

Orígenes federales del republicanismo en México, 1810–1824

Manuel Chust

Ivana Frasquet

Universidad Jaume I. Castellón

El republicanismo en México tuvo diversos orígenes ideológicos. Se alimentó de diferentes fuentes teóricas, ideológicas y políticas. Una de ellas, y la que le dotará de singularidad, es la surgida desde las Cortes de Cádiz hasta el periodo de Iturbide. En las Cortes de Cádiz los diputados novohispanos se sintieron representantes de sus provincias en un congreso nacional, de tal forma que conjugaron una doble soberanía, la provincial y la nacional. Esta doble soberanía provocó un posicionamiento del liberalismo peninsular hacia posturas centralistas y, en segundo lugar, la reacción visceral del sector absolutista y, especialmente, del propio monarca en contra de los derechos de igualdad americanos. Tras la reacción absolutista de mayo de 1814 y la posterior represión, el autonomismo americano se fue reafirmando en que sus derechos se truncaban sistemáticamente por la oposición del monarca, por lo que las reivindicaciones federales fueron progresivamente adscribiéndose a las tesis republicanas por el antagonismo que tenía hacia la monarquía. Esta problemática se volvió a repetir, tanto en las Cortes de 1820 y 1821 en Madrid como en las del México independiente. De esta forma, la lucha por el federalismo se tornó en una lucha por la república, dado que ni la monarquía absolutista ni la constitucional de Fernando VII, ni el imperio de Iturbide fueron capaces de garantizar un estado federal.

The ideological origins of Mexican republicanism were diverse and included a variety of theoretical, ideological, and political sources. One of them, a unique source, emerged in the Cortes of Cádiz and continued into the Iturbide period. The *novohispano* deputies to Cortes of Cádiz considered themselves to be representatives of their provinces in a national congress and therefore assumed a double sovereignty, that of their province and that of the nation. That double sovereignty caused Peninsular deputies to embrace centralism. It also provoked a visceral reaction from absolutists and particularly from the monarch against

the American quest for equality. The absolutist reaction of May 1814 and the subsequent repression convinced American autonomists that their rights would be systematically reduced by the monarch's opposition. As a result, the federalist tendencies of the Americans increasingly changed to republicanism as the only way to achieve their goal. This trend continued both in the Cortes of 1820 and 1821 in Madrid and subsequently in independent Mexico. Therefore the drive for federalism became a struggle for a republic since neither the absolutist and the later constitutional monarchy of Fernando VII nor Iturbide's empire were willing to accept a federal state.

Palabras clave: Liberalismo, doceañismo, provincialismo, soberanía nacional, federalismo, republicanismo, España, México, Siglo XIX.

Key words: Liberalism, Cádiz Constitutionalism, Provincialism, National Sovereignty, Federalism, Republicanism, Spain, Mexico, Nineteenth Century.

Existe un largo y reciente debate acerca del republicanismo y el federalismo del Ochocientos en México.¹ La tesis central de que el republicanismo y el federalismo mexicanos fueron reflejo y copia de lo acontecido en Estados Unidos de Norteamérica fue hegemónica durante bastantes décadas, pero ya ha quedado atrás. La influencia federal y republicana estadounidense fue notoria, intelectual y conceptualmente, pero ello dista mucho de establecer tesis que sostengan la existencia de una mera copia del caso norteamericano. Fue una norteamericana, Nettie Lee Benson,² una de las primeras en distanciar la cuestión federal mexicana de la norteamericana, y en vincularla a orígenes hispanos, aunque ésta no fuera una premisa exclusiva de ella.

Recogiendo este magisterio, las obras de Jaime E. Rodríguez O.³ han subrayado el carácter hispano del proceso republicano federal en Mé-

1. Alicia Tecuanhuey, "En los orígenes del federalismo mexicano: problemas historiográficos recientes", Dossier, *De Nueva España a la República federal mexicana, 1808-1835. Las dos independencias*, *Revista Complutense de Historia de América*, Vol. 33, (2007), 55-70.

2. Nettie Lee Benson, *La diputación provincial y el federalismo mexicano* (México: El Colegio de México-UNAM, 1994).

3. Jaime E. Rodríguez O., *La independencia de la América española* (México: FCE, 1996); "La constitución de 1824 y la formación del Estado mexicano", *Historia Mexicana*, núm. 159, XL, 3, (1991), 514-557; *Rey, religión, independencia y unión: el proceso político de la independencia de Guadalajara* (México: Instituto José María Luis Mora, 2003), "La transición de colonia a nación: Nueva España, 1820-1821" en *Historia Mexicana*, núm. 170, XLIII, 2, (1993), 265-322; "Las elecciones a las Cortes constituyentes mexicanas", en L. Cardaillac y A. Peregrina (coords.), *Ensayos en homenaje a José María Muriá* (Guadala-

xico. En ese mismo sentido, un trabajo colectivo reciente dirigido por Josefina Zoraida Vázquez,⁴ ha señalado las particularidades regionales en la construcción del federalismo y el republicanismo. Son estas señas de identidad de una renovación historiográfica las que creemos que hay que seguir destacando. Pero con límites. No existe un *deus ex machina* capaz de explicar por sí mismo los orígenes ideológicos del republicanismo federal mexicano. Nos parece por eso mismo que esclarecer el tema constituye una tarea no sólo ingente sino tremendamente compleja. Es evidente, a estas alturas de la investigación histórica, la ascendencia que para la conformación del republicanismo y el federalismo tuvo el fenómeno gaditano. También la importancia que este republicanismo tuvo en la construcción del Estado-nación mexicano, como ya se encargó de señalar acertadamente Alicia Hernández en su obra *La tradición republicana del buen gobierno*.⁵ Conocemos, del republicanismo federal el distanciamiento y sus razones respecto de los planteamientos gaditanos desde 1826.⁶ Por último, hay que señalar que en la última década han aparecido, desde la ciencia política, algunos estudios que hacen de las teorías politológicas del republicanismo clásico, la mayor parte anglosajonas, su conceptualización⁷ y metodología.

Nuestra tesis en este trabajo es muy sintética: para nosotros el republicanismo como forma de gobierno surgió del interés de estructurar el nuevo Estado en una organización político-administrativa que dotara de autonomía a las regiones. Es decir, el republicanismo fue deudor de los orígenes del federalismo en México. Y aquí entramos en toda una discusión en absoluto banal. Para nosotros fueron los planteamientos federales de la clase dirigente novohispana, cuyo peso específico estaba en su jerarquía territorial,⁸ los que provocaron la llegada de la República y no al revés. Así pues, en el caso de México, la lucha por el federalismo condujo al republicanismo al menos desde los orígenes ideológico-políticos que se forjaron en Cádiz, en las Cortes del Trienio y en el período del

jara: El Colegio de Jalisco, 2003); "Ningún pueblo es superior a otro: Oaxaca y el federalismo mexicano", en Brian F. Connaughton (coord.), *Poder y legitimidad en México, siglo XIX. Instituciones y cultura política* (México: M.A. Porrúa, 2003), 249-309.

4. Josefina Z. Vázquez, *La fundación del Estado mexicano, 1821-1855* (México: Nueva Imagen, 1994).

5. Alicia Hernández, *La tradición republicana del buen gobierno* (México: Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, 1993).

6. José Antonio Serrano y Manuel Chust, "Adiós a Cádiz: el liberalismo, el doceañismo y la revolución en México, 1820-1835", en Jaime E. Rodríguez O. (ed.), *Las nuevas naciones: España y México, 1800-1850*, (Madrid: Fundación Mapfre, 2008), 191-225.

7. José Antonio Aguilar Rivera, *En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico* (México: Fondo de Cultura Económica-Cide, 2000).

8. José Antonio Serrano Ortega, *Jerarquía territorial y transición política: Guanajuato, 1790-1836* (Zamora: El Colegio de Michoacán-Instituto Mora, 2001).

México independiente de 1821–1823. Especialmente, porque las formas de gobierno monárquicas constitucionales, fernandinas e iturbidistas, lo impidieron.

Es obvio que buena parte de los exponentes del republicanismo se alimentaron de los presupuestos de los pensadores y políticos que desde la insurgencia plantearon muy pronto un antagonismo frente a la monarquía española. Quizá el caso de Servando Teresa de Mier sea el más conocido. Pero también hay que señalar que antes de la proclamación de la República Federal en 1824 se gestó una praxis política liberal que se desarrollaría en los foros que la crisis de la Monarquía española abrió tras los sucesos de mayo de 1808: juntas, elecciones, cortes.

