones que garanticen el estricto cumplimiento de las leyes de Reforma; revisión de los códigos Civil, Penal y de Comercio; reformas del procedimiento judicial, con el propósito de hacer expedita y efectiva la administración de justicia; revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país, y evitar que se formen otros en lo futuro; reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Constitución de la República, y en general todas las demás leyes que se estimen necesarias para asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos, y la igualdad ante la ley.

Los diferentes movimientos de resistencia al intento de restaurar el autoritarismo tampoco presentaban un frente compacto, sino que territorial, social e ideológicamente eran diversos. Si Carranza comenzó a operar desde Coahuila, desde Sonora lo hizo un grupo de enorme influencia que daría culmen a la revolución, así como líderes y presidentes como Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles. También desde el norte, desde Chihuahua, se extendió una de las ramas de la revolución popular, liderada por Francisco Villa. La otra rama esencial de la revolución popular se había activado en

Morelos, liderada por Emiliano Zapata. Se trataba de procesos revolucionarios convergentes en su oposición a una consolidación de la restauración autoritaria propugnada por Huerta, pero con programas y proyectos bien diferenciados, tanto, que produjeron también documentos de proyección constitucional distintos que a la postre llevaron al enfrentamiento entre ellos. Junto al plan de Guadalupe, que proponía el restablecimiento de la legalidad constitucional de 1857 y, eventualmente, su reforma controlada en un congreso *ad hoc*, el de Ayala, proclamado por Emiliano Zapata en 1911, desconociendo al gobierno de Madero, se centraba en la reforma agraria y en la devolución de las tierras usurpadas a las comunidades: “que los terrenos, montes, y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía y de la justicia penal entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades”; “Para ajustar los procedimientos respecto a los bienes antes mencionados, se aplicarán leyes de desamortización y nacionalización según convenga” (Plan de Ayala, 1911, arts. 6 y 9). Al ratificarse en este plan, en 1914, el zapatismo señalaría que la reforma agraria referida en esos artículos constituía realmente su objetivo constitucional. Aunque no se trataba sólo de una suerte de constitucionalismo campesino, algunos datos avalaban la necesidad de centrar esfuerzos en ese espacio: en el siglo que va del levantamiento de Hidalgo al de Zapata, la propiedad en manos de las comunidades había pasado de poco menos de la mitad de la cultivable, a apenas 5%, con cifras de campesinos sin acceso a ningún terreno que rondaban el noventa por ciento.

Fue desde que en 1914 esos frentes atenuaron al gobierno y al ejército de Huerta, y gracias también al cambio de actitud de los Estados Unidos que tomaron ese año momentáneamente el control de Veracruz, que pudo verse con claridad el compacto revolucionario que llevaría adelante el proceso constituyente. Se trataba de una alianza *de facto* —de otro modo habría sido muy improba-



ble— entre sectores provenientes del porfirismo (ex reyistas), clases medias cercanas al liberalismo y a las nuevas tendencias políticas centradas en la “cuestión social”, junto a los sectores populares, tanto del movimiento campesino como del proletario. La legislación temprana sobre salarios, condiciones de trabajo y tierras que se produjo en los años anteriores al congreso constituyente y que tanto peso tendrá en la revolución, tiene su explicación en la formación de ese compacto revolucionario que en 1914 comenzó a imponerse.

El segundo proceso que debe tenerse presente para interpretar el resultado constitucional de 1917 es el que enfrentó a las diferentes declinaciones del movimiento revolucionario anti-huertista. Se reflejó en sendos intentos de institucionalización previa a la reforma constitucional, las convenciones, que suponían un paso más que la proclamación de un plan. Se desarrollaron tanto en la ciudad de México como en Aguascalientes con la intención de formalizar tanto el gobierno como de marcar la pauta de un proceso constituyente. Es muy relevante a este respecto el hecho de que la convención hidrocálida —liderada por los sectores más populares: zapatismo y villismo— no consiguiera ser muy efectiva en el cometido de conformar un gobierno propio. Las fuerzas populares, en principio más numerosas que las carrancistas, siguieron atendiendo sobre todo a una dirigencia revolucionaria y centrada en los caudillos. A partir de una interpretación parlamentaria —no muy ajustada a la realidad— de la constitución de 1857, los convencionales quisieron desarrollar desde enero de 1915 un gobierno parlamentario que no logró funcionar. A pesar de existir formalmente el gobierno establecido en Aguascalientes, al lado de los líderes militares su capacidad de control político fue nula. En parte, era lo que se quería con ese modelo de control externo del ejecutivo.

Desplazado de la capital, el ejército constitucional se atrincheró en Veracruz, que fue desocupada por los marines estadounidenses. Además del determinante recurso del puerto y su aduana, este

sector del movimiento revolucionario pudo echar mano también de recursos esenciales al controlar un espacio, el del sur de la república, que hasta 1915 no había sufrido prácticamente los efectos devastadores de la guerra. Además este sector inició pronto un proceso político y, en cierto modo, ya constituyente, que le situó mucho mejor en el mapa social del México del momento. Por un lado, se reformó, como hemos visto, el plan de Guadalupe en el sentido de apostar por un proceso más abiertamente constituyente mientras, por otro lado, se producía una legislación agraria y se llegaba a acuerdos con la influyente Casa del Obrero Mundial. Esto le permitió presentar un proyecto más interclasista y, por lo tanto, de mayor aceptación y legitimación social.

Una ley emitida por el gobierno provisional de Veracruz en enero de 1915 marcaba la pauta de una restitución de tierras enajenadas desde 1876 a las comunidades, pueblos y rancherías, al declarar nulo todo lo actuado por la secretaría de Fomento o por convenios entre los estados y compañías particulares y que había supuesto la liquidación masiva de propiedad ejidal y municipal. Más aún, en el caso de ventas y enajenaciones irregulares que hubieran dejado desprovistos de tierra a los pueblos, se preveía “que se les dote del terreno suficiente para reconstruirlos conforme a las necesidades de su población...”. Todo ello se acompañaba de la correspondiente creación institucional (Comisión Nacional y comités locales), y asimismo, se preveía que la vía judicial, abierta para quienes se consideraran perjudicados por sus decisiones, se limitara a la obtención de indemnización. Al mes siguiente, un acuerdo con la organización obrera Casa del Obrero Mundial logró incorporarla a la causa de la “Revolución constitucionalista” a cambio de la promesa de atender “en los conflictos que puedan suscitarse entre ellos y los patrones, como consecuencia del contrato de trabajo”. Estas auténticas reformas constitucionales previas a la reunión del constituyente se completaron con otras relativas al divorcio y la supresión de jefes políticos (suerte de intendentes locales del ejecutivo y uno de los pilares del autoritarismo porfiriano).

Todos estos procesos de decantación son muy relevantes para entender bien el resultado constitucional de 1917. La convocatoria es de fecha simbólica: el 15 de septiembre de 1916. Lo es expresamente para un congreso constituyente, pero su condición de tal vino delimitada por una disposición que preveía un funcionamiento a medio camino entre el acto constituyente puro y la carta otorgada: “Instalado el Congreso Constituyente, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, le presentará el proyecto de Constitución reformada para que se discuta, apruebe o modifique, en la inteligencia de que en dicho proyecto se comprenderán las reformas dictadas y las que se expidieren hasta que se reúna el Congreso Constituyente” (art. 5). Se tasaba, por el artículo siguiente, tanto el cometido de este congreso (única y exclusivamente fabricar la constitución) como su duración máxima (dos meses). Pocos días después, otro decreto que regulaba el funcionamiento apretaba aún más el cinto al poder constituyente al exigir de los diputados la siguiente protesta:

¿Protestáis cumplir leal y patrióticamente el cargo de Diputado al Congreso Constituyente que el pueblo os ha conferido, cuidando en todo por el restablecimiento del orden constitucional en la Nación de acuerdo con el Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913 y sus adiciones expedidas en la H. Veracruz el 12 de diciembre de 1914, reformadas el día 14 de septiembre del corriente año? (Decreto relativo al Congreso Constituyente, 19 de septiembre de 1916, art. 10).

Con todo ello, el resultado constitucional mexicano de 1917 fue notablemente singular al hacer confluir en un mismo texto diferentes tradiciones: la liberal de 1857 (de hecho, los decretos previos hablan siempre de Constitución Reformada), la revolucionaria desarrollada desde 1910, y especialmente las legislaciones agraria y laboral de 1915, y en cuanto a la dimensión del Estado, la autoritaria del porfiriato. Es importante tener presente que, aunque la convocatoria era para todos los estados y territorios mexica-

nos, el congreso queretano estuvo conformado principalmente por diputados de las regiones menos comprometidas con el proceso de revolución popular vivido desde 1910: Jalisco, Puebla, Veracruz, Michoacán, Estado de México y Distrito Federal formaban el grueso de un congreso donde Morelos tenía tres diputados y Chihuahua uno. Añádase a ello que el propio decreto de convocatoria, como el de elecciones locales anteriormente, prohibía la representación a quienes se hubieran opuesto al ejército constitucionalista. En segundo lugar, se trataba de un plantel muy nuevo en el cometido, donde muy pocos diputados lo habían sido antes de 1910.

Con la experiencia histórica de 1910 a 1917 —tanto en México como en el contexto internacional con la primera Guerra Mundial y la revolución rusa en marcha—, el constitucionalismo mexicano no podía consistir ya en una restauración reformada de 1857. En efecto, aunque en su estructura son muy similares, la relevancia de la de 1917 consistió en introducir en el escenario latinoamericano una nueva declinación del constitucionalismo. Lo hacía al alterar no la estructura pero sí algunos principios del constitucionalismo liberal en lo referente a la concepción de los derechos, del gobierno de la sociedad y de los poderes.

Este proceso de mutación genética del constitucionalismo puede verse en la primera parte del texto que, como en 1857, está dedicada a los derechos, garantías y libertades políticas. Incorpora la legislación reformista del siglo anterior y radicaliza la postura respecto de la presencia de la religión en la enseñanza primaria: “La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria” (México, 1917, art. 3, que subsistirá hasta la reforma de 1992). Pero donde está realmente la novedad constitucional es en el núcleo duro de la concepción del derecho de propiedad. El artículo 27 que en 1857 recogía el canon de la teoría liberal sobre la invio-

labilidad de la propiedad y la indemnización justa en caso de expropiación, limitando solamente el derecho a poseer bienes raíces por parte de corporaciones, muta en 1917 hacia una concepción individual y social a la vez de la propiedad. Se trata de un auténtico artículo-ensayo, donde la constitución se explyra sobre la resignificación de la propiedad. Así arranca: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada” (art. 27).

Con tal reserva de dominio este largo artículo establecía dos principios muy determinantes en la evolución social y política de México en el siglo xx. Por un lado, matizaba la prohibición de poseer inmuebles por parte de corporaciones, recogida en 1857, pues se la garantizaba a las comunidades locales, los Estados, los municipios y con limitaciones también a instituciones de beneficencia y enseñanza y, más limitada aún, a sociedades comerciales o bancos (art. 27 III, IV y V). Por otro lado, este artículo significaba un considerable apoderamiento al ejecutivo de la federación para intervenir en todos los asuntos relativos a la propiedad raíz de la nación que se extendía, en principio, a todos los recursos naturales, litorales y fondos marinos. Como veremos en el siguiente capítulo, será el soporte constitucional sobre el que se podrá realizar una política socialista en el sector petrolífero en 1938.

El otro principio en materia de constitucionalismo social tuvo que inventarse, pues no había manera de encajarse en la estructura de 1857. Se trataba del traslado y ampliación de la legislación laboral producida desde 1915 y que fue a parar al artículo 123, el otro artículo-ensayo de esta constitución. Regulaba la relación de trabajadores de todo tipo en el sector privado y el público y lo hacía desde la consideración del trabajo como un bien jurídicamente protegible. El resultado era una suerte de carta del trabajo completa que regulaba la jornada laboral y las condiciones de trabajo, la composición del salario y la fijación de uno mínimo, la

seguridad y la higiene, el derecho de sindicación obrera y de organización patronal, el derecho de huelga y de paro patronal, así como el arbitraje obligatorio y, finalmente, la previsión de un sistema de seguridad social. Entre estos asuntos podían deslizarse regulaciones de género en el mundo laboral (jornada y tipo de trabajo femenino y permisos para alumbramiento y lactancia), así como del trabajo infantil y juvenil.

Puede resultar paradójico que una revolución iniciada contra un gobierno autoritario, ignorante del juego constitucional, acabara por constitucionalizar un reforzamiento del poder ejecutivo. Eso es lo que hizo la constitución mexicana de 1917, obedeciendo al convencimiento de que la dictadura podía deberse a un desmesurado desequilibrio a favor del polo parlamentario del sistema, como Emilio Rabasa había argumentado en un libro de significativo título: *La Constitución y la dictadura* y no menos significativa fecha de publicación: 1912. Así lo expresaba el jurista chiapaneco:

El peligro, pues, de la invasión que altere la estabilidad de las instituciones, está principalmente en el abuso que el Congreso puede hacer de sus atribuciones legítimas, por más que esto parezca paradójico en nuestro país, porque nunca hemos vivido bajo el régimen constitucional, y por consiguiente, la preponderancia ha estado del lado del Ejecutivo”.

Con ese convencimiento el 1 de diciembre de 1916, al abrir las sesiones del constituyente, Carranza había pedido expresamente una renuncia al parlamentarismo en el nuevo texto constitucional. La tuvo, y con creces, porque en 1917 se estableció un sistema deliberadamente presidencialista. Al igual que vimos para Chile, el constituyente mexicano se decidió por eliminar la posibilidad de que el congreso utilizara el presupuesto como arma de bloqueo de la administración (art. 75), además de ampliar la efectividad del veto presidencial requiriendo dos tercios de la cámara para superarlo (art. 72-C) e insistir en la restricción en las causas de acusación al presidente (art. 108), entre otras medidas.

El resultado constitucional de 1917 se iría perfilando aún en los años siguientes, pero siguiendo ya la senda trazada de un sistema trenzado desde el poder ejecutivo y que se extendía por las instituciones federales y estatales. El final del ciclo revolucionario vino de la mano de la contienda electoral de 1920, en la que Álvaro Obregón se enfrentó al candidato de Venustiano Carranza, Ignacio Bonillas, que acabó con un nuevo pronunciamiento, muy breve pues enseguida triunfó, conocido como plan de Agua Prieta. Permitió cerrar el ciclo revolucionario al llevar al poder a una nueva clase dirigente, totalmente ajena al momento anterior a 1910, muy identificada con las clases medias urbanas y dispuesta a pactar e integrar definitivamente en el nuevo Estado a los sectores —ya descabezados— de la revolución popular. Apoyado en un ejecutivo reforzado, una nueva dirigencia militar muy disciplinada políticamente y un nacionalismo que irá extendiéndose a toda la sociedad y al conjunto del complejo institucional del Estado, cuya máxima realización será la institucionalización misma del Partido Nacional Revolucionario (1929), se consolidó el nuevo constitucionalismo mexicano que, a pesar de sus más de doscientas reformas, sigue aún hoy vigente.