De esta forma, podemos rastrear una parte de los orígenes republicanos en los planteamientos federalistas o federalizantes que los diputados novohispanos desarrollaron en las Cortes de 1810–1814 y 1820–1823 frente al centralismo del liberalismo peninsular. Dichos planteamientos se opusieron tanto a la vía revolucionaria del liberalismo peninsular, por mantener la monarquía constitucional, como a la vía reaccionaria que pugnaba por la supervivencia de la monarquía absolutista.

Hay que incidir en la primera premisa: fue la burguesía criolla de los diversos territorios novohispanos la que intentó, con sus reivindicaciones y aspiraciones, penetrar en las arterias económicas del Estado absolutista desde el siglo XVIII y trasladar su poder al plano político durante la Colonia. El criollismo sufrió los embates de las reformas carolinas, pugnó por estar representado en las Cortes de Cádiz, luchó por obtener reivindicaciones económicas y políticas a través de sus *Representaciones e Instrucciones*, vio frustradas una parte de ellas por la oposición de un centralismo liberal peninsular que bloqueó sus aspiraciones de conformar un estado liberal, autonomista filofederal y ultramarino y, finalmente, padeció la oposición tenaz de la Corona por cuanto de liberal y autonomista hispano tenían los decretos y la Constitución elaborados en las Cortes de Cádiz y que, lejos de ser “españoles”, fueron pensados desde una concepción hispana del Estado. El doceañismo hispano fue víctima de la restauración de Fernando VII, que nunca aceptó la integración de los territorios y ni los derechos de ciudadanía de los americanos. Fue en esta tesitura, desde 1787 y hasta 1814, que se gestaron las condiciones suficientes para la emergencia de planteamientos políticos e ideológicos sobre la trascendencia económica y social de las regiones de Nueva España, considerando que aún no se podía tener una ideología nacionalista general sino sólo parcial, regional. Estos planteamientos serían difundidos por los intelectuales en las Cortes de Cádiz y en las de 1820.

En Cádiz se gestó un sentimiento de pertenencia a una región con intereses particulares, no siempre coincidentes con el centro, es más, en ocasiones antagonicos. También creció el rechazo a ser controlados y

dirigidos por un funcionario real, el jefe político de cada diputación provincial, identificado sistemáticamente con la figura del intendente del siglo XVIII. Se propagó la idea entre los representantes de que las provincias novohispanas no gozarían de autonomía mientras el Estado-nación que se estaba fraguando fuera una monarquía cuyo cetro lo ostentara Fernando VII. En Cádiz también nació una idea romántica e idealizada de que era la dinastía borbónica, en contraposición a la austracista, la que impedía el grado de autonomismo y provincialismo que requería, ahora por derecho, cada uno de los territorios novohispanos. Más adelante este idealismo del pasado austracista frente al centralismo borbónico se recuperaría en algunas de las interpretaciones históricas del problema. Es por ello que discursos como el del valenciano Francisco Xavier Borrull, reclamando la restauración de los antiguos fueros de la Corona de Aragón suprimidos por el decreto de la Nueva Planta, tuvieron puntos de coincidencia con los planteamientos ideológicos y políticos de muchos novohispanos autonomistas.⁹

El exilio y cárcel de muchos representantes americanos en las Cortes de 1810 a 1814 incidió en esta premisa que se convertía cada vez en una certidumbre. La restauración colonial de 1814 a 1820 en Nueva España lo consumaría.

En los años veinte las cosas se acelerarían. Los novohispanos en las Cortes de Madrid propusieron la aplicación inmediata de una autonomía provincial con base en la diputación y los ayuntamientos. Lo demandaban incluso las élites que se oponían desde la Península o desde otras provincias a aplicar decretos liberales en economía. Las reivindicaciones no cesaron, y su número creció a la par de la fragmentación de Nueva España en más provincias. El republicanismo político en México se gestó a partir del particularismo de las provincias y de su enfrentamiento con el Estado centralista. Es decir, los intereses de clase y regionales, algunos de ellos coincidentes con propuestas nacionales, impulsaron planteamientos autonomistas que conllevaban cada vez más rasgos federales. Así, se tuvo primero un Estado absolutista, después uno liberal doceañista pero monárquico y, desde 1821, monárquico y centralista aunque independiente.

El enfrentamiento centro-periferia se simplificaba cada vez más: era la institución monárquica, tanto del Antiguo Régimen como del régimen gaditano—¿acaso no era el mismo rey?—la que obstaculizaba las necesi-

9. Manuel Chust, "La vía autonomista americana. Una propuesta federal en las Cortes de Cádiz", en *Estudios de Historia Novohispana*, núm. XV, (1995), 159-187. Del mismo autor *La cuestión nacional americana en las Cortes de Cádiz* (Valencia: Fundación Instituto Historia Social-UNAM, 1999) y "Federalismo *avant la lettre* en las Cortes hispanas, 1810-1821", en J. Z. Vázquez (coord.), *El establecimiento del federalismo en México, (1821-1827)* (México: El Colegio de México, 2003), 77-114.

dades autonómicas de las provincias. No se trataba del mismo Estado, pero el silogismo se produjo: era la institución monárquica, centralista y conservadora, la que se oponía desde la arbitrariedad y las instituciones, del Antiguo Régimen o no, al desarrollo económico, social y político de las provincias.

Lo mismo se llegó a pensar de la institución monárquica iturbidista que, con una constitución que la historiografía nacionalista califica de “española”, se dedicó a frenar las aspiraciones autonomistas de las provincias. Sin embargo, tras 1821, dotadas las élites de una práctica y una teoría gaditana y doceañista, ya era demasiado tarde para frenar sus aspiraciones. La confrontación entre un Estado centralista y otro autonomista se recrudeció, pero ahora en un México independiente. Y era otra vez, en términos generales, una monarquía la que frenaba las reivindicaciones de las provincias o, como la llamó José Antonio Serrano, de las “jerarquías territoriales”. El recurso a la república parecía no sólo viable sino cada vez más pertinente, dado que la forma de Estado monárquica impedía sistemáticamente una descentralización del poder, tanto económico como político. Su organización ya estaba fraguada: sería una república federal. Y sus impulsos también: provendrían de las élites disconformes con el centralismo monárquico del doceañismo, tanto el de la Península como el iturbidista.

En las Cortes de Cádiz cualquier planteamiento autonomista por parte de los representantes novohispanos derivaba en una acusación de provincialismo y finalmente, lo que era aún más grave en ese momento, de federalismo. Nueva España era demasiado valiosa para las rentas reales como para dejarla escapar en un plan autonomista que tenía cada vez más tintes federalistas. Y, ¿qué país representaba el ejemplo federal por excelencia? Estados Unidos de Norteamérica . . . una ex-colonia y ahora un Estado republicano, un estado donde el federalismo no sólo se practicaba sino que se teorizaba,¹⁰ un Estado que, como decían los diputados mexicanos en el Congreso de 1823, se había federalizado desde la disgregación para unirse, y no al contrario. El temor a que el federalismo implicara la separación de las provincias mexicanas era patente entre los constituyentes de 1823, ¿cómo no lo iba a ser para los diputados peninsulares en 1810?

Las propuestas autonomistas llevaron a su límite la legislación doceañista proponiendo, también en los años veinte y tras el pronunciamiento de Rafael del Riego y la apertura de nuevas Cortes, la consumación de un Estado federal. Sin embargo, el antagonismo se exacerbó: los liberales peninsulares se encasillaron en posiciones centralistas y

10. J. Madison, A. Hamilton, J. Jay, *El federalista*, (México: Fondo de Cultura Económica, 1991).

monárquicas, al tiempo que Fernando VII bloqueaba por medio de los resortes constitucionales, parlamentarios y conspirativos, todo lo que suponía dotar de mayor autonomía a Nueva España. Y en eso . . . llegó la independencia en 1821.

Fueron muchos los factores que desencadenaron la lucha por un Estado que dotara de autonomía a las provincias: la organización del territorio, su institucionalización político-administrativa, las competencias y restricciones que implicaba, la acumulación originaria de capital por parte de la clase dirigente, la disyuntiva entre el compromiso o la discrepancia con la metrópoli, las cortes, la Península y sus figuras de poder. Y la llegada de la independencia no constituyó una solución (ya hemos explicado en otros estudios¹¹ el signo conservador del período iturbidista). Procedamos entonces a abundar sobre la tesis del republicanismo mexicano como producto del federalismo novohispano y el liberalismo doceañista.