## 5. POPULISMO, DICTADURA Y NUEVO CONSTITUCIONALISMO

En este último capítulo nos ocupamos de un periodo que arranca en los años treinta del siglo *xx* y llega hasta la presente centuria. En esas ocho décadas se sucedieron varios momentos y experimentos políticos que tienen que ver directamente con nuestra cuestión: la historia del constitucionalismo. Es un momento que va desde la versión latinoamericana de la crisis del liberalismo político decimonónico, que derivó habitualmente en diferentes formas de populismo, hasta la reinención constitucional de América Latina desde los años ochenta del siglo *xx*, pasando por la negación más radical de la cultura constitucional en las dictaduras militares que experimentaron casi todos los países del área.

Desde el punto de vista que nos ocupa, el primer rasgo salta a la vista casi al momento de conocer un listado de los textos constitucionales históricos de América Latina: la hiperactividad constitucional del siglo *xix*, que ya vimos remitir desde las décadas finales del siglo, da paso a una tendencia a centrar la actividad política más en otro tipo de instancias (legislativas, gubernativas, administrativas) que en su definición constitucional. De hecho, constituciones pensadas en distintos contextos y circunstancias tendrán operatividad en otros totalmente diferentes.

Aún así, el periodo arrancará con una serie de revisiones constitucionales que tuvieron la intención de dotar a los gobiernos de los años treinta de instrumentos más efectivos de gobierno y disciplinamiento social, muy en la línea de lo que estaba ocurriendo con el constitucionalismo europeo entre la constitución de Weimar (1919) y la de la Segunda República española (1931). La “cuestión

social”, que vimos ya presente en el constitucionalismo que llega hasta las primeras décadas del siglo XX, será entonces el motivo fundamental de retoque constitucional. Por una parte, obedecerá a la necesidad de dar cobertura constitucional a las dinámicas derivadas de la complejización social que de manera intensa se experimentó en gran parte de América Latina durante las tres primeras décadas del siglo. No es que, en términos generales, se revirtiera una situación de predominio de lo rural y de las relaciones de ahí derivadas, ni que se liquidaran cuestiones heredadas del tiempo colonial, como la de la propiedad de tierras y aguas; más bien al contrario, es ahora cuando esas cuestiones ascienden un escalón hacia su tratamiento constitucional, que no será pleno hasta el surgimiento del constitucionalismo de última generación, de procedencia marcadamente latinoamericana. Lo que se acusó en el constitucionalismo de la década de los treinta fue la conciencia de que los parámetros de derechos y poderes establecidos en el constitucionalismo tradicional eran incapaces de contener la dinámica social del capitalismo desarrollado.

Por otro lado, desde las primeras décadas del siglo XX la historia del constitucionalismo latinoamericano se “nacionaliza” en el sentido de que se particularizan de manera notable los modelos y ritmos. A pesar de ello, en el periodo que cubren las dos grandes crisis de comienzos de los treinta y de la segunda Guerra Mundial, es posible detectar rasgos generalizados, como la experiencia del populismo, en diversos formatos, y la dictadura, tendencialmente militar.

Será la dictadura militar justamente el destino de la mayor parte de los países del área entre los años sesenta y noventa del siglo pasado. En su mayoría, y a diferencia del autoritarismo precedente, serán dictaduras deliberadamente contrarias a cualquier forma de control o de diseño constitucional del poder. Su fundamento y razón de ser serán el miedo y la fuerza militar y policial para ejercerlo, especialmente en las dictaduras militares de los años setenta y ochenta. No forman por lo tanto propiamente parte de nuestra

historia, pues expresamente rechazaban la cultura de la constitución. Nos interesan en negativo, pues la salida de las dictaduras se hará indefectiblemente en clave constitucional.

Lo relevante es que en ese tránsito entre las dictaduras militares y las actuales democracias latinoamericanas, ha sido en este área del hemisferio occidental donde de una manera más innovadora se ha gestionado el constitucionalismo. En efecto, si en Europa el constitucionalismo conoció un último desarrollo en los setenta con las transiciones democráticas de Grecia, Portugal y España, será en la América Latina de los años noventa y primera década del siglo XXI cuando el constitucionalismo encuentre novedosas formas de expresión, sobre todo en Ecuador y Bolivia.

#### CRISIS, ECONOMÍA Y CONSTITUCIONALISMO

Entre 1925 y 1950 la población latinoamericana creció 60%, superando con creces los 150 millones de habitantes de mediados de siglo. En ese periodo, sin embargo, las desigualdades en las sociedades latinoamericanas no hicieron sino acentuarse; en ello tuvo mucho que ver el hecho de que sus economías, como ya hemos señalado en los capítulos anteriores, se configuraron dentro de la economía global como exportadoras de materias primas y recursos, lo que las hacía especialmente dependientes y vulnerables a las variaciones de la demanda exterior. En esos veinticinco años, en dos ocasiones se provocó una fuerte contracción de esa demanda y, consecuentemente, un panorama desolador para las economías de la región. La primera como consecuencia de la crisis bursátil de Nueva York de 1929 que para 1930 estaban ya padeciendo sectores como el extractivo y el de productos agrarios de gran consumo (café, cacao y azúcar), además de otros, como el caucho y los abonos (que además estaban siendo sustituidos por químicos). Para darnos una idea de la afectación en las economías de la región, el salitre chileno pasó de un volumen de producción de más

de tres millones de toneladas en 1929 a menos de medio millón en 1933; el cobre se redujo en una tercera parte y el azúcar cubano pasó de más de cincuenta millones de toneladas de producción a apenas dos; la cotización del café bajó a la mitad (de 30 a 17 centavos de dólar en 1929 y 1930).

Las consecuencias sociales del deterioro económico para la región fueron devastadoras con un desempleo inusitado y, sobre todo, una conciencia de impotencia muy difundida socialmente. El escritor liberal colombiano Alberto Galindo definió el momento como el del final de la “ilusión de la opulencia”, estableciendo el contraste entre los años veinte y los treinta. Ante un panorama tal, lo social no podía sino convertirse en “cuestión”, y en cuestión constitucional.

No ha de extrañar que 1930 sea en casi toda el área un año de cambios políticos importantes. El país del mundo en que, según la Sociedad de Naciones, tuvo más impacto la crisis de 1929, Chile, conoció un convulso comienzo de década con la caída del gobierno autoritario, que no dictatorial, de Carlos Ibáñez del Campo en 1931. La sucesión de gobiernos militares ese año y el siguiente, incluida una efímera República Socialista de Chile, darían lugar al último gobierno de Arturo Alessandri (1932-1938). Otra democracia sólida ya para entonces, como la uruguaya, conoció también, de manera paralela al deterioro económico derivado de la crisis, otro constitucional. El final de la vida del presidente Batlle, el artífice de la moderna democracia uruguaya, marcó en 1929 el tránsito hacia otro sistema político que fue pilotado por Gabriel Terra. Echando mano del golpe de Estado, más civil que militar, Terra gobernó sin constitución entre 1933 y 1934. En marzo de ese año ya estaba listo un nuevo texto constitucional que hacía valer el principio del gobierno parlamentario y el ejecutivo único (recuérdese que Uruguay disponía de un ejecutivo bicéfalo). El golpe de Estado fue experimentado también en 1930 en las otras dos repúblicas del cono sur, Argentina y Brasil. Tanto el movimiento contra el gobierno de Yrigoyen en Argentina como el que impidió llegar a

la presidencia a Julio Prestes (que había ganado las elecciones), no despertaron un interés social por mantener el estado de cosas anterior, dando enseguida por bueno el recambio en el gobierno.

La intervención militar del gobierno argentino en septiembre de 1930 tuvo una primera implicación constitucional de largo alcance. El golpe fue cerniéndose sobre el gobierno de Yrigoyen de manera indisimulada a lo largo del año hasta que logró aglutinar tanto a un sector más extremista en torno al general José Félix Uriburu y a otro más moderado alrededor del general Agustín P. Justo. Una vez consumado el golpe, los militares requirieron de una legitimidad añadida, la cual resolvió la Suprema Corte al señalar que un gobierno que “se encuentra en posesión de las fuerzas militares y policiales para asegurar la paz” constituía “un gobierno de facto cuyo título no puede ser judicialmente discutido...”. Se realizaba la previsión de que si “los funcionarios que lo integran desconocieran las garantías individuales o las de propiedad y otras de las aseguradas por la constitución”, debería el poder judicial restablecerlas (Acordada del 10 de septiembre de 1930, arts. 2, 5 y 6). Dicho de otro modo, ante la tesitura de resistir una actuación a todas luces contraria al derecho constitucional o de ceder al curso factual de la fuerza militar, el poder judicial en su máxima expresión estaba dando cobertura a gobiernos militares, “gobiernos de facto”, que, inaugurada la vía, se presentarán ya recurrentemente en la historia Argentina hasta los años ochenta.

La intervención militar en el gobierno no era nueva, como bien sabemos. Lo nuevo era el hecho de que esa intervención derivara en formas dictatoriales de poder. Si el autoritarismo había tenido, y tendrá aún pues no desaparecerá, una referencia constitucional (como ocurrió de manera paradigmática en México), la dictadura se presentará desde los años treinta como la consecuencia del agotamiento constitucional. Aunque puedan ir a la búsqueda de una legitimidad adicional dimanada de un texto o de un poder constitucional (como la Corte en el caso argentino), se tratará de gobiernos que tenderán a sentirse legitimados por el acto

mismo de ejercer el poder. Sumarse al gobierno se entenderá como una manera de activar un poder transconstitucional al que luego deberá adaptarse el ordenamiento. La cuestión, obviamente, residía en saber quién podía decidir acerca del agotamiento constitucional y en la necesidad de activar ese otro poder que estaba más allá de la misma. El caso argentino, con la decisión adoptada por su Corte Suprema, ilustra al respecto. La capacidad para decidir cuándo el sistema constitucional no daba más de sí para solucionar los problemas sociales, políticos o económicos, o para mantener el orden interior, se la fue adjudicando crecientemente el ejército, el que podía crear esos “gobiernos de facto” a que se refería la Acordada de la Corte. En el Perú, donde también se produjo una intervención militar en 1930, la constitución de 1920 se había ido adaptando a las necesidades de Augusto Leguía, quien consiguió, mediante sucesivas reformas, renovar su presidencia desde 1919 hasta 1930. La intervención militar se justificó mediante un “Manifiesto a la Nación”, obra de quien luego también será presidente: José Luis Bustamante y Rivero. En él se aludía al deterioro constitucional, el gobierno arbitrario y caprichoso, la entrega de las riquezas nacionales a poderes económicos extranjeros, como los motivos esenciales que justificaban la intervención. Se prometía también una restauración constitucional, pero con un paso previo: “Vamos a moralizar primero y a normalizar después la vida institucional y económica del Estado [...] Después que la moralización haya sido entronizada, si lo demandase la voluntad ciudadana nuestra Constitución sería revisada”.

Sin embargo, había otro punto, en este manifiesto que marcaba el signo de los tiempos y que establecía claros límites a la labor y la eficacia constitucionales: “El Ejército es nuestra más cara esperanza; a él entrega el pueblo sus hijos; él es la parte fuerte del país; atentar contra él es ofender a toda la nación”. El guión, en efecto, se fue cumpliendo, pues en 1933, producida ya una amplia legislación reformista, se acometió la redacción de la nueva constitución, que habría de durar hasta 1980. Se traslada a ella precisamente

gran parte de esa labor “moralizadora”, entendiéndolo por tal la que habían venido reformando las legislaciones social y económica (relaciones laborales, participación del trabajo en beneficios empresariales, sistema de previsión, derechos de los niños, legislación sobre garantías de la propiedad indígena, la personalidad jurídica de las comunidades y la admisión de legislación peculiar para las mismas). También aparecían contundentes restricciones al reeleccionismo y se mantenía el requisito de saber leer y escribir para ejercer el voto, previendo que las mujeres pudieran tenerlo en el ámbito local. Todo ello, sin embargo, se hallaba, siguiendo también fielmente el guión marcado en el Manifiesto de 1930, determinado por un principio de garantía militar del orden constitucional: “La finalidad de la fuerza armada es asegurar los derechos de la República, el cumplimiento de la Constitución y de las leyes y la conservación del orden público” (Perú, 1933, art. 213). Había otra instancia de vigilancia constitucional, el Congreso (art. 26), pero el ejército aparecía como último garante y lo hacía por sí mismo, sin dependencia de mandato ejecutivo o judicial.

La consecuencia de esta concepción constitucional se vio enseguida, en el momento en que el general Óscar Benavides sustituyó al asesinado Sánchez Cerro en 1933 y, una vez completado el mandato presidencial, se hizo reelegir hasta 1939, a pesar de la severa prohibición constitucional que expresamente excluía este artículo de posibles reformas (art. 142). Se hizo forzando, hasta desvirtuarlo, el texto constitucional. Aunque se apeló al artículo 53 (que excluía de la legalidad partidos de vinculación internacional), lo cierto fue que ni el APRA se presentaba (justamente por evitar el artículo 53) ni el candidato que decidió apoyar este partido era aprista, sino, precisamente, el presidente del congreso que había sancionado la constitución: Luis Antonio Eguiguren. Ante el “gobierno de facto” también aquí la constitución pasaría a segundo plano.

En Brasil, que acabará padeciendo también una prolongada dictadura entre 1964 y 1984, el año de 1930 marcó asimismo un

momento de arranque. Getulio Vargas, que había perdido las elecciones frente a Julio Prestes, llegó al poder por la vía de un golpe militar. No es que Vargas se sirviera de los militares y los licenciara rápidamente (como fue el caso de Gabriel Terra en Uruguay), puesto que el *tenentismo*, el movimiento de oficiales reformistas y contrarios a los fundamentos constitucionales de la *República Velha*, fue un factor político de primer orden en el movimiento iniciado en 1930. Como en otros guiones, también en Brasil el golpe dio paso a un gobierno dirigido por Vargas y en el que se repartió juego entre las distintas facciones que apoyaban el giro político. Las decisiones de fondo, sin embargo, se adoptaban en un gobierno secreto, el Gabinete Negro formado por tres militares y dos civiles. Uno de los militares, Góis Monteiro, señalaría entonces algo que recuerda al manifiesto peruano de 1930: “El programa de la revolución es moralizar y ahorrar”.