Intendencias, provincias, estados.

El Virreinato de Nueva España se reestructuró en el siglo XVIII en catorce entidades administrativas.¹² Complejas redes de competencias políticas, militares, religiosas y jurídicas se entrecruzaban y superponían territorialmente. Esta administración fue fruto del Decreto de Reforma de las Intendencias de 1786.¹³ La finalidad de la Corona era reforzar el Estado monárquico a través del control exhaustivo de los territorios en aspectos fiscales, militares, de seguridad pública y judiciales. Es por ello que el cometido de las Intendencias se condensó en cuatro funciones y competencias que eran: justicia, policía, hacienda y guerra. Se trataba de una medida para unificar jerárquicamente el territorio y reforzar la soberanía real, la legitimidad monárquica y el poder privilegiado y estamental.

Tras este decreto, Nueva España quedó dividida en 12 intendencias: México, Puebla, Oaxaca, Mérida, Veracruz, San Luis Potosí, Guanajuato, Valladolid de Michoacán, Guadalajara, Zacatecas, Durango y Arizpe. Fue

11. Ivana Frasquet, *Las caras del águila. Del liberalismo gaditano a la república federal mexicana, (1820-1824)* (Castellón: Universitat Jaume I, 2008).

12. Reino de la Nueva España, Reino de la Nueva Galicia (Jalisco, Aguascalientes, Zacatecas), Reino de la Nueva Vizcaya (Durango, Chihuahua), Provincia de Yucatán (Yucatán, Quintana Roo, Campeche y Tabasco), Nuevo Reino de León (Nuevo León), Colonia del Nuevo Santander (Tamaulipas), Provincia de Coahuila (Coahuila), Provincia de Sinaloa (Sinaloa), Provincia de Sonora (Sonora), Provincia de Texas (Texas), Provincia de Nayarit (Nayarit), Provincia de la Vieja California (Baja California), Provincia de la Nueva California (California), Reino de Nuevo México (Nuevo México-Arizona).

13. Horst Pietschmann, *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España* (México: Fondo de Cultura Económica, 1996). Aurea Commons, *Las intendencias en Nueva España* (México: UNAM, 1993).

en ese momento cuando apareció, de una forma mucho más uniforme, el concepto de “provincia” pues las intendencias, como poder político-administrativo, se circunscribían a su territorio, unificado bajo el nombre de “provincias”. El término fue crucial no sólo para definir los límites y las divisiones territoriales del virreinato, sino sobre todo para apoyar, desde una división político-administrativa, las reivindicaciones autonomistas de los diputados novohispanos en las Cortes de Cádiz.

Esto no quiere decir que en las anteriores entidades no se forjara, desde hacía décadas, un sentimiento de pertenencia a una determinada colectividad de intereses económicos, culturales, sociales y políticos particulares. Lo importante es que esta construcción político-administrativa acabaría por conformar y sistematizar dicho sentimiento.

En síntesis, las razones para la aplicación del sistema de intendencias fueron: la subordinación de los intereses financieros a los económicos, la maximización en la obtención de recursos, el afán por conocer mejor el medio con el fin de obtener más recursos económica e impositivamente, la centralización del poder en manos de funcionarios reales y la homogenización del territorio, de la administración y de la ley. Hay que decir que no se consideraron para esta división cuestiones demográficas ni cuestiones territoriales, ya que las intendencias no presentan parámetros similares en ambos niveles.¹⁴

Observemos cómo en esta división las cuatro grandes competencias de gobierno interior serían asumidas por la diputación provincial, creada por la Constitución de Cádiz. Había en ella una diferencia angular que estribaba en la soberanía, la legitimidad y la representación. La intendencia sentó las bases centralizadoras del Estado absoluto en Nueva España. Las Cortes, en cambio, pondrán las bases liberales del Estado-nación hispano, teniendo como eje fundamental la provincia. Hagamos notar que, mientras en la primera la legitimidad era real, la representación estamental y privilegiada y la soberanía le correspondía a la Corona, en la segunda la legitimidad seguiría siendo monárquica, aunque compartida con la Constitución, la representación sería popular, en tanto los diputados eran elegidos por sufragio universal indirecto, y la soberanía nacional.

Esta soberanía, empero, no era compartida. En muchas ocasiones las provincias reclamaron no sólo un concepto de soberanía más amplio que el “nacional”, sino también que las competencias de las diputaciones y su jefe político no estuvieran ligadas al poder central. Ahí radica la gran diferencia. Cambios notables, y también revolucionarios. ¿O es que el Antiguo Régimen, es decir, la colonia Nueva España se regía por principios del liberalismo como la soberanía nacional? Si no hubo cambio, sólo continuidad, ¿por qué Fernando VII reaccionó de forma radical contra

14. *Ibid.*

las Cortes, sus decretos, sus diputados y su Constitución? ¿Sólo por su adscripción liberal? Más bien y sobre todo, por su nítida vertiente hispana que integraba los territorios americanos dentro del nuevo Estado, perdiendo así las rentas coloniales que contribuían a su Hacienda Real.

Así como las intendencias legaron su base administrativa a la provincia, para 1824 ésta había heredado su estructura a los estados de la República mexicana. Ciertamente, los parámetros de legitimidad del Estado republicano se verán modificados: la representación aún será popular, aunque censitaria, pero la soberanía—y he aquí otro cambio notorio—ahora sí será compartida entre el Estado federal y los estados.

Con esta estructura político administrativa de la Monarquía española, la Regencia convocó elecciones a Cortes mediante el decreto del 14 de febrero de 1810 en “Instrucción para las elecciones de América y Asia”.¹⁵ El decreto señalaba que todos los ayuntamientos de la capital de *partido* tenían derecho a elegir un diputado. En el caso novohispano había ¡237 partidos! Lo cierto es que este decreto tuvo dos consecuencias esenciales: en primer lugar, los diputados se sentían representantes de la entidad de poder que los había elegido, es decir, el ayuntamiento y la provincia. De ahí que muchos de ellos tuvieran una concepción legitimista provincial manifiesta, pero compatible con la nacional. En segundo lugar, el sentido y la idea global de la construcción del Estado forjados en las propias Cortes y desde las “Representaciones” e intervenciones de muchos diputados conformaron, antes que una concepción teórica e idealista de la soberanía nacional, una concepción particularista y provincial.

De esta forma, dos parámetros surgieron en las Cortes de Cádiz. Por una parte el sentimiento de representar ante una asamblea nacional intereses provinciales concretos que casi se traducían en un programa político-económico para cada territorio. Y por otra, el conocimiento de una realidad territorial conjunta, hispana, americana en general, de la que hasta entonces los representantes o no eran conscientes o no tenían suficientes elementos para conocer. El colonialismo impidió el conocimiento del territorio virreinal y limitó la información acerca de una realidad conjunta que favorecía la disgregación en detrimento de la homogeneidad. Era a partir de los relatos de los viajeros, la mayor parte extranjeros, que se tenía noticia e información sobre el conjunto territorial. En este sentido habría que destacar el estudio de Alexander von Humboldt. Relatos como el suyo fomentaban la conciencia de territorio, de su riqueza y aprovechamiento propio, no vinculado a la metrópoli, pero aún sin conciencia nacional ni particular. Se hablaba en

15. Para un estudio más detenido sobre estos aspectos Cf. Chust, “Federalismo *avant la lettre*”, 77-114.

nombre de Yucatán, Zacatecas, Veracruz, Oaxaca o Puebla, en nombre de la nación española o de la nación americana, pero aún no de la novohispana o mexicana.

La certidumbre de una *doble* soberanía asomaba desde el mismo momento de la elección de estos diputados. Éste será un tema crucial. Sin embargo, y para frustración de los novohispanos, la división provincial no se plasmó. La Constitución y el artículo 10 dividiría Nueva España en tan sólo seis provincias: Nueva España, Nueva Galicia, Yucatán, San Luis Potosí, Provincias Internas de Oriente y Provincias Internas de Occidente. Eso se traduciría en la consabida restricción de diputaciones provinciales al mismo número. En México: Querétaro, Tlaxacala, México, Veracruz, Puebla, Oaxaca y Michoacán; en San Luis Potosí: San Luis y Guanajuato; en Guadalajara: Nueva Galicia y Zacatecas; en Mérida: Yucatán, Tabasco y Campeche; en Provincias Internas del Oriente; Monterrey, Nuevo León, Coahuila, Nuevo Santander y Texas; y en Provincias Internas de Occidente: Durango, Chihuahua, Sonora, Sinaloa y California.

Las diputaciones provinciales tuvieron competencias muy específicas, como vigilar y aprobar la distribución de las contribuciones entre los pueblos, velar por la buena inversión de los fondos públicos, cuidar que se estableciera ayuntamientos en donde correspondía y crearlos en las poblaciones con más del 1,000 almas, proponer al gobierno los arbitrios más convenientes para la ejecución de las nuevas obras de la provincia o reparación de las antiguas, promover la educación, fomentar la agricultura, la industria y el comercio, dar parte al gobierno de los abusos de los fondos públicos, levantar el censo y realizar las estadísticas, cuidar de las instituciones de beneficencia y reglamentos para la corrección de todo abuso, dar parte a las Cortes de todas las infracciones de la Constitución en las provincias de ultramar y velar por la economía, el orden y los progresos de las misiones para la conversión de los indios. Todas ellas tareas, funciones y derechos que recuerdan a las de las intendencias.

El problema de la doble soberanía en las Cortes de Cádiz.

A pocas semanas de comenzadas las sesiones en las Cortes, los diputados americanos presentaron once reivindicaciones autonomistas, tanto económicas como políticas.¹⁶ El debate parlamentario y periodístico a que dieron lugar fue una de las grandes cuestiones en los orígenes del liberalismo hispano.¹⁷ La primera propuesta constituía el nudo gordiano:

16. Chust, *La cuestión nacional*. Marieu Laure Rieu-Millan, *Los diputados americanos en las Cortes de Cádiz* (Madrid: CSIC, 1990).

17. *Proposiciones que hacen al Congreso Nacional los diputados de América y Asia*, (Madrid: Imprenta de Francisco de Paula Peris, 1811). Es de notar que en la *Colección*

una representación americana proporcional al número de habitantes.¹⁸ Un decreto previo, emitido por las Cortes el 15 de octubre de 1810, había establecido la igualdad de representación y de derechos entre americanos y peninsulares. Un mes después, los americanos pidieron que se acatara la igualdad de representación en función de la población. Así, la problemática de la representatividad jurídica y política se trasladó a la igualdad territorial y de población, en la que se sustentaba la ley electoral.

Los representantes americanos leyeron el decreto anterior desde esta perspectiva autonomista, lo cual provocó que las posturas de los liberales peninsulares se acercaran a los parámetros centralistas. Los principios de igualdad de representación trascendían a los de integración territorial y homogeneidad. Y ésta significó, en los orígenes del Estado liberal hispano, transformar la monarquía en un Estado con provincias, con instituciones representativas sin soberanía—diputación provincial—y . . . bajo parámetros monárquicos. Esto, para nosotros y para muchos de los intelectuales orgánicos del momento, se llama: revolución liberal. Otra cosa serán las interpretaciones historicistas.

Y aquí nos adentramos en nuestra tesis central sobre el origen del federalismo que devino en republicanismo en México. Obsérvese cómo este hecho trascendental, inédito en la historia contemporánea universal, tuvo también consecuencias sin precedentes para América, en general, y para México, en particular. En primer lugar, América dejó de ser—por derecho de conquista—Patrimonio Real—como inmenso realengo—de la Corona para integrarse al Estado-nación hispano en calidad de conjunto de provincias con iguales derechos y administración que las peninsulares. Las consecuencias son numerosas. Una de ellas fue, por ejemplo, toda una reformulación político-administrativa de la organización del nuevo Estado constitucional y monárquico.

Ahí radicaba una problemática muy concreta de representación y de soberanía, en suma, de diseño en la organización político-administrativa del nuevo Estado, tanto para el liberalismo peninsular como para los autonomistas novohispanos. Los primeros se abocaban a la que creían *su* cuestión nacional, la peninsular, obviando aún lo que ya habían sancionado: una igualdad de derechos y de libertades que suponía una igualdad de representación, y que implicaba, a su vez, igualdad de índole político-administrativa en todos los territorios americanos. Es decir, la formación de un Estado con parámetros transoceánicos, heredero del Antiguo Régimen (monarquía absoluta) pero con inequívocos signos de

del Diario de Sesiones de Cortes reimpresso en 1870, no se encuentran registradas tales proposiciones. Es de observar que estas reclamaciones autonomistas coincidieron con el conocimiento en Cádiz de la insurgencia de Miguel Hidalgo.

18. Chust, *La cuestión nacional*.

ruptura por las razones que hemos explicado. No se trataba de la monarquía, que unía bajo su cetro los territorios que la conformaban, se trataba del rey que debía asumir una Constitución y, lo que es aún más problemático, la pérdida de sus rentas reales americanas, y todo ello en nombre de una soberanía que ahora de real pasaba a ser nacional.

Los liberales peninsulares se habían visto obligados a admitir—por la táctica napoleónica de las Cortes y de la Constitución de Bayona y en segundo lugar, por las propuestas de los movimientos insurgentes—un Estado-nación cuyas dimensiones territoriales no sólo no coincidían con las peninsulares, sino que las desbordaban. Así, se enfrentaron a una doble problemática: por un lado, transformar la diversidad feudal de la Península y del antiguo imperio en una unidad nacional. El mismo día en que se instalaron las Cortes, los diputados dejaron constancia de su soberanía al declararse representantes de la nación. Es más, era la nación, según las Cortes, la que en “ausencia del soberano” poseía legitimidad en cuanto a la unidad de territorios y ciudadanos. Y junto a la problemática de la soberanía, la de la representación. Aquí radica en buena medida la importancia hispana de esta Constitución.

Insistimos en nuestra tesis: es en el doceañismo hispano donde se encuentra uno de los orígenes del Estado-nación mexicano, aunque después se reinterpreté, o se sigan otros criterios. Es ahí también donde se establecen los parámetros identificadores de un federalismo que vendrá republicanismos al oponerse al rey y más tarde a la propia configuración monárquica del Estado doceañista para dotar de autonomía y soberanía a las provincias.

Será preciso insistir en que por estas medidas el monarca perdía América como parte del patrimonio real. El cargo de virrey quedaba abolido de facto y perdía su poder absoluto—militar, jurisdiccional, político, económico—y su jurisdicción territorial para transformarse en la figura de jefe político de una de las seis diputaciones que tenía Nueva España, tal y como señaló magistralmente Nettie Lee Benson.¹⁹ No es de extrañar que la oposición de Fernando VII a la Constitución de 1812 y a los decretos de las Cortes fuera feroz hasta el punto de abortar cualquier intento de llevar a cabo las premisas hispanas del Estado en dos ocasiones, en 1814 y en 1823.

José Miguel Guridi y Alcocer, diputado por Tlaxcala, insistía en declarar la igualdad en las Cortes:

Es pues preciso calmar con ella los ánimos y abstenernos de aquellas expresiones que pueden zaherirlos y que leerán en nuestros Diarios. Tal es decir fue ignorancia crasísima de la Junta central declarar á las Américas partes integrantes de

19. DSC, 9 de enero de 1811, 327 y, Benson, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*.

la Monarquía, no pudiendo ser la parte mayor que el todo. La providencia fue sapientísima en lo político, y ningún error tiene en lo físico, pues no son partes de la Península, sino de la Monarquía, que se compone de ésta y de aquélla.²⁰

Ésta era la consiguiente réplica del líder de los liberales peninsulares, Agustín Argüelles:

La América, considerada hasta aquí como colonia de España, ha sido declarada su parte integrante, sancionándose la igualdad de derechos entre todos los súbditos de V.M. que habitan en ambos mundos. Esta mutación maravillosa no ha bastado á calmar los ánimos é inquietudes de los señores americanos; V.M. ha sido excesivamente liberal, con una especie de emancipacion tan generosa que ninguna otra Nacion de Europa ofrece ejemplo semejante.²¹

La vertiente hispana del Doceañismo.

Definida la Nación española como “la reunión de los españoles de ambos hemisferios” por el artículo 1º de la Constitución, restaba dilucidar su organización político-administrativa.²² Será la diputación provincial, la institución de poder que utilizará el autonomismo americano, especialmente novohispano, para asumir competencias realmente autónomas. Para los novohispanos la diputación provincial sería un órgano de poder político depositario de la soberanía, dado que sus diputados provinciales—argumentaban—llegaban al cargo mediante votaciones populares.

Estas reivindicaciones colisionaron frontalmente contra una configuración del Estado-nación que insistía por necesidad en mantenerse monárquico.