Para ello el nuevo régimen combinaba políticas que iban desde el centralismo (que seguirá promoviéndose a lo largo de toda la era Vargas), el autoritarismo, el nacionalismo y una dosis de progresismo en materia de legislación social, sobre todo la vinculada al mundo sindical. De manera similar a lo que ocurriría en Argentina con un pujante Juan Domingo Perón al frente del ministerio de Trabajo, en Brasil la Ley de Sindicalización de marzo de 1931 legalizó las formas de acción sindical a la vez que estatalizaba a los sindicatos; fue la novedad principal de la constitución elaborada en 1934 y que tuvo corta vida. El título IV (*Da ordem econômica e social*) contenía la carga de legislación social sobre propiedad y trabajo que se había ido ya produciendo y que apuntaba a una concepción corporativista y estatalizada de la economía y de las relaciones laborales. Ahí estaban el nacionalismo económico: “A lei promoverá o fomento da economia popular, o desenvolvimento do crédito e a nacionalização progressiva dos bancos de depósito. Igualmente providenciará sobre a nacionalização das empresas de seguros em todas as suas modalidades, devendo constituirse em sociedades brasileiras as estrangeiras que atualmente operam no País” (Brasil, 1934, art.



117), el reconocimiento amplio de derechos laborales (art. 121) y la creación de una jurisdicción especial, una suerte de fuero del trabajo, para los casos conflictivos (art. 122).

En la Argentina de los años treinta la intervención militar en la política parecía haber llegado para quedarse y para mostrar a los argentinos, como agudamente observó el poeta y ensayista Héctor A. Murena, que eran sudamericanos. Desechada la vía fascista querida por Uriburu y desinflada la restauracionista de Justo, el proceso fue comandado por una suerte de gabinete negro, el grupo de oficiales (GOU, Grupo de Oficiales Unidos) al que pertenecía Juan Domingo Perón. Al igual que en Perú y Brasil, este grupo entendía también que la nación precisaba ante todo ser moralizada antes que reconstitucionalizada. Al respecto, la directiva secreta enviada a provincias por el ministerio del Interior en 1943 fue suficientemente expresiva, al señalar que lo que requería la masa era disciplina y purificación (lo que implicaba, por ejemplo, deshacerse de los comunistas), y para ello estaban el gobierno militar y el ejército. O, como se constató la noche del 17 de octubre de 1945, cuando Perón salió a responder a la muchedumbre que lo aclamaba, podía bastar un hombre. Perón había sido conducido a la casa Rosada desde el Hospital Militar donde estaba arrestado y aquella noche supo que él podía encarnar la revolución que Argentina precisaba. Como reconoció años después en una conocida entrevista, él no sabía qué decir al millón de personas que se rompía la garganta aclamándolo en la plaza, pero volvió a entrar, después de su discurso, convertido en el líder indiscutible que había ido fabricando desde el Departamento Nacional del Trabajo donde se había situado estratégicamente durante el gobierno militar.

Al régimen montado por Perón tras su encumbramiento a la presidencia de la república la constitución no le pareció esencial. De hecho, el propio Perón se mostró reacio a tocar el texto de 1853, desechando en principio la posibilidad de introducir la reelección. Su régimen respondió más bien a los modos de un movimiento y, consecuentemente, fue generándose a golpe de decretos y leyes

emanados desde un espacio político que enseguida copó el peronismo. Cuando llegue el nuevo texto constitucional, el de marzo de 1949, será para incorporar en él una labor ya realizada y sobre todo para, contra lo afirmado antes por el líder, dar lugar al reeleccionismo presidencial. Tiene interés reparar en el discurso que en enero de ese año dirigió el general a la Asamblea Constituyente Reformadora: en primer lugar porque insistió en subrayar el origen auténtico del poder constituyente que se iba a ejercer entonces: “Las fuerzas armadas de la Nación, intérpretes del clamor del pueblo, sin rehuir la responsabilidad que asumían ante el pueblo mismo y ante la Historia, el 4 de junio de 1943, derribaron cuanto significaba una renuncia a la verdadera libertad, a la auténtica fraternidad de los argentinos”. Ese momento, junto al 17 de octubre de 1945 (día de su exaltación popular) y la victoria electoral subsiguiente, marcaron el camino que llevaría hasta el acto constituyente, pero en su origen estaba la identificación de las fuerzas armadas con la voluntad general.

En segundo lugar, porque en ese discurso Perón pronunció el responso del régimen liberal y alumbró la idea de un nuevo Estado cuya divisa no debía ser solamente la libertad sino también la justicia. Este concepto, tan determinante que acabó dando nombre a su movimiento político hasta la fecha, debía entenderse no como un poder del Estado, uno más, sino como el Estado en su forma más pura, que era su actuación en y sobre la sociedad. La idea central que expuso a este respecto Perón tenía que ver con su peculiar visión de una nueva democracia, que no se refería a la pluralidad ideológica y a los partidos contendientes sino a la compactación de Estado y Sociedad, de una sociedad de trabajadores amparados y dirigidos por el Estado: “Junto al arado, sobre la tierra, en los talleres y en las fábricas, en el templo del trabajo, donde quiera que veamos al individuo que forma esas masas, al descamisado, que identifica entre nosotros nuestra orgullosa comprensión del acontecimiento de nuestro siglo, se halla hoy también el Estado”.

El de 1949 es, como se ha indicado, un texto en el que una asamblea constituyente adicta recogió una legislación que mayoritariamente ya estaba en vigor. Así, la novedad del tratamiento del trabajo como valor constitucional en realidad procedía, literalmente, de un decreto previo, presentado deliberadamente en forma de declaración de derechos (Declaración de los Derechos del Trabajador, 24 de febrero de 1947) cuya fuente constituyente es más bien otra diversa de la asamblea que lo ratifica en 1949: “El presidente de la Nación Argentina haciéndose intérprete de los anhelos de Justicia Social que alientan los pueblos y teniendo en cuenta que los derechos derivados del trabajo [...] formula solemnemente la siguiente”.

Para lo que sí aprovechaba esta constitución era para reintroducir en el artículo 82 la posibilidad de la reelección presidencial, al no prohibirla expresamente, además de para sancionar la necesidad de que el elegido fuera de la confesión católica (Argentina, 1949, art. 77). También veía reforzada su posición para actuar frente a posibles enemigos políticos interiores, concediendo al presidente una capacidad de alteración del orden constitucional que evita la concreción que recogía el texto de 1853: “Declara —el presidente— también el estado de prevención y alarma en uno o varios puntos del país en caso de alteración del orden público que amenaza perturbar el normal desenvolvimiento de la vida o las actividades primordiales de la población, por un término limitado y da cuenta al Congreso” (art. 83-19).

El texto peronista de 1949 sancionaba, por tanto, una situación que se había generado previamente y para la que la constitución no era sino un instrumento más y no el primordial. En efecto, el Estado que el peronismo estaba conformando sobre su peculiar idea de la justicia como principio se fundamentaba en dos pilares; por un lado, el mundo del trabajo mediante la imbricación entre Estado y sindicalismo, y por otro, en el principio militar sancionado por la Corte en 1930. Sería este segundo pilar, su apoyatura militar, la que acabaría fallándole mientras la sindical habría de ser el sostén del movimiento, incluso en la clandestinidad.

A Getulio Vargas en 1937 no le había hecho falta siquiera la apariencia de una asamblea constituyente, pues él mismo se bastó para decretar el texto que habrá de suplir a la constitución de 1934. Apenas estuvo ésta en vigor, pues una rebelión encabezada por un antiguo *tenente* y miembro del Partido Comunista, Luiz Carlos Prestes, sirvió en bandeja la ocasión para que Vargas adoptara definitivamente el giro dictatorial. El *Estado Novo*, como fue conocido el régimen varguista hasta 1945, se fundamentó en una cultura política para la que la constitución era poco menos que apéndice. De hecho, tampoco estuvo en vigor pues un artículo al final de la misma, derogado en 1945, el 186, establecía que, en realidad, el gobierno se iba a conducir por la vía de la excepcionalidad: “É declarado em todo o Pais o estado de emergência”.

La de 1937 se conoció como “la polaca” porque, en efecto, el contenido se parece al texto polaco de 1935 en el hecho de que en realidad podría haberse reducido al tratamiento del presidente (Brasil, 1937, arts. 72 y ss.) como la polaca contenía su sustancia en el título II que adjudicaba prácticamente todo el poder al presidente de la república. A ello, en el caso brasileño, se añadía la sanción definitiva de una tendencia centralista visible desde 1930. Hasta las banderas de los Estados fueron simbólicamente quemadas. Aunque el régimen funcionó sin control parlamentario, la constitución preveía un estatuto del diputado que no invitaba precisamente a la participación:

Só perante a sua respectiva Câmara responderão os membros do Parlamento nacional pelas opiniões e votos que, emitirem no exercício de suas funções; não estarão, porém, isentos da responsabilidade civil e criminal por difamação, calúnia, injúria, ultraje à moral pública ou provocação pública ao crime. Em caso de manifestação contrária à existência ou independência da Nação ou incitamento à subversão violenta da ordem política ou social, pode qualquer das Câmaras, por maioria de votos, declarar vago o lugar do Deputado ou membro do Conselho Federal, autor da manifestação ou incitamento (art. 43).

En la práctica el *Estado Novo* se gobernó desde la presidencia y un Departamento Administrativo de Servicio Público que conectaba al presidente con el entramado de interventores (delegados gubernamentales en los estados) y el resto del sistema burocrático. Al igual que otros sistemas autoritarios, la dictadura varguista se ocupó de generar un sistema sindical intervenido con el que pudo conectar cuando falló el apoyo militar, incluso virando discursivamente hacia la izquierda. Como era de suponer, y como ocurrió después con otras dictaduras, el régimen del Estado Novo duró lo que el miedo pudo sostener al dictador en la cúspide de un sistema que dependía de él. En el caso de Vargas, como en el de Perón, su destitución por la vía, una vez más, del golpe de Estado, no implicaría su desaparición política, a la que volverán de la mano de su *vis sindical*.

#### REFORMISMO Y CONSTITUCIÓN

Las crisis de las décadas de los treinta y los cuarenta trajeron también otras formas de evolución política y constitucional que en las décadas sucesivas van a dar lugar a algunas experiencias inusitadas en el continente. Por un lado, se dieron casos, como los de Colombia y México, en los que el constitucionalismo existente, mediante la fórmula de la reforma, se recicló para dar lugar a experimentos realmente novedosos sin pasar por una revolución. Nunca sabremos si en algunos casos, como los de Guatemala en los cincuenta, de Bolivia o de Chile en los primeros años setenta, el reformismo radical habría derivado en una revolución, porque el intervencionismo estadounidense y la reacción interna abortaron violentamente sus procesos reformistas. En el caso cubano, donde la revolución logró instalarse, paradójicamente donde mejor controlada parecía tener la situación el dueño del garrote americano (Estados Unidos), se consolidó un sistema constitucional a la medida del Partido Comunista que ha logrado sobrevivir a la crisis de su Gran

Hermano protector, la Unión Soviética, a finales de los años ochenta del siglo pasado.

La Colombia que surgió de la Guerra de los Mil Días y se adentró en el siglo XX era un claro ejemplo de república diseñada a la medida de una oligarquía que, como vimos en el capítulo precedente, le pedía al constitucionalismo orden y una cierta disciplina social. A pesar de ello, a duras penas podría decirse que la Colombia de las tres primeras décadas del siglo hubiera llegado a cuajar un Estado-nación. El centralismo era casi una imposición vital para un país que estaba estructuralmente desarticulado en distintas regiones y que políticamente estaba repartido en zonas, ya no de influencia sino de hegemonía, de uno de los dos partidos que seguían siendo lo más nacional que tenía entonces Colombia. Era, además, una república que, en manos conservadoras desde varias décadas antes, hacía un uso e interpretación de la constitución de 1886 en función siempre de los intereses oligárquicos. Tal política que interpretaba república y constitución desde el punto de vista empresarial, se vio sometida a fuertes contradicciones debido precisamente al notable crecimiento económico de los años veinte, que trajo consigo una creciente presión desde el mundo del trabajo para cambiar esa perspectiva de la república y su orden constitucional. La creación del Partido Socialista Revolucionario y las huelgas en diversos sectores extractivos, agrícolas y de servicios crearon un escenario que difería del previsto por la república conservadora.

La respuesta que ofreció el conservadurismo colombiano siguió el guión clásico de la represión, pero quiso legalizarla mediante una ley, conocida como la Ley Heroica (30 de octubre de 1928). En su defensa un diputado conservador desveló la actitud que desde hacía tiempo mantenía el conservadurismo respecto de la carta magna: “conforme a la doctrina conservadora, para salvar el orden social, si es necesario pasar sobre la Constitución, debe hacerse, porque es preferible la dictadura de un gobierno ilustrado a la dictadura del proletariado y de la prensa”. En efecto, como ya

vimos en el capítulo anterior, esa era exactamente la actitud con la que los conservadores habían construido el régimen de 1886. Lo que resulta relevante de este momento final de la década de los veinte es que esa legislación viniera a servir a la sistemática violación de la ley colombiana por parte de empresas extranjeras y de castigo a las protestas que esa ignorancia de la ley provocaba.

Un líder liberal, Alfonso López Pumarejo, vio muy claramente que la respuesta conservadora levantaba una cuestión de orden constitucional: la actitud legal de los trabajadores podría provocar una actuación incontrolada de la policía o el ejército para avalar actitudes empresariales ilegales. Eso ocurrió exactamente poco después de aprobada esta ley, pues el 5 de diciembre de 1928 el ejército colombiano masacró a los trabajadores de la United Fruit Company cerca de Santa Marta, cuya huelga amenazaba seriamente con arruinar la cosecha de bananas. Una indicación del gobierno norteamericano sirvió para que se viera hasta qué punto el gobierno estaba dispuesto a sostener actitudes empresariales claramente ilegales utilizando la violencia contra los huelguistas.

No ha de extrañar que cuando López Pumarejo se hizo cargo de la presidencia en 1934 intensificara el proceso reformista iniciado por el presidente Enrique Olaya, el primer liberal desde la promulgación de la constitución de 1886. Consciente de que enfrentaba una cuestión en el fondo constitucional y de que la apertura de un proceso propiamente constituyente era de enorme complejidad en una situación como la generada en el contexto de la crisis mundial, Pumarejo optó por la vía reformista. La reforma constitucional llegó envuelta en un paquete que incluyó una reforma agraria, otra tributaria y una más educativa.

Fue la Ley de tierras, la ley 200 (16 de diciembre de 1936), conocida como de reforma agraria, la que se convirtió en el buque-insignia del reformismo constitucional de López Pumarejo. Introdujo una concepción de la propiedad que, sin contradecir su condición de derecho individual, añadía una “función social” que implicaba la capacidad del Estado para limitarla o reasignarla en

función de los intereses generales. También exigió evidencia legal de la posesión de numerosos terrenos que habían sido usurpados por manos privadas en las décadas precedentes, y estableció una suerte de fuero agrario o tribunales especiales encargados de dirimir las numerosas cuestiones que acarrearía la puesta en marcha de esta ley.

Este espíritu se había establecido ya en la reforma constitucional del mismo año. En ella el Estado aparece dotado de funciones claramente directoras respecto de la economía y la sociedad: “asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y los particulares”; “racionalizar la producción, distribución y consumo de riquezas”, o de “dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho” (Colombia, Acto Legislativo 1, 1936, arts. 9 y 11). Ahí estaba también la idea de la función social de la propiedad, ahora delimitando su alcance: “La propiedad es una función social que implica obligaciones”. “Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa. Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar, a indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara” (art. 10).