Iniciada la discusión de los artículos constitucionales, aconteció la primera división: Los artículos 309 y 326. La facultad supervisora del jefe político tanto en el ámbito municipal como en el provincial de las corporaciones locales y provinciales, fue interpretada por los diputados americanos como un control centralizador. Pues, si ya estaba perdida la batalla descentralizadora en el legislativo, incluso en el ejecutivo, se planteaba ahora la autonomía en el ámbito municipal y provincial. Florencio Castillo, diputado por Costa Rica, definió claramente el problema: “Si las Cortes representan á la Nación, los cabildos representan un pueblo determinado”.²³

El conde de Toreno, otro de los líderes liberales peninsulares, presentó ésta como una problemática federal:

20. *DSC*, 25 de enero de 1811, 435.

21. *DSC*, 23 de enero de 1811, 422.

22. Manuel Chust e Ivana Frasquet, “Soberanía, nación y pueblo en la Constitución de 1812”, en *Secuencia*, núm. 57 (2003), 39–62.

23. *DSC*, 10 de enero de 1812, 2590.

El señor preopinante ha fundado todo su discurso en un principio á mi parecer equivocado, cuando ha manifestado que los ayuntamientos eran representantes de aquellos pueblos por quienes eran nombrados. Este es un error: en la Nación no hay más representacion que la del Congreso nacional. Si fuera segun se ha dicho, tendríamos que los ayuntamientos, siendo una representacion, y existiendo consiguientemente como cuerpos separados, *formarian una nacion federada, en vez de constituir una sola é indivisible nacion.*²⁴

Al parecer, la organización federada sería la más apropiada para el funcionamiento del Estado-nación según sus fundamentos. Pero, ¿era posible una monarquía hispana federal? Los liberales españoles no eran gratuitamente centralistas, lo eran por la contradicción que suponía incorporar las provincias de América al Estado-nación en igualdad de derechos y porque, además, el federalismo suponía una forma de Estado republicano que podía alimentar aspectos democráticos de la revolución liberal.

José Miguel Ramos de Arizpe planteó otra de las cuestiones esenciales del federalismo que explica el republicanismo. El representante por Coahuila propuso la venta de las tierras baldías y de realengos por parte de los municipios.²⁵ El objetivo de su enajenación era la conversión de estas tierras en propiedad privada. El punto no se llegó a tratar. Pero Ramos introducía aquí una propuesta de una tremenda importancia como era la nacionalización del patrimonio real, aspecto trascendental no sólo en la proclamación de la independencia en México sino sobre todo en la fundación de la República. Proclamada la independencia en 1821, ¿de quién iban a ser las propiedades del rey? Es más, abolida la monarquía borbónica en 1821 y la iturbidista en 1823, ¿quién iba a ser su propietario? ¿La Nación o los estados? Las provincias, es decir, los futuros estados, también tenían un interés netamente económico en impulsar la República desde el federalismo: la nacionalización del patrimonio del rey. Por ello las provincias no dudaron en proclamar la República siempre y cuando las posesiones del rey pasasen a ser gestionadas por los estados y no por la nación, es decir, el Estado federal. Y cuando hablamos de las provincias estamos hablando de su clase dirigente, que controlaba el proceso representativo liberal, lo cual no quiere decir en absoluto democrático.

El debate sobre las diputaciones se desarrolló en términos parecidos a los de los artículos sobre los ayuntamientos. Ramos de Arizpe había presentado su "Memoria" sobre la organización de las Provincias Orientales, que serviría de base a la Comisión de Constitución para redactar los puntos básicos de los artículos sobre la diputación provincial. La diferencia

24. *Ibid.* El subrayado es nuestro.

25. *Ibid.* 2601.

entre la interpretación de los peninsulares y de los americanos respecto a la diputación era cualitativa. Mientras Ramos y bastantes de sus compañeros de continente, reivindicaban que la diputación tuviera competencias autónomas, los peninsulares planeaban que la institución provincial fuera el instrumento administrativo centralizador que controlara las veleidades autonomistas e incluso federales de los municipios.²⁶

Los argumentos esgrimidos por los novohispanos contra los liberales peninsulares eran conocidos. Querellaban por el número insuficiente de diputaciones—sólo seis—el número, asimismo insuficiente, de diputados y, en especial, por el carácter cualitativo—de soberanía—de su representación, que era negado en la Constitución. En cuanto al primer punto, tan sólo fueron contempladas quince diputaciones para toda América. Si bien en el decreto del 23 de mayo de 1812 sobre el “Establecimiento de Diputaciones provinciales” los americanos consiguieron aumentar su número en cinco más: Cuzco en Perú, Quito en Nueva Granada, Charcas en Buenos Aires, San Luís de Potosí en Nueva España, León de Nicaragua en Guatemala que incluía la provincia de Costa Rica y Santiago de Cuba, la diferencia era ostensible: en la Península se establecían 31, mientras que en América 18.²⁷

Pero la problemática no era sólo cuantitativa sino también cualitativa. Guridi y Alcocer insistía, como ya lo había hecho en la cuestión municipal, en el carácter soberano que la elección popular confería a los diputados provinciales, y por ende a la institución: “Yo tengo á los diputados provinciales como representantes del pueblo de su provincia, cuando hasta los regidores de los ayuntamientos se han visto como tales aun antes de ahora. Unos hombres que ha de elegir el pueblo, y cuyas facultades les han de venir del pueblo ó de las Córtes, que son la representación nacional, y no del Poder ejecutivo, son representantes del pueblo”.²⁸

Fue el conde de Toreno quien, sin tapujos, abordó la cuestión. Toreno no ocultó sus temores a que una descentralización, hecha sobre la base de las diputaciones provinciales, condujera al federalismo en primer lugar y, en segundo, a la independencia:

Prescindo de si para una Monarquía tan extensa es el más adecuado; (el sistema constitucional que se esta aprobando) esta no es la cuestion, ni mi objeto el tratar

26. Chust, “La vía autonomista americana”, 159–187.

27. Las provincias establecidas en la Península tras el decreto del 23 de mayo de 1812 sobre las diputaciones eran las siguientes: Aragón, Asturias, Ávila, Burgos, Cataluña, Córdoba, Cuenca, Extremadura, Galicia, Granada, Guadalajara con Molina, Jaén, León, Madrid, La Mancha, Murcia, Navarra, Palencia, cada una de las tres provincias vascas, Salamanca, Segovia, Sevilla, Soria, Toledo, Valencia, Valladolid, Zamora, las Islas Baleares y las Islas Canarias.

28. *DSC*, 13 de enero de 1812, 2618.

de ella. La comision no ha intentado formar un *federalismo*, y siguiendo este rumbo, en caso de dar facultades a las Córtes ordinarias, no deberían ser para aumentar su número, segun quieren algunos señores, sino solamente para disminuirlo si lo tuvieran por conveniente. Esto prescriben los principios, de los cuales es conveniente no nos apartemos.²⁹

Las acusaciones de federalismo eran graves. Equivalían a ser acusados de republicanos, de jacobinos, de demócratas. Lanzadas como anatemas por los liberales peninsulares, eran recogidas por los novohispanos como verdaderas acusaciones de “traidores”. Habría que reflexionar mucho sobre el verdadero significado de la palabra “republicano” en la época de los años veinte del Ochocientos, y no en otro tiempo. No cometamos anacronismos. Republicanismo era sinónimo de democracia, de anarquía, de Estado disoluto. Porque, ¿qué Estado era el único republicano? Estados Unidos de Norteamérica. Republicano . . . y federal, antigua ex-colonia con mitología casi demócrata, aunque no lo fuera y aunque la “democracia jacksoniana” estuviera cerca.

Tras intensos y prolongados debates la Constitución se sancionó en la Península el 19 de marzo de 1812. En Nueva España, el código fue jurado el 30 de septiembre de 1812. Las celebraciones duraron más de una semana.³⁰

Vuelve el Rey y la Monarquía absoluta: mayo de 1814

Tras el golpe del 4 de mayo de 1814, el Rey volvió a restaurar el absolutismo con el sistema de los consejos, las audiencias y la chancillería. Las capitanías generales sustituyeron a los jefes políticos en las provincias, mientras que de la administración hacendística se volvieron a encargar los intendentes y los subdelegados de rentas. El triunfo del absolutismo supuso la derrota del liberalismo doceañista, y con él, las pretensiones autonomistas americanas quedaron truncadas. La represión absolutista fue efectiva, tanto en la Península como en Nueva España. Brillantes políticos e intelectuales fueron desterrados a Mahón, caso de José María Gutiérrez de Terán, Joaquín Maniau que salió en 1815, y otros encarcelados durante los seis años de absolutismo, como Ramos de Arizpe. El diputado por Coahuila fue sometido a un riguroso juicio en la cárcel de la Inquisición, acusado de traición al rey. Después de más de un año encarcelado en Madrid fue trasladado al monasterio de Porta-Coeli en Bétera, a 20 kilómetros de Valencia. Finalmente fue puesto en liber-

29. DSC, 12 de enero de 1812, 2608. El subrayado es nuestro.

30. Ivana Frasset, “Cádiz en América: liberalismo y Constitución”, en *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol. 20, núm. 1, (invierno 2004), 21-46.

tad en 1820 por los revolucionarios valencianos tras la proclamación de la Constitución.