Para sacar adelante su reforma, López Pumarejo no sólo tuvo que hacerlo frente a los conservadores, sino también frente a los moderados de su partido, su hermano Eduardo entre ellos. El resultado no fue de ningún modo la revolución socialista con que amagaban los conservadores más vociferantes, sino una reafirmación al mismo tiempo de la propiedad privada como régimen esencial y de la capacidad ordenadora del Estado como complemento. Que en Colombia esta ley no provocó un cambio de fondo en la estructura de la propiedad se comprueba atendiendo a las cifras actuales, que muestran que la concentración de la propiedad no ha hecho sino aumentar, alimentados también por la violencia, el narcotráfico y la liquidación de los resguardos indígenas.



Otro tanto cabría decir de otros aspectos interesantes de esta reforma constitucional. Así, la introducción de un deber asistencial como “función del Estado” se quedó en realidad en una subsidiariedad estatal respecto de otras formas de asistencia benéfica: “La asistencia pública es función del Estado. Se deberá prestar a quienes careciendo de medios de subsistencia y de derecho para exigirla de otras personas, estén físicamente incapacitados para trabajar” (art. 16). También la reforma que introdujo la libertad de conciencia, que lo hizo autorizando todos los cultos “que no sean contrarios a la moral cristiana ni a las leyes” (art. 13).

Más explícita fue la reforma en el punto en que López Pumarejo estaba buscando nuevos acuerdos, el sindical, al reconocer el derecho a la huelga y prever su futuro desarrollo legislativo. La reforma promovida por López Pumarejo incluyó también un primer avance en la habilitación pública de las mujeres por medio de la capacitación de ejercicio de la autoridad y la jurisdicción:

“La calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa indispensable para elegir y ser elegido, y para desempeñar empleos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción. Pero la mujer colombiana mayor de edad puede desempeñar empleos, aunque ellos lleven anexa autoridad o jurisdicción, en las mismas condiciones que para desempeñarlos exija la ley a los ciudadanos” (art. 8). Como en todo el proceso reformista de López Pumarejo, la reforma llevaba aparejada su delimitación. Por si cabían dudas al respecto, aprovechó una segunda tanda de reformas constitucionales, en 1945, durante su segundo mandato, para dejarlo claro: “La calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa indispensable para elegir y ser elegido y para desempeñar empleos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción. Sin embargo, la función del sufragio y la capacidad para ser elegido popularmente, se reservan a los varones” (Colombia, Acto legislativo 1, 17 de febrero de 1945, art. 14).

Cuando López Pumarejo decidió soltar el acelerador de las reformas y pisar deliberadamente el freno, el proceso fue remitién-

do hasta desactivarse tras su segunda presidencia. No obstante, ahí quedaría la señal de una posible vía de salida que sería retomada al final de la década de los cuarenta por Jorge Eliécer Gaitán. Su posicionamiento, más claramente escorado hacia la izquierda, no pudo probar sus fuerzas en la contienda electoral que se le auguraba favorable frente a la candidatura conservadora, puesto que fue asesinado en abril de 1948, lo que desató uno de los momentos más violentos del ya de por sí violento siglo XX colombiano.

Uno de los rasgos de todo el proceso reformista colombiano fue la acentuación del centralismo (el artículo 2 de la reforma de 1936 permitía una más expedita intervención del gobierno en asuntos departamentales y municipales). Si esto era posible en una república que hacía décadas había renunciado al federalismo, en la ciudad de México la centralización de la vida política se dio desde los años veinte, de la mano de un doble proceso. Por un lado, tal y como consentía la constitución de 1917, por un reforzamiento político extraordinario de la figura del presidente y, por otro, por la creación desde 1929 de un partido que se convirtió en el vehículo político exclusivo al absorber en él a una serie de partidos y banderías locales. El Partido Nacional Revolucionario desde 1933 se presentó ya no como un sumatorio de partidos sino propiamente como un partido institucional.

Esta doble evolución política mexicana obligó a que la presidencia reformista por excelencia en el periodo que se sitúa entre las crisis económica y la crisis bélica mundial, la de Lázaro Cárdenas, se iniciara si no con un golpe de Estado sí con un golpe de partido. Esto explica en gran medida la peculiaridad mexicana de haber evitado la dictadura militar (que no el autoritarismo) durante la segunda mitad del siglo XX. Por un lado, la generación de un partido institucional cerró definitivamente el debate reeleccionista, lo que no había conseguido siquiera la propia constitución de 1917, reformada en 1927 para permitir la segunda elección de Álvaro Obregón, quien no llegaría a tomar posesión pues fue asesinado. Con ello, en vez de fijar la reelección en la persona del

presidente, por decirlo así, la fijó en el partido: en vez de reelegir al presidente se reelegirá al partido hasta el año 2000. De hecho, cuando en los años noventa el debate sobre la elección presidencial vuelve a primer plano no fue sobre la reelección sino sobre la capacidad del partido institucional para controlar el proceso de designación y elección del presidente, es decir, sobre la limpieza democrática del proceso electoral.

Por otro lado, esta institucionalización implicó que el espacio que había que controlar en primer lugar era el del propio partido, como bien vio Lázaro Cárdenas. Tras su elección lo primero que hizo fue desarticular el poder partidario que había creado Plutarco Elías Calles, enviándolo al exilio. Su condición de Jefe Máximo, que trascendía a la misma presidencia, se debía justamente al control del partido institucional que le arrebató Cárdenas. El propio Cárdenas llegaría a refundar su partido como Partido de la Revolución Mexicana (1938-1946), diseñado a manera de integrar definitivamente en el partido al movimiento sindical.

Con ello Lázaro Cárdenas pudo desarrollar una política reformista en México que suele presentarse como un caso más del populismo de los años treinta y cuarenta en América Latina. Sin embargo, al menos desde el punto de vista que aquí nos interesa, el reformismo de Cárdenas es significativo porque mostró las posibilidades de desarrollo constitucional del mismo. Tuvo varias referencias, como la reforma agraria en la que hasta 18 millones de hectáreas de ejidos fueron reconstruidas; pero su aspecto más conocido fue, sin duda, la nacionalización del petróleo en 1938. En su discurso de apertura de las sesiones del Congreso de la Unión en 1940, ya al final de su mandato, Lázaro Cárdenas hizo un exhaustivo repaso a su labor reformista y ahí enlistó, desde la nueva ley de amparo de 1935, las reformas educativas, la ley de expropiación de 1936 y las varias reformas de los diferentes códigos federales.

La expropiación petrolera de 1938 es especialmente significativa porque Cárdenas puso buen cuidado en que se hiciera de

modo que tuviera todos los certificados constitucionales y que no pudiera ser presentada e interpretada como un puro acto revolucionario al margen de la legalidad constituida. El decreto de expropiación era muy escueto y se reducía a señalar qué se expropiaba y a quién y cómo se le iba a indemnizar. El fundamento de la expropiación era pura ingeniería constitucional: como las compañías petroleras se habían negado a cumplir un laudo con el que la Corte Suprema resolvía a favor de los trabajadores un litigio entre ambos, era aplicable el inciso XXI del artículo 123 de la Constitución: “Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto”. Ello, a su vez, significaba la desarticulación de todo un sector clave de la economía nacional, por lo que se activaba lo establecido en estos casos por la ley de expropiaciones de 1936 que preveía la intervención en casos de desabastecimiento y de defensa de los recursos naturales (Ley de expropiación, 1936, art. 1-V, VII y X).

En el discurso con el que Cárdenas anunció esta medida a la nación insistió también en el fondo constitucional de la misma al referirse a una actuación necesaria en defensa de la legalidad mexicana y, sobre todo, de la soberanía nacional: “Es la misma soberanía de la nación, que quedaría expuesta a simples maniobras del capital extranjero, que olvidando que previamente se ha constituido en empresas mexicanas, bajo leyes mexicanas, pretende eludir los mandatos y las obligaciones que les imponen autoridades del propio país”. Dicho de otro modo, la expropiación petrolera de 1938 se presentó no como una consecuencia de la constitución —que afirmaba la propiedad radical de la nación sobre toda la riqueza del subsuelo— sino como una defensa de la constitución y de la soberanía nacional. A pesar de ello Gran Bretaña rompió relaciones con México, y si Estados Unidos no se decidió a una intervención fue, en buena medida, debido a la complicación de la

situación en Europa que en un par de años llevaría a una nueva y mucho más grave crisis mundial.

Al igual que hemos visto en el caso colombiano, en México el proceso reformista se frenó en los sucesivos mandatos presidenciales. Es interesante para nuestros efectos constatar cómo, incluso derivando en modelos políticos muy diferentes en su orientación al de Cárdenas, el sistema constitucional aguantaba en México prácticamente todo tipo de tensiones políticas. Este fenómeno tuvo mucho que ver con la conformación de una “constitución” paralela, un modo de funcionar políticamente el país, que se sostuvo sobre los pivotes del desmesurado poder presidencial (hecho crecer mucho más allá de lo previsto originariamente en 1917) y de la incorporación del partido a un organigrama de poderes que sin estar en el texto constitucional, obviamente, funcionó de manera efectiva hasta finales del siglo XX.

#### LA REVOLUCIÓN SOCIAL Y LA CONSTITUCIÓN

Para el mundo que surgió del final de la segunda Guerra Mundial la revolución tenía que ver con la superación del capitalismo y de la sociedad de clases que había generado tanto en su nicho europeo originario como en todos aquellos lugares donde se había expandido. Después de la experiencia soviética y de las revoluciones socialistas de los años cuarenta y cincuenta en Asia, el término revolución definitivamente transitó del liberalismo al socialismo y al comunismo. La revolución se entendía ya sobre todo como una revolución social. América Latina por supuesto, no estuvo al margen de esa nueva derivación revolucionaria. El panorama que ofrece el subcontinente a este respecto es amplio y complejo, pues abarca desde posiciones muy fronterizas con el reformismo, pero que fueron interpretadas como revolucionarias hasta la revolución socialista de derivación filo-soviética, pasando por el intento de vías democráticas al socialismo.

En el escenario mundial posbélico y de guerra fría, los Estados Unidos establecieron un amplio perímetro de seguridad frente al comunismo que se articuló tanto por medio de la creación de la alianza militar de la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte, 1949) como del reforzamiento de la doctrina derivada del corolario Roosevelt para el resto del hemisferio occidental, es decir, América Latina. Fue, sin embargo, precisamente dentro de ese perímetro de seguridad donde se produjeron los dos casos más significativos de revolución en el periodo más conflictivo y delicado de la guerra fría que mantuvieron ambos bloques hasta los años noventa del siglo XX.

El caso de Guatemala entre 1944 y 1954 no es propiamente el de una revolución, y menos una revolución socialista, pero sí el de un intenso proceso reformista que, antecediendo a la revolución cubana de 1959, fue interpretado desde la torre de control de Washington como un inminente peligro comunista en el área, y tratado consecuentemente. A la larga dictadura de Jorge Ubico (1931-1944) le puso fin una junta militar que tuvo la originalidad de realizar una convocatoria constituyente antes de perpetuarse en el poder. Es interesante observar este caso en el que se mostró una clara conciencia de un doble proceso: un cambio constitucional que contuviera el programa regeneracionista que inspiraba a la junta, y una clara prevención frente a un nuevo liderazgo militar que desembocara de nuevo en una dictadura.

El fruto constitucional guatemalteco estuvo listo en 1945. Sintomáticamente arranca reconociendo el derecho a la rebelión ante la seguridad de una perpetuación presidencial: “El principio de alternabilidad en el ejercicio del cargo de Presidente de la República es imprescindible para el sistema político nacional, y el pueblo podrá recurrir a la rebelión cuando se osare conculcar dicho principio” (Guatemala, 1945, art. 2). La atmósfera reformista abarcaba un amplio espacio en este texto, comenzando por una incorporación, aunque tímida, de la mujer al espacio público. El artículo 9 establecía una ciudadanía que incluía a todos los varones mayores

de 18 años, independientemente de cualquier condición, y de las mujeres mayores de esa edad “que sepan leer y escribir”; esto es, el sufragio se entendía obligatorio para los ciudadanos alfabetizados, optativo y secreto para las mujeres alfabetizadas, optativo y público para los ciudadanos analfabetos e impracticable para las mujeres analfabetas; la mayoría de las mujeres indígenas.

Al igual que habían hecho otras constituciones desde los años treinta, el título segundo incorporaba un amplio elenco de previsiones respecto del trabajo, la familia y la cultura. Una suerte de estatuto de los trabajadores inserto en el texto (como lo había hecho el artículo 123 de la constitución mexicana de 1917) regulaba la jornada, la seguridad, el salario, el descanso y la higiene (art. 58). Por otro lado, se legalizaba la actividad sindical y se establecía la obligatoriedad de establecer un seguro social con la contribución de patronos, obreros y Estado. Otras medidas que estaban ya presentes en la cultura constitucional del momento, como la igualdad dentro de la sociedad conyugal (art. 74) y la igualdad de derechos entre hijos desapareciendo la categoría de “legítimo”, “Las calificaciones sobre la naturaleza de la filiación, quedan abolidas” (art. 76).

La desconfianza ante una deriva dictatorial está presente a lo largo del texto guatemalteco. No sólo es rígidamente antirreeleccionista, tipificando de delito de traición la mera propuesta en sentido contrario, sino que también sujetaba al presidente mediante una responsabilidad parlamentaria y señalaba entre las funciones del ejército garantizar el principio de alternabilidad en la presidencia (arts. 132, 133, 139 y 149). Uno de los talones de Aquiles de este sistema fue precisamente privar al presidente de un mando directo sobre las fuerzas armadas, interponiendo un jefe de las mismas que, según el artículo 152, nombraba el Congreso a propuesta del Consejo de Defensa Nacional. El resultado era una desconexión entre el jefe del ejecutivo y una de sus principales funciones: “La organización, dirección técnica, administración y aprovisionamiento del Ejército Nacional, estarán exclusivamente a cargo del Jefe de las Fuerzas Armadas y del Ministro de la Defensa Nacional”

(art. 155). Era una técnica de interposición en el poder ejecutivo que se extendió al nombramiento de los altos magistrados: a los de la Corte Suprema y de Apelaciones los nombraba el Congreso, y el presidente controlaba únicamente la elección de un magistrado de lo Contencioso.

El meollo de la reforma reflejada en el texto de 1945 estaba en su tratamiento del régimen económico y de la propiedad. Como era ya habitual, a la propiedad como derecho se acoplaba una idea de la propiedad como función social. El resultado de esa doctrina en un espacio como el guatemalteco se tradujo en un anuncio de una reforma agraria de gran calado: “Quedan prohibidos los latifundios. La ley los califica y consignará las medidas necesarias para su desaparición. Los latifundios existentes por ningún motivo podrán ensancharse, y mientras se logra su redención en beneficio de la colectividad, serán objeto de gravámenes en la forma que determine la ley”. El artículo siguiente apoyaba aún más la posibilidad de una reforma agraria relevante, al autorizar la expropiación por “causa de utilidad pública o interés social legalmente comprobado”, mediando indemnización.