Las vivencias de estos hombres, su experiencia carcelaria, la represión y el desmoronamiento de la construcción autonomista americana que se había edificado en Cádiz influyeron sobremanera en los diputados, presentes o no en Cádiz, de las legislaturas del Trienio Liberal. Estos aspectos y, obviamente, los acontecimientos en América, donde la insurgencia no sólo conseguía fundar Estados independientes, sino que además ganaba terreno, tanto político como espacial, serán casi decisivos para explicar su actuación durante el Trienio Constitucional. Mientras tanto, la insurgencia proclamaba sus ideas republicanas, aunque buscando fórmulas imposibles de consenso, como pasaría también en México.

El Estado absoluto se enfrentó esta vez a un persistente problema como fue la crisis de la Hacienda Real, casi en bancarrota, con los créditos bloqueados y con el problema americano agravado por las guerras de independencia. La problemática bélica americana acrecentaría el presupuesto militar y bloquearía los ingresos.

Por su parte el contexto europeo favoreció el absolutismo fernandino. Los tratados de París y Viena de 1814 y 1815 consolidarían una alianza de las monarquías moderadas y absolutistas de Gran Bretaña, Prusia, Austria y Rusia. En este contexto, la Monarquía española, preocupada por controlar los pronunciamientos liberales en el interior y, sobre todo, por recuperar los territorios americanos que se habían independizado, ingresaría en 1817 en la Santa Alianza, organización creada con el fin de intervenir militarmente contra cualquier régimen liberal, incluidos los americanos.

La vuelta del constitucionalismo gaditano, 1820.

El pronunciamiento liberal del teniente coronel Rafael del Riego en Cabezas de San Juan el 1 de enero de 1820 culminaría en marzo con la proclamación de la Constitución de 1812 en numerosas ciudades peninsulares. Finalmente, Fernando VII se vio obligado a jurarla, por vez primera. Se reiniciaba, un período de libertades políticas con la abolición de la Inquisición, la libertad de los presos políticos, la libertad de imprenta, la vuelta de los exiliados, la de los ayuntamientos constitucionales, de las diputaciones provinciales, etcétera, y la creación de una Junta provisional consultiva que el 22 de marzo de 1820 convocó elecciones a Cortes, al tiempo que, a instancias de la propia Junta, el Rey nombró a un nuevo gabinete ministerial con Antonio Porcel como Secretario de Ultramar.

Las nuevas Cortes comenzaron el 9 de julio de 1820 y se prolongaron hasta el 9 de noviembre de ese mismo año. Nombres ilustres novohis-

panos se sumaron a la nómina de los doceañistas: Lucas Alamán, Pablo La Llave, Joaquín Maniau, Francisco Fagoaga, Manuel Gómez Pedraza, José María Gutiérrez de Terán, Tomás Murphy, Juan Nepomuceno Gómez Navarrete, José Mariano Michelena y Lorenzo Zavala.

La batalla de los diputados novohispanos de Cádiz fue retomada en los años veinte. Michelena y Ramos de Arizpe propusieron el 13 de octubre de 1820 la creación de una diputación provincial en Arizpe, capital de las intendencias de Sonora y Sinaloa, en lo que quedarían integradas la Baja y Alta California; una segunda diputación en Valladolid de Michoacán que estaría integrada por los territorios de las intendencias de Michoacán y de Guanajuato; que a la diputación de San Luís se le agregara la intendencia de Zacatecas; y que se establecieran dos casas de moneda, una en Guadalajara y otra en Zacatecas. La comisión de Ultramar aprobó sin reparos la creación de la diputación en Valladolid, la integración de la intendencia de Zacatecas a la diputación de San Luís y la fundación de casas de moneda en Zacatecas y Guadalajara.

Ramos, Michelena, Couto, Cortázar y Fagoaga lanzaron a la Cámara catorce propuestas que conformaban toda una estrategia perfectamente diseñada sobre las competencias de las diputaciones provinciales. Esta vez les correspondía el turno a las funciones económicas. Estos diputados propusieron la creación en México del cargo de Superintendente General, responsable de todos los intendentes y directores de rentas de la América septentrional y con competencias para recaudar, administrar e invertir las rentas; una reforma de la contaduría general; y la presencia de un intendente, un contador y un tesorero en cada provincia con la finalidad de recaudar las contribuciones y rentas, excluido el crédito público, y enviarlas a la Contaduría general de México que, a su vez, tendría que trasladarlas a la de la Nación. Además, proponían un ejercicio pormenorizado del presupuesto, la tercera parte de la dotación de la Casa Real, de la secretaría de la Gobernación de Ultramar y de las demás secretarías, así como del sueldo de los consejeros de Estado, las dietas y viajes de los diputados, los haberes de las tropas y los gastos de los presidios, de los apostaderos, escuelas náuticas y arsenales, los gastos de justicia, incluidos los de los jefes políticos, sus secretarías y las diputaciones provinciales, los sueldos de los empleados de rentas, los gastos de Universidades y escuelas de primeras letras, los gastos de "población y protección de agricultura é industria" y los Montepíos, garantizando la competencia exclusiva de las Cortes para incrementar estas partidas. La forma de sufragarlo sería una contribución directa entre todas las provincias, proporcional a su riqueza. Para ello se formaría una Junta repartidora que estaría compuesta por un diputado de cada provincia—obsérvese la composición propia de un federalismo—. Una vez adjudicado el reparto, correspondería a las diputaciones provinciales establecer su recau-

dación en las cajas de provincia. Por último, el proyecto señalaba las rentas que pertenecían al Estado: la parte de las rentas decimales que señalaran las Cortes, las rentas de correos, las de aduanas de puertos y fronteras, las casas de moneda y apartado y la contribución directa.

Se trataba de obtener el poder de recaudar y gestionar desde la provincia, así como de señalar los deslindes de obtención de rentas entre las provincias y el Estado. Se trataba, en el fondo, de una autonomía fiscal.³¹

Ramos de Arizpe, cansado del entorpecimiento que tanto en América como en la Península afectaba al proyecto autonomista americano, hastiado de ver cómo, reiteradamente, se frenaba la aplicación de los decretos en América, estalló en la Cámara. Era toda una declaración de intenciones:

Tratándose de Méjico de si se pondría diputación provincial, han salido dificultades que no son hijas de la ley, sino de la malignidad de los gobernantes, y esa misma malignidad puede arrastrar á la lucha más sangrienta en el mismo acto en que debía estrecharse el lazo de la fraternidad entre todos los españoles. Mas ahora observo que no es solo en Méjico donde se suscitan estas dudas, sino que quien las promueve es la covachuela de Madrid, y la Secretaría del Despacho. (. . .) Ya estamos aburridos los representantes de América; hemos dicho varias veces que la ley ha de comprender á los españoles de allá y de acá (. . .) Es preciso que se fijen estas ideas de lo contrario no habrá Américas.³²

El siguiente paso de la estrategia mexicana fue proponer que en cada intendencia hubiera una diputación provincial, en el caso de que no estuviera establecida. Firmaban la propuesta, entre otros americanos, los mexicanos Ramos de Arizpe, Zavala, Maniau, Fagoaga, Couto y Michelena. El 17 de marzo de 1821 los mexicanos hicieron extensiva la petición para toda América porque es “indudable que cada intendencia de Ultramar tiene el carácter y es de hecho una verdadera provincia”.³³

Fue Ramos de Arizpe quien defendió ante la Cámara el 21 de marzo esta propuesta. Y lo hizo desde un planteamiento general americano que pasó rápidamente al caso particular mexicano. Los argumentos incluían criterios de población, territorio, distancia entre las provincias, malas comunicaciones, dispersión y esgrimían razones históricas de la anterior división en intendencias y las justas reclamaciones a que habían dado lugar en las provincias.