La interpretación de este texto que hicieron tanto Juan José Arévalo como Jacobo Árbenz en sus sucesivas presidencias (1945-1951 y 1951-1954 respectivamente) fue claramente izquierdista, pero en absoluto proclive a una revolución socialista. La legislación laboral de 1947 y, sobre todo, la reforma agraria iniciada en 1951 y culminada al año siguiente en el conocido Decreto 900, sin embargo, encendió en Washington todas las alarmas de inminente peligro de extensión del comunismo en el área. Lo que esta legislación hacía, en realidad, era desarrollar los principios constitucionales de 1945, sobre todo en lo referente a la capacidad directiva de la economía por parte del Estado (art. 88) y de régimen de propiedad (90 y ss).

La abierta oposición de los Estados Unidos a estas reformas en Guatemala obedecían al interés del imperialismo empresarial que en el Gran Caribe ejercía la United Fruit Company (UFCO). A esta



gigantesca corporación, dueña de gran parte del patrimonio agrario de Centroamérica y el Caribe, le preocupaba de esa ley la referencia constitucional a la atención que el Estado se reservaba respecto de “los problemas indígenas” (art. 137-15) y específicamente los referidos a su reubicación en las tierras de las que la UFCO los había ido expulsando: “La administración pública dictará medidas tendientes a que las viviendas de los trabajadores indígenas en fincas rústicas, formen aldeas dentro de la misma propiedad, con el objeto de que aquéllos disfruten de los beneficios culturales y sanitarios de los centros urbanizados” (art. 67).

A ello debía unirse la determinación de Árbenz de ejecutar la ley de la manera más literal. Preveía, en efecto, básicamente expropiar fincas mayores de noventa hectáreas que tuvieran menos de dos terceras partes cultivadas. El objeto era transferir la propiedad, una vez reducidas a fincas de mediano tamaño, a “campesinos, mozos, colonos y trabajadores agrícolas” (Decreto 900, art. 4). Teniendo como propósito promover “las formas de explotación y métodos capitalistas” en el agro guatemalteco, acabando con “la propiedad feudal” (art. 1), preveía un sistema de indemnizaciones que fue lo que más alarmó a grandes propietarios como la UFCO: “El monto de la indemnización se fijará con base en la declaración de la matrícula fiscal de bienes rústicos, tal como se encuentre al nueve de mayo de mil novecientos cincuenta y dos, y se pagará proporcionalmente a la extensión de la tierra expropiada” (art. 6).

John F. Dulles, secretario de Estado norteamericano entendió, como había afirmado la UFCO —de la que era accionista—, que Árbenz era en realidad un comunista que estaba a punto de entregar Guatemala al poder soviético. El golpe de Estado protagonizado por el coronel Carlos Castillo Armas y diseñado por los servicios secretos norteamericanos, acabó en el verano de 1954 con la experiencia de la revolución de 1944 en Guatemala. El intento de retomar la sintonía con el momento revolucionario al postularse Arévalo de nuevo a la presidencia en 1963 conformaría la tendencia a la militarización del poder en Guatemala con el golpe dirigi-

do por el ministro de Defensa Alfredo Enrique Peralta, que cortó en seco el proceso electoral y abocó a un régimen constitucional, el de 1965, que delimitaba fuertemente las libertades y reintegraba gran parte de los privilegios de la Iglesia católica. Ni siquiera en esa versión extremadamente conservadora en lo político y liberal en lo económico —al gusto de la UFCO y los Estados Unidos— la constitución significó ya mucho en Guatemala al lado del empoderamiento del ejército como pivote de la política y el gobierno en las décadas sucesivas.

La experiencia guatemalteca estaba muy presente cuando entre 1958 y 1961 un movimiento que comenzó desde el reformismo acabó llevando a Cuba a la órbita soviética. La revolución contra el régimen dictatorial de la segunda presidencia de Fulgencio Batista (1952-1959) arrancó como un movimiento reformista y nacionalista, muy semejante al que había tenido lugar en Guatemala. El hecho de su cercanía física a Estados Unidos y de su dependencia política (la enmienda Platt seguía vigente aún), hicieron de la cubana una revolución especialmente temida por la administración estadounidense que rápidamente trató de abortarla. Sin embargo, pronto se veía que no eran tantas las semejanzas con el proceso guatemalteco (y mucho menos con el movimiento revolucionario nacionalista boliviano de Víctor Paz Estenssoro); en primer lugar porque la revolución cubana, gracias a sus altas dosis de revolución nacionalista, hizo pronto bandera de la necesidad de liberarse de la tutela norteamericana; en segundo lugar, porque en el caso del Ejército Rebelde no hubo lugar para las fisuras y el faccionalismo; en tercer lugar, porque desde 1960 Cuba encontró un paraguas protector en la Unión Soviética.

Visitas y tratados comerciales con la URSS se tradujeron pronto en acuerdos militares y en una crisis, la de los misiles, que si bien terminó con el desmantelamiento de la fuerza militar más ofensiva de los rusos en la isla, también significó el aseguramiento de una continuidad en la revolución. Coincidió este momento con el giro hacia el bloque socialista, proclamado oficialmente por Fidel

Castro en abril de 1961. La expiración por entonces de la enmienda Platt terminó por perfilar un triunfo sin paliativos de la intención primera de la revolución cubana: “Cuba es un Estado independiente y soberano...” (Cuba, 1959, art. 1). El resto de aquel primer artículo del primer texto constitucional producido tras la revolución, en febrero de 1959, dejaba muchas más dudas acerca de su realización: “...organizado como república unitaria y democrática, para el disfrute de la libertad política, la justicia social, el bienestar individual y colectivo y la solidaridad humana”. De hecho, este texto constitucional de 1959 quedó supeditado en cuestiones tan propias como derechos y garantías, a otro texto de naturaleza militar, el reglamento núm. 1 del Ejército Rebelde de 21 de febrero de 1958, en el que se regulaban aspectos como un amplio elenco de delitos sancionados con la pena capital. Además, la propia constitución (disposición transitoria tercera) habilitaba jurisdicciones extraconstitucionales (Tribunales Revolucionarios) expresamente prohibidas en el propio texto (art. 175). A pesar, por tanto, del ropaje constitucional (que, por otra parte, durará poco), Cuba comenzaba su andadura revolucionaria contra la cultura de la constitución.

En efecto, los dirigentes de la revolución habían hecho ya una elección clara por un poder revolucionario frente a otro constitucional. Durante los próximos dieciséis años la isla sería gobernada de acuerdo con el criterio de un poder de emergencia que generaría una normativa que habría de adecuarse a sus necesidades y no a la inversa. Algo de ello podía intuirse de la lectura del mismo texto de 1959, que disponía una evidente ruptura con el principio de separación de poderes: “El Poder Legislativo se ejerce por el Consejo de Ministros” (art. 119). Así, además de aprobar los presupuestos y de establecer contribuciones e impuestos, era función del Consejo de Ministros “Formar los códigos y las leyes de carácter general; determinar el régimen de las elecciones; dictar las disposiciones relativas a la administración general, la provincial y la municipal, y acordar las demás leyes y resoluciones que estimare

convenientes sobre cualesquiera otros asuntos de interés público o que sean necesarios para la efectividad de esta Ley Fundamental” (art. 121).

En realidad, en la Cuba revolucionaria el texto constitucional careció totalmente de relevancia. Fue rehecho y contrahecho a conveniencia del poder revolucionario, que era el que realmente contaba y resultaba operativo. Éste se fundamentaba, primero, en una decidida centralización del poder, que no dejaba resquicio alguno a la autonomía y, menos aún, a la disidencia ideológica. En segundo lugar, el sistema pivotaba sobre el control militar y la dirección carismáticamente liderada por Fidel Castro, sobre todo después de que lograra deshacerse de otros posibles líderes igualmente carismáticos que le rodeaban, como Camilo Cienfuegos. En tercer lugar, el poder revolucionario se asentó sobre una serie de organizaciones que recorrieron la sociedad cubana procurando su implicación y control efectivo: sindicatos, organizaciones juveniles, intelectuales y de mujeres. Fue en ese tejido social y organizativo donde realmente se estableció el nexo entre Estado y sociedad, mucho más que en un proceso de institucionalización que vendrá sólo a consolidarse a partir de mediados de los setenta. Era un nexo, en todo caso, férreamente controlado por el poder revolucionario que fue paulatinamente limando cualquier atisbo de iniciativa social no controlada, como el mismo derecho a huelga, cuya supresión Ernesto Guevara justificó como sacrificio revolucionario.

La consolidación de la trilogía líder (Fidel Castro)-patria-revolución no conllevó de suyo un sistema de organización eficaz del proceso revolucionario. El agotamiento del modelo de estado revolucionario permanente se vio con claridad en los inicios de la década de los setenta. La movilización por sí misma no generaba un orden efectivo y menos aún permitía al Estado un control eficiente. Sin abandonar nunca el recurso retórico de la revolución como guía —lo que le permitía a Fidel Castro cumplir el ideal del poder totalitario de ser a la vez gobierno y oposición—, Cuba ins-

titucionalizó la revolución mediante la constitución de 1976, actualmente en vigor con ciertas reformas.

La de 1976 fue una constitución que fue materializándose en los años precedentes en sus aspectos fundamentales. En primer lugar, mediante la consolidación del Partido Comunista como vanguardia de la revolución y, por ello, como nutriente específico de todos los ramajes burocráticos del Estado. El Consejo de Ministros, en segundo lugar, fue completado con un Comité Ejecutivo que actuaba como superministerio, cuyos miembros coordinaban varios departamentos. En tercer lugar, el poder judicial fue definitivamente desnaturalizado y convertido en una dependencia ministerial más. Pero donde realmente se ensayó la institucionalización del poder revolucionario con sumo cuidado fue en la creación del Poder Popular, una suerte de asambleas locales que deberían servir de control de la administración del Estado. Los llamados Órganos del Poder Popular tenían antecedentes en el Poder Local de la época de la revolución y, como éste, quedaron rápidamente reducidos a actos puramente rituales de rendición de cuentas y de cierta iniciativa en asuntos muy locales.

El texto constitucional de 1976 basa su causa en una decisión del primer congreso del PCC en 1975. Ahí se aprobó su primer esbozo que luego fue supervisado por Fidel Castro y “socializado” mediante un proceso de discusión en asambleas locales, las cuales elaboraron enmiendas que en ningún caso suponían un proceso de discusión sistemática de lo proyectado en las oficinas del partido. Queriendo sin duda argumentar lo contrario, paladinamente lo reconocía el preámbulo de dicha constitución: “Cada uno de los pasos dados, de las etapas transcurridas, constituyó fehaciente muestra de la libertad de expresión, de la pluralidad de ideas que reina en nuestro país de Partido único como fuerza dirigente superior de la sociedad y del Estado...”. Este mismo preámbulo no tenía reparo en indicar los límites del debate “popular” de la iniciativa constitucional del partido: “Ahora bien, y nadie puede llamarse a engaño, los debates y como resultado de ellos las modi-

ficaciones incorporadas, no implican retrocesos en nuestros principios, ni asomo de vueltas al pasado, ni debilidad en nuestro ideal martiano y marxista-leninista”.

La constitución cubana arrancaba estableciendo su carácter socialista: “Cuba es un estado socialista de trabajadores” (Cuba, 1976, art. 1); la soberanía popular, ejercida mediante las Asambleas del Poder Popular y el papel determinante en todo el sistema del Partido Comunista: “El Partido Comunista de Cuba, martiano y marxista-leninista, vanguardia organizada de la nación cubana, es la fuerza dirigente superior de la sociedad y del Estado, que organiza y orienta los esfuerzos comunes hacia los altos fines de la construcción del socialismo y el avance hacia la sociedad comunista” (art. 5). En consecuencia, establece que el régimen de propiedad amparado por la constitución es el socialista: “En la República de Cuba rige el sistema de economía basado en la propiedad socialista de todo el pueblo sobre los medios fundamentales de producción y en la supresión de la explotación del hombre por el hombre” (art. 14). Ello implicaba también una dirección estatal y planificada de la economía productiva y del comercio.

En 1974 Raúl Castro ya había advertido que, respecto de Cuba, era inapropiado y poco efectivo el debate sobre su mayor o menor calidad democrática según los estándares occidentales. Su condición democrática derivaba del hecho de que el Estado representaba por sí los intereses de los trabajadores y no del hecho de que éstos y el resto de la sociedad estuvieran representados de manera plural y libre en una sede parlamentaria. En Cuba propiamente no había en 1975 y 1976 poder constituyente alguno, pues ese poder solamente lo había activado la revolución y ejercido desde 1965 el PCC. La constitución, por tanto, como el mismo Raúl Castro afirmó durante su debate, no hacía sino sancionar la revolución. Esa aproximación explica también el tratamiento de las libertades en el texto de 1976. No se trata de un bien jurídico en sí mismo, sino dependiente del objetivo revolucionario de construcción de la patria socialista. Así, el texto podría prodigarse en pro-

clamar derechos como la libertad de expresión, la inviolabilidad del domicilio, el derecho de tránsito dentro y fuera del país, y diversas garantías procesales. Sin embargo, poco más adelante venía la rebaja impuesta por el fin esencial del modelo: “Ninguna de las libertades reconocidas a los ciudadanos puede ser ejercida contra lo establecido en la Constitución y las leyes, ni contra la existencia y fines del Estado socialista, ni contra la decisión del pueblo cubano de construir el socialismo y el comunismo. La infracción de este principio es punible” (art. 62). Debe a ello añadirse que el sistema judicial se entiende en este texto no como un poder independiente sino “subordinado jerárquicamente a la Asamblea Nacional del Poder Popular y al Consejo de Estado (gobierno)” (art. 121). Por otro lado, el estatuto mismo de los jueces no los hace inmunes a la posible destitución en cualquier momento procesal: “La facultad de revocación de los jueces corresponde al órgano que los elige” (art. 126).

El sistema político en la constitución cubana se diseña a partir de la idea de un Poder Popular al que se atribuye una capacidad legislativa y constituyente al propio tiempo, prolongando así esa idea de la revolución permanente de la etapa anterior, ahora institucionalizada y domesticada. El sistema cubano, por tanto, se basa en un gobierno de convención puesto que la Asamblea Nacional del Poder Popular es la referencia de todos los demás poderes. De ella surge el Consejo de Estado, formado por el presidente, el vicepresidente primero, cinco vicepresidentes y veintitrés miembros, que conforman el núcleo duro del poder ejecutivo. El presidente de este órgano (hasta 2008 Fidel Castro, desde entonces su hermano Raúl) es el Jefe del Estado y del Gobierno. La Asamblea elige también a los magistrados del Tribunal Supremo, nombra al Consejo de Ministros a propuesta del presidente del Consejo de Estado, convoca refrendos y puede modificar los decretos-leyes del propio Consejo de Estado. Este modelo de gobierno de convención se fundamenta, obviamente, en el control que sobre la Asamblea ejerce prácticamente en exclusiva el PCC (el 90% de sus miem-

bros han sido miembros de este partido), cuyo primer secretario ha ocupado siempre la jefatura del Estado.

El sistema político derivado de la constitución de 1976, parcialmente reformado a raíz de la liquidación del espacio de referencia en la Europa del este, ha demostrado ante todo su utilidad como aparato institucional al servicio del PCC. De hecho, la idea de una “democracia socialista” basada en el vínculo entre Estado y sociedad formalizado en el Poder Popular no logró pasar, según informes internos de la Asamblea Nacional del Poder Popular, de lo formal a lo sustancial. En la propia Asamblea lo habitual ha sido que, dada la práctica exclusividad del propio Partido Comunista, el debate no haya trascendido a la confrontación ideológica o, simplemente, al cuestionamiento de la política gubernamental.

Esta deriva hacia formas de dictadura partidaria fue lo que trató de evitar desde su llegada al poder en 1970 el socialismo chileno. Salvador Allende fue elegido presidente en una muy reñida contienda electoral que acabó ventilándose en el Congreso ante la ausencia de una clara victoria de alguno de los tres candidatos (Jorge Alessandri y Radomiro Tomić eran los otros dos). La llegada de Allende a la presidencia por elección parlamentaria de muy amplia mayoría, estuvo marcada por el hecho de ser el primer líder socialista y marxista que alcanzaba la presidencia por medios electorales en América Latina. Si para el gobierno republicano de Richard Nixon era grave la situación creada en Cuba para inicios de la década de los setenta, el mero anuncio de una “vía chilena al socialismo”, proclamada por la Unidad Popular que aupó a Allende a la presidencia, suponía un problema aún más serio. Cuando Fidel Castro visitó Chile en el verano austral de 1971 se mostró abiertamente escéptico ante esa vía al socialismo porque no conjugaba la dictadura entre sus ingredientes. Eso era lo que preocupaba extraordinariamente en Washington, pues no legitimaba una acción de desestabilización inmediata.

Allende se desvió de la hoja de ruta establecida para el experimento socialista chileno en el punto que más interés tiene para



nosotros, el de la reforma constitucional. Estaba previsto que junto a una serie de medidas de choque en la dirección de la creación de una economía socialista, se produjera también una reforma constitucional que incrementara la capacidad centralizadora del poder político, sin desvirtuar la democracia, y redujera la representación popular a una sola cámara. No haber acometido este proceso, con el consiguiente refrendo constitucionalmente necesario, fue seguramente su mayor error estratégico.

La implementación de la nueva política económica chilena, encaminada a establecer un socialismo democrático, encontró no pocas dificultades. Contaba con una cerrada oposición combinada tanto desde el exterior como desde el interior. Al igual que la UFCO en el espacio centroamericano y grancaribeño, la empresa norteamericana ITT (International Telephone and Telegraph), con intereses en el sistema telefónico chileno y en medios de comunicación, promovió y financió acciones encaminadas al violento derrocamiento del presidente socialista elegido democráticamente. Encontró decidido apoyo en la administración Nixon y en especial en el entonces consejero de seguridad Henry Kissinger. Sin embargo, el auténtico enemigo del presidente Allende estaba en el interior, en una derecha que se había ido reagrupando en un solo bloque desde 1972, y en una izquierda que no dejaba de tensionar a la propia presidencia exigiendo medidas más radicales, como buscando un desenlace revolucionario. En ello, debe recordarse, tuvieron mucha mayor responsabilidad el Partido Socialista y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria que el Partido Comunista, más favorable, como los radicales, a un entendimiento con el Partido Demócrata Cristiano que salvara la grave situación generada desde el invierno austral de 1972.

Antes del golpe de Estado perpetrado por el general Augusto Pinochet el 11 de septiembre de 1973, el enfrentamiento entre la UP y el PDC tuvo como escenario, además de la calle, la ley y la misma constitución. El texto constitucional siguió siendo siempre el de 1925, y de no haber tenido más que un par de constituciones

en más de un siglo se enorgulleció Salvador Allende ante la ONU en 1972. El enfrentamiento se dio en el terreno de la reforma constitucional. Además de usar una norma olvidada de los tiempos de la República Socialista de Chile (el decreto legislativo 520 que permitía intervenir empresas por varios motivos), la UP promovió la reforma de la constitución que permitió iniciar la transición hacia una economía socialista. Se trataba de una reforma del artículo 10, que sancionaba la propiedad privada, añadiendo la “nacionalización” entre las posibles iniciativas que podían adoptarse para que la misma cumpliera sus fines sociales. Introducía en seguida un nuevo epígrafe en este artículo para referirse a la nacionalización de la Gran Minería, que es de lo que se trataba:

Cuando se trate de nacionalización de actividades o empresas mineras que la ley califique como Gran Minería, la nacionalización podrá comprender a ellas mismas, a derechos en ellas o a la totalidad o parte de sus bienes. La nacionalización podrá también extenderse a bienes de terceros, de cualquier clase, directa y necesariamente destinados a la normal explotación de dichas actividades o empresas (Chile, Ley 17450, art. 1-c.).

Además, y esto irritó especialmente a las grandes empresas mineras de capital extranjero, la reforma preveía que la indemnización se fijara descontando el beneficio extraordinario obtenido por las concesionarias en los últimos años, con lo que las grandes corporaciones salieron con deudas millonarias que luego revertiría el gobierno de la dictadura de Augusto Pinochet a favor de las mismas.

Por su parte, la oposición contestó con sendas reformas constitucionales, una de febrero de 1972 que limitaba la capacidad expropiatoria a la decisión parlamentaria, y otra, de junio de ese año, que trataba de frenar la galopante reforma agraria que había transferido ya las propiedades de más de ochenta hectáreas. Debe tenerse presente que, a pesar de que la medida insignia de la política socializante de Allende fue la que afectó a la Gran Minería, la

que más movimiento de fondo produjo fue la ampliación de la reforma agraria intensificada en tiempos del gobierno de su predecesor Eduardo Frei mediante una legislación de 1967.

Si la situación política, social y económica en el Chile de mediados de 1973 era de una dificultad extrema, no era desde luego la primera vez que el país se veía en esa situación; en otras ocasiones pudo solucionarse mediante la celebración de elecciones que aclararon el panorama político, pero esta vez no pudo ser así; la confluencia conspirativa exterior y sobre todo la interior, lo impidieron. Es muy habitual que las dictaduras del siglo XX hayan intentado justificarse apelando a la situación crítica de los gobiernos legítimos que derrocaron; lo han hecho en España los franquistas, en Argentina los militares y sus secuaces en los años ochenta y en Chile lo hicieron, y lo hacen, quienes tuvieron responsabilidades en el golpe de Estado que acabó con el gobierno y la vida del presidente Allende. No es cierto en ninguno de los casos. En Chile la constitución de 1925 y, sobre todo, la cultura de la constitución, daban mucho más de sí y podían haber provisto cauces para, o bien continuar la experiencia del socialismo democrático, o bien para corregir ese rumbo. Si no se hizo fue porque, con el apoyo y beneplácito de los Estados Unidos, la dictadura se abrió paso en Chile como lo estaba haciendo y lo siguió haciendo en la mayor parte del continente en los años setenta y ochenta del siglo pasado. Fue, con mucho, la época más decepcionante para el constitucionalismo en el espacio latinoamericano puesto que las dictaduras, que llenaron de sombra casi todo el espacio de la región que nos ocupa, a diferencia de los caudillismos del siglo anterior, ejercieron el autoritarismo deliberadamente al margen y en contra de la cultura de la constitución. Si a los caudillos del siglo anterior la constitución les servía como argumento de legitimación o como referencia de normalidad política más allá de la excepcionalidad de su gobierno, a los dictadores del siglo XX la constitución les sobraría de plano, incluso como fachada decorativa en muchos casos. Excepto en Costa Rica, México y, en cierto modo, Colombia,

la dictadura hizo su aparición en esas décadas en todos los demás países del área, y muchas de ellas tuvieron, paradójicamente, el apoyo del país donde la cultura de la constitución ha tenido más continuidad en el continente, los Estados Unidos.

#### AMÉRICA LATINA COMO VANGUARDIA DEL CONSTITUCIONALISMO

Si los años setenta y ochenta del siglo pasado habían dejado un mapa constitucional latinoamericano yermo, la década de los noventa y, sobre todo, la primera década del presente siglo presentan un panorama muy diverso. En efecto, hacia 1980 toda América Latina, excepto Costa Rica, México y Colombia, experimentaba distintos periodos y formas de dictadura y todo parecía apuntar hacia una perpetuación de formas autoritarias de gobierno, en este caso incluso en México y Colombia. Al filo del cambio de siglo, sin embargo, el panorama había cambiado de manera drástica: excepto Cuba, todos los países latinoamericanos habían celebrado elecciones con concurrencia de distintos partidos para elegir a sus mandatarios y representantes. Incluso Haití, con una muy larga experiencia de gobiernos dictatoriales, celebró en 1991 elecciones que ganó Bertrand Aristide, aunque su gobierno fue interrumpido por un nuevo golpe militar en septiembre de ese año, pero dos años después logró retornar al país, terminar su mandato y ser sucedido por René Préval.

Este retorno a la democracia en América Latina galvanizó el cadáver del constitucionalismo, dándole nueva vida. En las tres últimas décadas se ha producido en ese espacio una experiencia al respecto que no tiene parangón con el resto del hemisferio occidental. Por un lado, algunos países iniciaron reformas de sus textos constitucionales para incorporar en ellos mecanismos de garantía de derechos y de libertades políticos para los que aquellos textos no estaban preparados en su forma originaria. Ese fue el

caso de México en los años noventa y primeros del presente siglo y, a la salida de la dictadura militar, también el de Argentina, aunque en 1994 acabaría por aprobar una reforma tan esencial de su constitución nacional (la que databa en origen de 1853) que prácticamente implicó un nuevo acto constituyente.

En segundo lugar, hubo países en los que el tránsito hacia el recuperado constitucionalismo se hizo abordando de plano una activación del poder constituyente, admitiendo la necesidad de buscar un nuevo punto de partida. Fue, de manera bastante paradigmática, lo que se hizo en Colombia en 1991, alumbrando un texto que acumuló la experiencia del reciente constitucionalismo europeo que, a su vez, en los setenta había actualizado el constitucionalismo de posguerra (Portugal, Grecia y España), junto con desarrollos e iniciativas que dejaron la marca de fábrica latinoamericana en el desarrollo del constitucionalismo occidental. Hubo también casos, como el chileno y el uruguayo, en los que la iniciativa constituyente correspondió a los mismos gobiernos militares que habían destruido la constitución. En Chile sería aprobada en 1980 una primera versión, luego reformada en 1989 y 2005 precisamente por sus carencias democráticas, mientras que en Uruguay la propuesta de la junta cívico-militar, también de 1980, fue rechazada en referéndum y reactivada paulatinamente la vida constitucional mediante diversas reformas que confluirán en la constitución de 1997 (en realidad, una actualización a fondo de la de 1967).

En tercer lugar, y no por casualidad en países con una relevante presencia indígena en sus sociedades, ha sido América Latina el escenario donde ha surgido el constitucionalismo occidental más vanguardista de las últimas décadas. En efecto, primero en Venezuela (1999) y luego principalmente en Bolivia y Ecuador (2008), se han diseñado textos constitucionales que incorporan una nueva concepción de los derechos y sus garantías, por un lado, y de la libertad política y el gobierno representativo, por otro. No en vano la mayoría de los análisis que se ocupan de este

fenómeno incluyen la palabra “nuevo” o formas derivadas de ésta para referirse al mismo.

Los casos que se han dado en llamar de “transición”, por no presentar un momento revolucionario, tienen sus antecedentes inmediatos en procesos similares ocurridos en Europa, muy señaladamente el español a la muerte del dictador Francisco Franco. Al igual que en este caso, no existe propiamente un momento de cese del régimen dictatorial y de reactivación constitucional sino que ésta sucede en un escenario de acuerdos, sobreentendidos y blindajes que evitan el momento de ruptura. Esto es más evidente en el caso chileno, donde la dictadura de Augusto Pinochet preparó el camino de la transición constitucional; lo hizo mediante un texto, de 1980, elaborado en las oficinas jurídicas de la dictadura (comisión Ortúzar) y retocado por el propio dictador que puso buen cuidado en desvirtuar cualquier principio de legitimidad democrática del texto por medio de un amplio elenco de disposiciones transitorias (29 en total) que desvirtuaban totalmente su sentido constitucional. Así, quedaba asegurada la continuidad legislativa de la dictadura (Chile, 1980 adicional quinta) y continuaba prohibiéndose la actividad de los partidos políticos (adicional décima). Pero sobre todo aseguraba la continuidad del propio dictador al menos por ocho años y le dotaba de facultades totalmente contrarias al propio texto (adicionales decimocuarta y decimoquinta).

Este texto, sin embargo, es el que, una vez que Pinochet perdió el plebiscito sobre su continuidad en 1988, sirvió para arrancar un nuevo periodo de democracia constitucional mediante las reformas del mismo, la mayor parte en 1989 y 2005. Esas reformas pulieron el texto de 1980 de modo que sólo quedara lo que la dictadura había querido evitar, adicionándolo con un sistema más completo de garantías, una delimitación más precisa del uso del estado de excepción y un funcionamiento del pluralismo político. El mandato presidencial irá reduciéndose hasta los cuatro años actuales, y en 2005 desaparecerán definitivamente los senadores vitalicios y designados (Pinochet lo fue hasta 2001).

Si en Chile la ocasión para el inicio de la transición la brindó la derrota plebiscitaria del dictador, en Argentina la trajo la desastrosa empresa de recuperación de la soberanía de la islas Malvinas entre abril y junio de 1982. El poder militar argentino ya había dado muestras de cómo utilizar eventos emotivos como factores de legitimación a falta de cualquier referencia democrática; es lo que hizo en 1978 durante la celebración del mundial de fútbol y lo que buscó en 1982 al ordenar la ocupación de la isla Malvinas con la esperanza de que una guerra “nacional” pudiera legitimar el gobierno militar. Si a alguien sirvió ese conflicto para recuperar posiciones políticas fue a la líder ultra-conservadora y primera ministra británica Margaret Thatcher, quien ganó las elecciones de 1983. Ese mismo año la junta militar se vio abocada a una precipitada salida del poder y a la convocatoria de unas elecciones en octubre que ganó la UCR con Raúl Alfonsín al frente.