La discusión se demoró hasta el 30 de abril. Ramos presionó a la Cámara con denuedo y, por fin, descubrió su estrategia. Juan O´Donojú iba a partir hacia México y era vital para el éxito del proyecto autonomista

31. Luis Jáuregui y José Antonio Serrano (coord.) *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX* (México: Instituto Mora-El Colegio de Michoacán, El Colegio de México-Instituto de Investigaciones Históricas- UNAM, 1998).

32. *DSC*, 5 de noviembre de 1820, 2090.

33. *DSC*, 17 de marzo de 1821, 522.

que llevara consigo el decreto aprobado por las Cortes. Las noticias del Plan de Iguala ya eran más que conocidas entre los autonomistas mexicanos. Se trataba de otros planteamientos gestados en el propio México que, de no llegar O'Donoghú a tiempo, podrían poner en peligro la obra autonomista que desde hacía décadas, estaban tejiendo los mexicanos en la Península.

El 4 de junio de 1821 llegaron las noticias del Plan de Iguala a las Cortes. Se suspendió la discusión prevista para ese día. Se leyó en la Cámara el informe del virrey comunicando los planes de Iturbide. El virrey dio a conocer el Plan y los hechos, demandó medidas concretas y no escatimó calificativos peyorativos contra el ahora "traidor" de la monarquía.

El 24 de junio el conde de Toreno presentó el dictamen de la comisión especial, en la cual participaban Lorenzo de Zavala, Lucas Alamán, Francisco Fagoaga, Bernardino Amati y Fermín Paul, y que se había constituido para proponer a las Cortes las medidas convenientes para "la pacificación" de América. Los americanos lo consideraron decepcionante. La comisión acordó no proponer ninguna medida a las Cortes y trasladar el problema al gobierno. Fernando VII había bloqueado cualquier iniciativa de la comisión. Habían pasado varias semanas para nada, pensaron los americanos. Su respuesta fue concluyente. Al día siguiente presentaron 15 propuestas y toda una pormenorizada explicación de sus razones. Las propuestas estaban firmadas por 49 diputados americanos. No obstante, su redacción final la presentaron José Mariano Michelena y Lucas Alamán. Los representantes americanos denunciaban una vez más los obstáculos que las autoridades en América ponían a la aplicación de los decretos y de la Constitución, en especial a la libertad política de derechos y de representación así como a la división de poderes, la libertad de imprenta, etcétera, que los jefes políticos se atribuían demasiadas competencias y los virreyes una manifiesta autoridad "donde no hay cosa que pueda equilibrar ó templar este poder terrible." Jefes políticos y virreyes seguían siendo identificados con el poder del rey.

La crítica de fondo era, una vez más, de representación. Los americanos cuestionaban con argumentos la calidad de la representación nacional, y seguían abogando por una representación provincial que contribuyera a crear la nacional y no al revés: "¿Cómo pueden los diputados de Nueva España, por ejemplo, dar leyes á provincias que no conocen ni han visto, ni saben sus costumbres, sus virtudes, sus vicios, sus usos, sus preocupaciones, su situación, las relaciones que tienen ó pueden tener, ni el carácter de sus habitantes?"³⁴

Restaba aún otro punto, quizá una de las claves de este periodo y de la cuestión americana en el Trienio. Los americanos, con Michelena

34. DSC, 24 de junio de 1821, 2473.

y Alamán al frente, reconocían que el sistema constitucional liberal, para América y para México era el que ellos habían contribuido a crear, por el que habían sido encarcelados y perseguidos. La diferencia esta vez era que seguían creyendo en su validez legislativa pero descentralizando los tres poderes de Madrid: querían unas Cortes propias, un gobierno propio, un poder judicial propio y, claro está, una hacienda propia, porque sin recursos económicos, sabían, no habría mucho porvenir.

La monarquía ya no era más que un vínculo de unión, un símbolo omnipresente, una forma de gobierno que no de Estado. Aunque, como veremos, Ramos y Couto se deslindaron incluso de esta idea. ¿Qué estaban proponiendo ahora los mexicanos, una *commonwealth* para los territorios hispanos? Era la lógica puesta en práctica de los artículos constitucionales. El Estado-nación hispano estaba fundado y ahora le tocaba crecer.

Las propuestas que presentaron los diputados novohispanos constituían toda una proclama, bien estudiada y estructurada, de federación. Los mexicanos, a la cabeza de la diputación americana, proponían que hubiera tres secciones de las Cortes en América: una en Nueva España, incluyendo las provincias internas y Guatemala; la segunda en el Reino de Nueva Granada y las Provincias de Tierra-Firme; y la tercera en Perú, Buenos Aires y Chile. Las capitales donde se reunirían serían México, Santa Fe y Lima, tendrían las mismas competencias que las Cortes generales y sus diputados las mismas competencias y las mismas facultades que las de su territorio, a excepción de la política exterior. Junto al poder legislativo, la propuesta contemplaba la creación de un poder ejecutivo que actuara por delegación del rey en “un sugeto nombrado libremente por S.M. Entre los más distinguidos por sus cualidades, sin que se excluyan las personas de la familia real”. Se establecerían cuatro ministerios—gobernación, hacienda, gracia y justicia, guerra y marina—un tribunal supremo de justicia y un consejo de Estado en cada una de las secciones. Por lo que hacía a los aspectos económicos se establecían las reglas para que el comercio entre la Península y América se considerara interior, entre provincias de toda la monarquía, teniendo los mismos derechos los americanos que los peninsulares para ocupar los cargos públicos. Nueva España se comprometía a entregar en seis años 200 millones de reales para contribuir a pagar la deuda exterior, 40 millones de reales anuales para los gastos de la Marina y a pagar toda la deuda pública contraída en su territorio. Para dicho pago el plan establecía que las rentas del Estado y las fincas de su territorio quedarán como hipoteca. Por lo que respecta a otros rubros, quedaba para un futuro próximo ponerse de acuerdo para el pago de las cantidades. Resulta evidente que el Plan estaba diseñado y pensado por Michelena y los mexicanos y que se extendió por pura estrategia a los demás territorios americanos. Entre los mexicanos se encontraban Michelena, Gómez Pedraza, Quirós y Millán, Uruga, Cortázar,

Fagoaga, Zavala, Gómez de Navarrete, Alamán, Quio Tecuanhuey y Ramos de Arizpe, aunque éste retiró su firma en último momento.

Ramos subió a la tribuna el 26 de junio para proponer todo un pliego de propuestas que, en síntesis, coincidían con las presentadas por Michelena el día anterior, aunque con algunas particularidades y modificaciones. En primer lugar, y creemos importante el hecho, las 16 propuestas estaban referidas exclusivamente a México. Es decir, Ramos no las vinculaba a un plan global para toda la América sino sólo al territorio mexicano, llamándolo además por este apelativo, en contraste con el anterior documento en el que se mantenía el término Nueva España.

En segundo lugar, en el artículo 5º, Ramos proponía que de la delegación que asumiera el poder ejecutivo se excluyera a los familiares de Fernando VII. No olvidaba los seis años de cárcel. Pero no sólo era un pretendido resentimiento. Era una provocación. Ramos sabía muy bien que en el hipotético caso de aceptar el plan de Michelena, el rey nunca aceptaría un plan en donde sus herederos no controlaran a la América constitucional. Ramos estaba planteando ya una separación. El programa era federal, y contenido republicano. El diputado lo fraseaba así:

Unidos siempre en principios y en fines con nuestros compañeros, lo estamos tambien sustancialmente en los medios que se proponen para ver cumplido en nuestra Pátria el grande principio que comprende el art. 13 de la citada Constitución. Mas la importancia de este grave negocio, y el deseo vivo y sincero de acertar aun en el modo de presentar los medios, y en la aplicación de estos mismos con más ó menos extensión, nos ha obligado á diferir accidentalmente algun tanto en el modo y extensión de las proposiciones que se han leído. Sensible nos es aun esta pequeña y accidental divergencia, y prescindiríamos de expresarla, si concibiésemos que de ello podia venir el menor perjuicio á la causa de nuestra Pátria; mas convencidos, después de sérias meditaciones, de que la extensión exacta de nuestras ideas en el modo, y con la extensión que las concebimos, no es otra cosa que una consecuencia del proceder francamente libre que hemos usado por tantos años como hombres públicos, hemos resuelto presentarlas bajo un proyecto de ley que sujetamos á la deliberacion sábia y prudente de las Córtes.³⁵

Ni las reivindicaciones de Michelena y Alamán, firmadas por la mayor parte de la diputación americana, ni las de Ramos y Couto fueron aceptadas por las Cortes. El 30 de junio se cerraron las sesiones de la legislatura. No se volvería a abrir hasta el 22 de septiembre de 1821. Un mes antes se habían firmado los Tratados de Córdoba. El 21 de septiembre se sancionó la declaración de Independencia de México. Cuando llegaron las noticias de la firma del Tratado de Córdoba a las Cortes, se rechazaría el acuerdo. Aquí finalizaba la trayectoria autonomista mexicana en

35. *DSC*, 26 de junio de 1821, 2496.

las Cortes de Madrid. Otro proyecto empezaba a triunfar, un proyecto conocido y dirigido por los mexicanos autonomistas, un proyecto nacional mexicano. Un proyecto gaditano, pero monárquico. Un proyecto que sentaría las bases del primer federalismo mexicano. Se trataba de solventar la problemática monárquica.