Fue en 1986 cuando Alfonsín planteó abiertamente la necesidad de una reforma constitucional “que comprenda la alternativa de combinar aspectos de nuestro tradicional régimen presidencialista con elementos parlamentarios”. Estaba tratando, efectivamente, de acoplar el sistema político argentino a los estándares constitucionales europeos de los años ochenta. Mientras llegaba esta reforma, el sistema se fue construyendo por la acostumbrada vía del acto reformatorio, siempre sobre la base de la constitución de 1853. Comenzó, de hecho, esta reforma en las provincias. Nueve provincias entre 186 y 1988 se dotaron de nuevos textos en los que hay ya mucho de innovación, sobre todo respecto de derechos y garantías, de regulación y matizaciones del derecho de propiedad, de participación social y de cuidado del medio ambiente.

El segundo paso lo constituyó la firma por parte de Argentina, en marzo de 1984, del pacto de San José de Costa Rica, que estableció de hecho en el ordenamiento argentino una idea actualizada de los derechos individuales y de sus garantías que luego se trasladarán al texto de 1994. El tercer elemento relevante de esta transición constitucional lo constituyó la legislación respecto del perio-

do anterior, conocido como el Proceso (por el nombre oficial de Proceso de Reorganización Nacional). Es una legislación contradictoria, que arranca con una clara vocación de permitir la necesaria sumisión a una justicia constitucional de dicho periodo de gobierno militar (ley 23040 de derogación de la ley de amnistía —ley 22924—, con la que se habían blindado a su salida del poder los militares); una derogación de la legislación antiterrorista que había amparado tremendas violaciones de derechos humanos (ley 20-077) y la creación de una Comisión Nacional sobre Desaparecidos. A este momento siguió otro, también con gobierno de la UCR, en el que se cede a las presiones militares: en 1987 una ley “de obediencia debida” (ley 23521) permitió la impunidad de los militares con graduación inferior a la de coronel. Junto a ley conocida como de Punto Final (ley 23492 de 1986, que extinguía responsabilidades de graves crímenes entre 1876 y 1983), será finalmente declarada absolutamente nula en 2003 y 2004. Otros regímenes de transición, como el español, mantendrán esa legislación de impunidad (ley 46/1977 de amnistía), siendo paradójicamente la justicia argentina la que habría de intervenir para procurar justicia en España ante crímenes de funcionarios franquistas.

El cambio constitucional en Argentina ofrece, por lo tanto, la ventaja de poder analizarlo en sus dos vertientes: como proceso de reforma y como acto constituyente. Éste se producirá finalmente con el justicialismo de nuevo en el gobierno. El presidente Carlos Menem y el ya líder de la oposición Raúl Alfonsín llegarían en 1993 a sendos pactos (conocidos como de los Olivos y De la Rosada), en los que se diseñó el contenido del nuevo texto que entraría en vigor en 1994. Se trataba, básicamente, de matizar el sistema presidencialista con la figura de un jefe de gabinete y la reducción del mandato presidencial a cuatro años, con elección directa y a doble vuelta. También se incorporaba el derecho internacional como parte del texto constitucional argentino, actualizando la declaración de derechos. Aunque sigue siendo una constitución confesional y manifestando una clara preferencia inmigratoria (lo que



podría entenderse como discriminatorio), contiene un artículo (Argentina, 1994, art. 33) que permite, de hecho, una interpretación expansiva de los derechos. Este espíritu se refleja también en el capítulo segundo del mismo título, que refuerza la seguridad de la constitución, incluso en situaciones críticas, e introduce derechos de nueva factura (derechos de consumidores, derecho a la iniciativa ciudadana, amparo).

Los otros dos campos de innovación constitucional de 1994 en Argentina tienen que ver con la agilización de los procesos legislativos y, sobre todo, con la introducción de un Consejo de la Magistratura (es decir, del poder judicial) para la selección de magistrados y la administración de todo lo relativo a este poder (disciplina, expedientes, etc.). De igual modo, crea un Consejo Económico y Social que intentaba de dar cobertura institucional a las relaciones socio-laborales.

Ciertamente podemos concluir que el laboratorio constitucional latinoamericano se ha puesto de nuevo en funcionamiento: para 2009 todos los países del área, excepto Costa Rica, México y la República Dominicana (formalmente también Argentina y Uruguay), habían adoptado nuevas constituciones. En el caso de algunos de los países mencionados, sin nuevo texto, ha habido reformas de tal magnitud que prácticamente han dado lugar a nuevas constituciones, como acabamos de ver en los casos de transición. Añádase a ello que, como consecuencia del federalismo o de nuevas formas de agregación territorial y étnica, a estos textos deben añadirse otros igualmente constitucionales. Finalmente, téngase también presente el hecho de que —por la generalización de su reconocimiento— gran parte de estos países incorporan a sus bloques de constitucionalidad también tratados internacionales. El resultado de todo ello es ciertamente sorprendente, significando el magma constitucional más activo y dinámico, con mucho, del hemisferio occidental.

El caso de la constitución colombiana de 1991 puede ilustrarnos acerca de la vía al nuevo constitucionalismo mediante la acti-

vacación de un poder constituyente; fue, en este caso, mediante una iniciativa surgida desde la sociedad civil. En el contexto de una considerable desarticulación social y, sobre todo, de desconexión entre la sociedad y el Estado por el vaciamiento de legitimidad de las instituciones del mismo, un movimiento estudiantil aprovechó los comicios de 1990 para proponer la activación de un proceso de regeneración constitucional. El movimiento, conocido como el de la Séptima Papeleta —pues propuso introducir, contra lo dispuesto en la convocatoria electoral, una papeleta más pidiendo la asamblea constituyente—, sirvió para demostrar el enorme arraigo social de esta opción. El resultado —pues las papeletas igualmente se contaron de manera extraoficial— fue la necesidad de abrir ese proceso mediante una convocatoria constituyente que elaboró el texto de 1991, poniendo definitivamente fin al viejo texto de 1886.

Es interesante el caso porque el texto colombiano entró decididamente en algunos ámbitos del constitucionalismo que serán posteriormente desarrollados por el de última generación en Ecuador y Bolivia. Como ya se dijo, es un texto que se nutre en principio de las entonces recientes experiencias constituyentes europeas, de la tradición propia, del derecho internacional y, sobre todo, del propio contexto, el complicado escenario colombiano en el que este texto fue alumbrado. El movimiento social que impulsó el momento constituyente tenía como principal preocupación ese escenario de violencia generalizada, desestructuración social y deslegitimación institucional.

Fue esta la primera ocasión en que Colombia se definió como “Estado social de derecho”, aunque bien podría haber añadido “y de derechos”, pues esta es la novedad más significativa del texto. El título II (“De los derechos, las garantías y los deberes”) contiene un amplio despliegue de derechos de la persona, de los derechos de participación política, representativa y, directamente, de derechos sociales, económicos y culturales (con referencias específicas a derechos de las mujeres y la infancia) y de derechos colectivos y del ambiente.

Lo que resulta más innovador, sin embargo, es la adopción de mecanismos para hacer efectivo ese amplio elenco de derechos (que ocupa 71 artículos constitucionales y que no se entiende por ello agotado: Colombia, 1991, art. 94). El primero de ellos es la llamada acción de tutela, un procedimiento sumario que debe resolverse en un plazo no mayor a diez días y que funciona como una especie de amparo inmediato ante la eventualidad de lesión de derechos fundamentales por parte de alguna autoridad pública. Este mecanismo es acumulativo con la acción regular de la justicia y puede extenderse, mediante desarrollo legislativo específico, a acciones de tutela colectiva. Por la inmediatez con que está concebido es el mecanismo más utilizado en la vida cotidiana para amparar derechos constitucionales.

La segunda herramienta relevante es la efectividad constitucional reconocida en el texto a los tratados suscritos por Colombia en materia de derechos humanos: “Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia” (art. 93).

El tercer mecanismo esencial de efectividad de los derechos viene englobado en el de normatividad de la misma constitución, que deriva del principio esencial contenido en su artículo 4: “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicaran las disposiciones constitucionales”. Es para ello que se introduce en el texto la jurisdicción constitucional asignada a una Corte *ad hoc*. No es ésta la primera ocasión en que el constitucionalismo latinoamericano introduce la figura de una corte constitucional: lo habían hecho ya otras, como la constitución cubana de 1940, la reforma chilena de 1970 o la constitución peruana de 1979 (potenciada en la de 1993). El texto colombiano de 1991 consolida esta tradición —que se une a otras, como la costarricense de habilitar una sala especial de la Corte Suprema, o la mexicana, basada en el modelo norteamericano de especialización de la

Corte Suprema—. Tiene la Corte colombiana, además de su entrada específica (cap. 4, tít. VIII), diseminadas en el texto sus amplias facultades de control de constitucionalidad, especialmente en materias que tienen que ver con procesos legislativos especiales. Su función jurisdiccional esencial es “la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución” (art. 241), pero interviene también por sí misma en la determinación de la constitucionalidad de procesos legislativos especiales, como las leyes estatutarias (que regulan aspectos fundamentales referentes a derechos, libertades políticas, administración de justicia y estados de excepción) y los decretos legislativos (que emanan del ejecutivo en estados de excepción), así como en actos reformativos de la constitución y sus refrendos (arts. 114-115 y 153).

Esta concepción del orden constitucional determinada por la efectividad de los derechos tiene una particular significación en América Latina pues guarda estrecha relación con un problema arrastrado desde los orígenes del constitucionalismo. Como hemos visto a lo largo de este libro, en América Latina la cultura de la constitución desde sus orígenes liberales había supuesto la existencia de una nación o un pueblo que estaba tallado por el patrón criollo, bien fuera para hacerse hueco dentro de la nación española, o bien para funcionar como sujeto constitucional independiente. Aunque en el constitucionalismo están presentes otros pueblos y, en cierto modo, otras culturas, lo hacen, como también constatamos en su lugar, de manera principalmente negativa: encarga muy particularmente a los Gobiernos provinciales ... por todos los medios posibles atraer a los referidos ciudadanos naturales ... hacerles comprender ... las consideraciones que... merecen al Gobierno ... (Venezuela, 1811, art. 200). La finalidad del constitucionalismo liberal fue siempre la desindianización de sus sociedades, asumiendo que cultura nacional era solamente la euroamericana: “Corresponde al Estado procurar la incorporación del indio a la vida nacional” (Venezuela, 1947, art. 72). Los resultados de esa categorización podían ser devastadores respecto de la

materialidad no solo cultural sino más laxamente antropológica (“Los territorios despoblados que se destinen a colonias, y los ocupados por tribus indígenas, podrán ser separados de las provincias a que pertenezcan, por los Congresos constitucionales y regidos por Leyes especiales” (Venezuela, 1858, art. 4); “... tales Territorios dependerán inmediatamente del Ejecutivo de la Unión” (Venezuela, 1864, art. 22). Igualmente lo fueron, en los casos de vida al margen de la “civilización”, a efectos políticos: “No se computarán en la base de la población [a efectos de censo] los indígenas que vivan en estado salvaje” (Venezuela, 1901, art. 38, repetido en 1904, 1909, 1914, 1922, 1925, 1928, 1929, 1931 y 1936).

Se han traído a la memoria deliberadamente citas en serie del constitucionalismo histórico venezolano para ilustrar un planteamiento que fue generalizado en el latinoamericano y que osciló entre el ideal de la desaparición de otras culturas por absorción de la hegemónica (que no mayoritaria) y la tutela estatal: “El Estado protegerá a la raza indígena y dictará leyes especiales para su desarrollo y cultura en armonía con sus necesidades. La Nación reconoce la existencia legal de las comunidades de indígenas y la ley declarará los derechos que les correspondan” (Perú, 1920, art. 58). Se ha hecho memoria especial de Venezuela porque también ha sido ahí donde se ha realizado recientemente por vez primera un reconocimiento constitucional radicalmente novedoso respecto de la relación entre cultura y derechos. En efecto, en 1999 la actual constitución venezolana definió su república como el gobierno de una sociedad “democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural” (Venezuela, 1999, preámbulo). En términos normativos, el resultado de cara a la reproducción de esa multiculturalidad comienza por algo tan básico como hablar: “El idioma oficial es el castellano. Los idiomas indígenas también son de uso oficial para los pueblos indígenas y deben ser respetados en todo el territorio de la República...” (art. 9). En esos mismos términos normativos, la “venezonalidad” se define “reconociéndose y respetándose la interculturalidad bajo el principio de igualdad de las

culturas” (art. 100). El principio, por tanto, ya es otro diverso a la idea de asimilación o de tutela estatal, convirtiéndose el objeto en sujeto: “Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar su identidad étnica y cultural, cosmovisión, valores, espiritualidad y sus lugares sagrados y de culto” (art. 121), lo que va de la medicina a la educación y a la actividad económica.

Con ser relevante por lo que tiene de radicalmente novedoso, el tratamiento de las culturas y de los derechos de los habitantes que las utilizan y reproducen, los pueblos, no es sino un síntoma. Lo es de un constitucionalismo que integralmente se ha replanteado la ubicación de sujetos, derechos e instituciones. Además, es un fenómeno que ha llegado a América Latina de un modo también novedoso, consistente, precisamente en procesos conducidos dentro de la regularidad democrática y la formalidad legal. En los tres casos más señalados de tránsito constitucional —Venezuela, Bolivia y Ecuador— han sido movimientos de izquierda los que han llevado adelante estos procesos, aunque ha habido, sin embargo, también largos gobiernos de ese signo que no han incluido entre sus acciones transformaciones constitucionales —como ha ocurrido con el Partido de los Trabajadores en el poder, en Brasil desde 2003 o el Frente Amplio en Uruguay desde 2005.

Lo que hasta los años setenta y ochenta se sobreentendía que podía llegar únicamente por una vía “cubana”, es decir una toma revolucionaria del poder y el establecimiento de una dictadura, se ha demostrado factible por una vía legal y constitucional. Al final tenía más razón Salvador Allende que Fidel Castro. Felipe Quispe, dirigente campesino boliviano, representante de un indigenismo de izquierda, afirmaba en 2008 que el dilema que enfrentaba su país consistía en saber si podrían gobernar también los pobres. “Pobre”, dicho desde el altiplano boliviano, tiene una riqueza semántica que se nos puede escapar con facilidad: significa el que tiene poco o nada, pero también refiere una incesante historia de colonialidad que transita entre monarquía española, república criolla y poderes transnacionales. Por ello, la pregunta de Quispe

cuando se estaba diseñando el nuevo texto constitucional boliviano debería entenderse en el sentido de si sería posible diseñar un sistema constitucional capaz de poner fin a esa historia que está detrás de la palabra “pobre”.

Obviamente la respuesta depende de la práctica política; lo que este constitucionalismo de última generación provee son mecanismos para que eso sea factible. Lo hace, para empezar, refundando la república: “Dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal. Asumimos el reto histórico de construir colectivamente el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario...” (Bolivia, 2008, preámbulo); “Una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el *sumak kawsay*” (Ecuador, 2008, preámbulo). El *sumak kawsay* o *suma qamaña* que dice también el texto boliviano, es un principio rector de este constitucionalismo que debe leerse en dos sentidos: el primero es social, pues hace referencia a la sociedad en su conjunto y de manera equilibrada, y el segundo es integral, pues abarca desde la economía hasta la ecología, pasando por la cultura. Puede parecer puro idealismo, pero no lo es más que otros principios constitucionales a los que estamos más habituados: “Promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida” (España, 1978, preámbulo).

Un análisis histórico de este constitucionalismo se complica notablemente no por el hecho de que esté vivo, pues eso ocurre con no pocos casos de historia constitucional que son también presente vivo, sino porque este constitucionalismo de nuevo cuño no ha tenido ocasión aún de comprobar hasta qué punto sirve realmente de suelo constitucional compartido, utilizable por administraciones ideológicamente diversas a las que los han traído. En algunos casos, como Bolivia, esto parece mucho más factible que en otros, como el venezolano, pero no tanto por la constitución en sí sino por el régimen político que se ha generado a su sombra.

Desde el punto de vista de la constitución (y no del régimen), conviene tomar nota de este *novum* constitucional latinoamericano, pues a él deberá girar la mirada, para aprender, el nuevo constitucionalismo europeo, cuando llegue. Debería ser así en aspectos que en Europa son aún sólo elementos del debate social y político pero que en parte de América Latina son ya constitución, como la participación ciudadana. Es producto de una reconceptualización de los poderes y, sobre todo, de la administración dentro de la constitución. Si los poderes se entienden constitucionalmente como funciones y éstas pueden ser activadas de diversas maneras, cabe entonces generar nuevos mecanismos que tienen que ver con las formas en que la sociedad se relaciona con el Estado, y, sobre todo, pensar de manera diversa en qué consiste la protección de los derechos y libertades de los varios sujetos de la constitución. Quién le iba a decir a Hegel que los límites de su teoría se iban a cruzar precisamente en América Latina.



## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, J.A. (2010), *Las elecciones y el gobierno representativo en México (1810-1910)*, Fondo de Cultura Económica.
- (2010), *La geometría y el mito: un ensayo sobre la libertad y el liberalismo en México, 1821-1970*, Fondo de Cultura Económica.
- (2000), *En pos de la quimera: reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico*, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Aguilar, J.A. y R. Rojas (2002), *El republicanismo en Hispanoamérica: ensayos de historia intelectual y política*, Fondo de Cultura Económica.
- Alonso, M.P. (2002), *Cuba en la España liberal, 1837-1898. Génesis y desarrollo del régimen autonómico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Amores, J.B. (2006), *Historia de América*, Ariel.
- Annino, A. (2010), *La revolución novohispana, 1808-1821*, Fondo de Cultura Económica/CIDE.
- Annino, A. y F. Guerra (2003), *Inventando la nación: Iberoamérica siglo XIX*, Fondo de Cultura Económica.
- Annino, A. y M. Ternavasio (2012), *El laboratorio constitucional iberoamericano: 1807/1808-1830*, Iberoamericana.
- Ávila, A. (2002), *En nombre de la nación: la formación del gobierno representativo en México (1808-1824)*, Taurus.
- Ávila, A., J. Dym y E. Pani (2013), *Las declaraciones de Independencia: los textos fundamentales de las independencias americanas*, El Colegio de México.
- Ávila, A., E. Florescano, J. Ortiz Escamilla y J.A. Serrano Ortega

- (2010), *Actores y escenarios de la Independencia: guerra, pensamiento e instituciones, 1808-1825*, Fondo de Cultura Económica.
- Ávila, A. y Universidad Nacional Autónoma de México (2004), *Para la libertad: los republicanos en tiempos del Imperio 1821-1823*, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bethell, L. (2000), *Historia de América Latina*, Crítica.
- Breña, R. (2010), *En el umbral de las revoluciones hispánicas: el bienio 1808-1810*, El Colegio de México.
- (2006), *El primer liberalismo español y los procesos de emancipación de América, 1808-1824: una revisión historiográfica del liberalismo hispánico*, El Colegio de México.
- Castro Leiva, L., F. Guerra y A. Annino (1994), *De los imperios a las naciones: Iberoamérica*, Ibercaja.
- Cattaruzza, A. (2001), *Nueva historia argentina*, Editorial Sudamericana.
- Chiaromonte, J.C. (2004), *Nación y Estado en Iberoamérica: el lenguaje político en tiempos de las independencias*, Editorial Sudamericana.
- Clavero, B. (2008), *Geografía jurídica de América Latina: pueblos indígenas entre constituciones mestizas*, Siglo XXI.
- (2000), *Ama Llunku, Abya Yala: constituyencia indígena y código ladino por América*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (1994), *Derecho indígena y cultura constitucional en América*, Siglo XXI.
- Collier, S. y W.F. Sater (1998), *Historia de Chile: 1808-1994*, Cambridge University Press.
- Contreras, C. y M. Cueto (2007), *Historia del Perú contemporáneo: desde las luchas por la independencia hasta el presente*, 4a. ed., Instituto de Estudios Peruanos.
- Fausto, B. (1999), *A Concise History of Brazil*, Cambridge University Press.
- Fernández Sebastián, J. y C. Aljovín de Losada (2009), *Diccionario político y social del mundo iberoamericano: la era de las revolucio-*

- nes, 1750-1850, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales/Fundación Carolina.
- Fischer, S. (2004), *Modernity Disavowed. Haiti and the Cultures of Slavery in the Age of Revolution*, Duke University Press.
- Floria, C.A. (1992), *Historia de los argentinos*, Larousse.
- Forment, C.A. (2003), *Democracy in Latin America, 1760-1900*, University of Chicago Press.
- Fradera, J. (2015), *La nación imperial (1750-1918)*, Edhasa.
- Funes, P. (2014), *Historia mínima de las ideas políticas en América Latina*, Turner/El Colegio de México.
- Garavito, C.R. (2011), *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, Siglo XXI.
- Gargarella, R. (2013), *Latin American Constitutionalism 1810-2010: the Engine Room of the Constitution*, Oxford University Press.
- (2011), “Pensando sobre la reforma constitucional en América Latina”, *El derecho en América Latina*, p. 87.
- (2005), *Los fundamentos legales de la desigualdad: el constitucionalismo en América (1776-1860)*, Siglo XXI.
- Garriga, C. y M. Lorente (2007), *Cádiz, 1812: la constitución jurisdiccional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Gelman, J. (2011), “Las claves del periodo”, *Argentina*, Fundación MAPFRE, p. 23.
- Goldman, N. (2009), *¡El pueblo quiere saber de qué se trata!: Historia oculta de la Revolución de Mayo*, Editorial Sudamericana.
- (2008), *Lenguaje y revolución: conceptos políticos clave en el Río de la Plata, 1780-1850*, Prometeo Libros.
- Guzmán Brito, A. (2006), *Historia de la codificación civil en Iberoamérica*, Thomson Aranzadi.
- Hale, C.A. (1985), *El liberalismo mexicano en la época de Mora, (1821-1853)*, Siglo XXI.
- Halperin Donghi, T. (1998), *Historia contemporánea de América Latina*, 1a. ed., Alianza.
- (1978), *El ocaso del orden colonial en Hispanoamérica*, Editorial Sudamericana.

- Hamnett, B.R. (2010), *Raíces de la insurgencia en México: historia regional, 1750-1824*, Fondo de Cultura Económica.
- (2006), *Juárez: el benemérito de las Américas*, Biblioteca Nueva.
- (2001), *Historia de México*, Cambridge University Press.
- Henderson, J.D. y M. Holguín (2006), *La modernización en Colombia: los años de Laureano Gómez 1889-1965*, Universidad de Antioquia.
- Irurozqui Victoriano, M. (2005), *La mirada esquiva: reflexiones históricas sobre la interacción del estado y la ciudadanía en los Andes (Bolivia, Ecuador y Perú), siglo XIX*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- (2000), “A bala, piedra y palo”: *la construcción de la ciudadanía política en Bolivia: 1826-1952*, Diputación de Sevilla.
- James, D. (2007), *Nueva historia argentina*, 2a. ed., Editorial Sudamericana.
- Klein, H.S. (2003), *A Concise History of Bolivia*, Cambridge University Press.
- Koskenniemi, M. (2005), *El discreto civilizador de naciones: el auge y la caída del derecho internacional, 1870-1960*, Ciudad Argentina.
- Kuntz Ficker, S. y B. Hausberger (2010), *Historia económica general de México: de la colonia a nuestros días*, El Colegio de México.
- León-Portilla, M., A., Mayer y Universidad Nacional Autónoma de México (2010), *Los indígenas en la independencia y la revolución mexicana*, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Llorente Sariñena, M. y J.M. Portillo Valdés (2012), *El momento gaditano: la constitución en el orbe hispánico (1808-1826)*, Congreso de los Diputados.
- Lucena Salmoral, M. (2007), *Breve historia de Latinoamérica: de la independencia de Haití (1804) a los caminos de la socialdemocracia*, Cátedra.
- (1998), *Historia de Iberoamérica*, 3a. ed., Sociedad Estatal para la Ejecución de Programas del Quinto Centenario.
- Luján Muñoz, J. (1998), *Breve historia contemporánea de Guatemala*, Fondo de Cultura Económica.

- Mallon, F. (2003), *Campesinado y nación. La construcción de México y Perú postcoloniales*, CIESAS.
- Marquardt, B. (2010), “Los dos siglos del Estado constitucional en América Latina (1810-2010)”, *Historia constitucional comparada. Serie de Investigaciones Jurídico-Políticas de la Universidad Nacional de Colombia*, vol. 6.
- Mota, C.G., A. López y J.M. Santos Pérez (2009), *Historia de Brasil: una interpretación*, Universidad de Salamanca.
- Negretto, G.L. (2009), “Paradojas de la reforma constitucional en América Latina”, *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 1, pp. 38-54.
- Negretto, G.L. (2014), *Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*, Cambridge University Press.
- O’Phelan Godoy, S. (2012), *Un siglo de rebeliones anticoloniales: Perú y Bolivia, 1700-1783*, 2a. ed., Instituto de Estudios Peruanos.
- Pani, E. (2010), *Nación, constitución y reforma, 1821-1908*, Fondo de Cultura Económica.
- (2009), *Conservadurismo y derechas en la historia de México*, Fondo de Cultura Económica.
- (2005), *La invención de una legitimidad: razón y retórica en el pensamiento mexicano del siglo XIX (un estudio sobre las formas del discurso político)*, Fondo de Cultura Económica.
- Peralta Ruiz, V. (2003), *En defensa de la autoridad: política y cultura bajo el gobierno del virrey Abascal, Perú 1806-1816*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Peralta Ruiz, V. y M. Irurozqui Victoriano (2000), *Por la concordia, la fusión y el unitarismo: estado y caudillismo en Bolivia, 1825-1880*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Pérez-Stable, M. (2008), *La revolución cubana: orígenes, desarrollo y legado*, Colibrí.
- Pietschmann, H. (1996), *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España: un estudio político administrativo*, Fondo de Cultura Económica.

- Pimenta, J. (2011), *Estado y nación hacia el final de los imperios ibéricos: Río de la Plata y Brasil, 1808-1828*, Editorial Sudamericana.
- Pineda Camacho, R. (1997), “La Constitución de 1991 y la perspectiva del multiculturalismo en Colombia”, *Alteridades*, vol. 7, núm. 14, pp. 107-129.
- Portillo, J.M. (2006), *Crisis atlántica. Autonomía e Independencia en la crisis de la monarquía española*, Marcial Pons/Fundación Carolina.
- Rojas, R. (2009), *Las repúblicas de aire: utopía y desencanto en la revolución de Hispanoamérica*, Taurus.
- (2008), *Motivos de Anteo: patria y nación en la historia intelectual de Cuba*, Colibrí.
- San Martino de Dromi, María Laura (2004), *Argentina contemporánea. Segunda mitad del siglo XX*, 2a. ed., Ciudad Argentina.
- Sanders, James E. (2014), *The Vanguard of the Atlantic World. Creating Modernity, Nation, and Democracy in Nineteenth-Century Latin America*, Duke University Press.
- Slemian, A. (2006), *Vida política em tempo de crise: Rio de Janeiro (1808-1824)*, Hucitec.
- Solla, J. (2015), “El gobierno de la especialidad. Personas y cuerpos en movimiento entre España y Ultramar (1850-1885)”, en M. Meccarelli, e.a., *Derecho en movimiento. Personas, derechos y derecho en la dinámica global*, Universidad Carlos III de Madrid.
- Storini, C. y J.F. Alenza García (2012), *Materiales sobre neoconstitucionalismo y nuevo constitucionalismo latinoamericano*, Thomson/Aranzadi.
- Velásquez, E. (2010), *Historia general de México ilustrada*, El Colegio de México.
- Zaida Lobato, M. (2010), *Nueva historia argentina*, Editorial sudamericana.
- Zoraida Vázquez, J. (2003), *El establecimiento del federalismo en México (1821-1827)*, El Colegio de México.



*Historia mínima del constitucionalismo en América Latina*

se terminó de imprimir en marzo de 2016

en los talleres de Iniziativa Graphic, D.V.

Alcanfores 45, Col. Valle del Sur

09819 México, D.F.

Portada: Pablo Reyna.

Tipografía y formación: Manuel O. Brito Alviso.

Cuidó la edición la Dirección de Publicaciones de

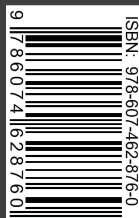
El Colegio de México.



## CENTRO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS

Este libro es una introducción a la cultura política generada por el constitucionalismo en América Latina. A inicios del siglo XIX, la crisis de la monarquía española requirió soluciones constitucionales; fue así que se instaló la idea de que el orden político debía regularse en un documento jurídico esencial que se llamó Constitución. Su primer cometido fue dotar a ese orden de una nueva legitimidad que consistió en vincular la soberanía a un sujeto social, la nación. A lo largo del siglo XIX esa legitimidad se fue modulando en una versión conservadora que insistía en una idea limitada de los derechos y libertades. En frente estuvieron los denominados liberales que defendían ideas encaminadas a ampliar los márgenes de la representación política. En el siglo XX, el pensamiento constitucional se ensanchó para incorporar derechos no sólo políticos y de propiedad; aparecieron entonces los derechos sociales y los que permitieron la incorporación de la mujer a la política, aunque en algunos momentos de esa centuria también se pensó en la posibilidad de prescindir totalmente de órdenes constitucionales, concentrando el poder político en formas dictatoriales de diverso tipo. El siglo XX se cierra con un vanguardismo constitucional que aún continúa dando frutos en América Latina. La construcción de sociedades democráticas en buena medida depende de cumplir deberes y gozar de derechos que fijan las Constituciones. Entender su génesis y desenvolvimiento es el objetivo central de este libro.

 EL COLEGIO  
DE MÉXICO



Historia  
M·I·N·I·M·A