Una independencia con corona: México 1821

Una vez agotada la vía autonomista en las Cortes hispanas de Madrid, los diputados mexicanos abandonaron la Península progresivamente para regresar a su país. El pronunciamiento militar que Agustín de Iturbide había llevado a cabo desde febrero de 1821 necesitaba ahora de una organización política para el nuevo Estado. Los novohispanos autonomistas recobraban nuevas esperanzas ante la posibilidad y el reto de construir el propio Estado mexicano. La cuestión radicaba en cómo se organizaría político-administrativamente ese Estado y bajo qué forma de gobierno. Ahora era el momento de incorporar los planteamientos autonomistas que desde las Cortes de Cádiz habían defendido los diputados mexicanos.

Sin embargo, la cuestión no sería de fácil solución. La independencia se había concretado con base en los Tratados de Córdoba y el Plan de Iguala, que ahora se asumirían como bases constitutivas fundamentales del nuevo Estado-nación mexicano. El problema era que estas bases remitían necesariamente a la forma monárquica de gobierno, convirtiendo a México en un imperio y manteniendo así la continuidad monárquica constitucional que desde Cádiz tenía el poder ejecutivo. De momento, la separación no era total, puesto que los Tratados reservaban el trono del imperio a Fernando VII y en su caso a otro miembro de su familia. Éste era el “pacto” que Iturbide había firmado con O’Donojú y, por ahora, se mantenía.

La secuencia de acontecimientos es conocida. A finales de septiembre de 1821, se nombró una Junta provisional que se ocupó del gobierno mientras se convocaban nuevas elecciones para elegir unas Cortes mexicanas. Pero la experiencia política gaditana pesaba mucho en estos primeros momentos de independencia. Así, al igual que hicieran las Cortes hispanas en 1810, la Junta se declaró soberana y depositaria del ejercicio de la representación nacional. Pero además, se otorgó el título de *Majestad*, ¡exactamente igual que las Cortes en la Península en 1810, a petición de un diputado americano!³⁶ Sería sólo más adelante

36. Fue José Mejía Lequerica, diputado por Santa Fe de Bogotá, quien propuso al día siguiente de la apertura de las Cortes los tratamientos protocolarios que debían utilizarse. Sobre este asunto pueden consultarse varios trabajos, por ejemplo el de Manuel Chust,

que el concepto gaditano de soberanía se trasladaría a posiciones más revolucionarias, radicales, si se quiere.

La contradicción afloraba en el nacimiento mismo del nuevo Estado, pues éste nacía de parámetros monárquicos y, no sólo eso, de la misma dinastía en el poder. Evidentemente, se insistía en la necesidad de la monarquía como fuente legitimadora del poder. Así había sido en Cádiz y también en estos primeros meses del México³⁷ independiente. Las justificaciones neoescolásticas volvían a plantearse. El poder ejecutivo fue encabezado por una Regencia que con las mismas facultades que la formada en la Península en 1810 y con cinco miembros al frente de los cuales se colocó a Agustín de Iturbide.³⁸ O'Donojú fue nombrado segundo regente. La transición política se había consumado. En ella trabajaba buena parte de la diputación mexicana desde 1820. Ahora, en 1821, era toda una realidad. La fractura, al menos aparentemente, estaba disimulada. México iba a mantener “lazos de unión” con la Monarquía española.

Los primeros compases de esta Junta revelaron que los temas importantes planteados en las Cortes de Cádiz y después en las de los años veinte, no habían quedado resueltos. De nuevo, la cuestión de la representación política afloró en los debates parlamentarios, y lo seguiría haciendo también en 1822 y 1823. Pero esta vez ya no se debatiría sobre la igualdad entre diputados americanos y diputados peninsulares, sino más bien sobre la proporcionalidad entre provincias del mismo Estado. Es conocido que al proyecto presentado por la comisión constitucional de la Junta se sumó otro elaborado por la Regencia y un tercero personalmente diseñado por Iturbide. El resultado fue una ley electoral mixta en la que se conjugaban aspectos fundamentales de la Constitución doceañista y planteamientos conservadores y restrictivos del primer regente.³⁹ Con todo, el peso de la praxis política gaditana favoreció la reunión de una sola cámara legislativa, aspecto determinante en el devenir político de México en estos primeros compases de independencia. De

“Revolución y autonomismo hispano: José Mejía Lequerica”, en M. Chust (ed.) *Revoluciones y revolucionarios en el mundo hispano* (Castellón: Universitat Jaume I, 2000), 43–62. Un trabajo más reciente en Chust-Frasquet, “Soberanía, nación y pueblo”, 39–60.

37. Ivana Frasquet, “Alteza *versus* Majestad: el poder de la legitimidad en el Estado-nación mexicano, 1810–1824”, en V. Mínguez y M. Chust (eds.), *El imperio sublevado* (Madrid: CSIC, 2004), 255–276.

38. Los miembros de la Regencia nombrados en la sesión nocturna del 28 de septiembre de 1821 fueron: Agustín de Iturbide, Juan O'Donojú, Manuel de la Bárcena, José Isidro Yáñez y Manuel Velázquez de León. *Diario de Sesiones de la Junta Provisional*, 28 de septiembre de 1821, 10–11.

39. Jaime E. Rodríguez O., “Las Cortes mexicanas y el Congreso constituyente”, en V. Guedea (coord.), *La independencia de México y el proceso autonomista novohispano, 1808–1824* (México: UNAM-Instituto Mora, 2001), 285–320.

momento, no parecía haber innovaciones sustanciales en términos de representación, dado que el nuevo Estado se configuraba desde parámetros monárquicos y doceañistas. Las provincias seguían esperando su momento. Los intereses económicos y políticos de sus élites, también.

La convocatoria a elecciones dio paso a la reunión de las primeras Cortes mexicanas el 24 de febrero de 1822. El primer acto del Congreso en la inauguración de sus sesiones fue declararse legítimamente instalado y afirmar que “la soberanía reside esencialmente en la nación mexicana”.⁴⁰ Así, doce años después de la declaración de Soberanía en Cádiz, el Congreso, ahora exclusivamente mexicano, se declaraba depositario de la soberanía de la nación, en este caso de la mexicana. Pero además, en este primer día de sesiones, los diputados reconocieron los llamamientos al trono que los Tratados de Córdoba hacían a los miembros de la dinastía borbónica. Sucedió que la forma de gobierno del nuevo Estado mexicano era monarquía y, de momento, no tenían otra dinastía que legitimara sus actos de gobierno que la borbónica. ¿Serían capaces los mexicanos de conjugar sus aspiraciones autonomistas—federalistas—con la forma de estado monárquica? Vayamos un poco más lejos. ¿Seguían defendiendo planteamientos autonomistas los diputados mexicanos ahora para su propio Estado-nación? ¿Sería, como en Cádiz, la monarquía, ahora iturbidista, el freno para sus aspiraciones provincialistas?

A la declaración de soberanía nacional le siguió la separación de los poderes, reservándose el Congreso el legislativo, y asignando el ejecutivo a la Regencia y el judicial a los Tribunales. Toda una lección de liberalismo gaditano, hispano y, por ende, también mexicano. Sin embargo, la segunda contradicción en el nacimiento de este Estado quedaba patente en ese momento. El nuevo Congreso, era “un constituyente con Constitución”, lo cual crearía graves problemas a la hora de decidir en qué momento se respetaba la Constitución doceañista y cuándo era posible separarse de ella. A pesar de todo, el marco jurídico establecido en las leyes y decretos aprobados en las anteriores Cortes sería utilizado para impulsar los planteamientos liberales. Todo estaba por hacer: la organización administrativa, el desarrollo del poder municipal y provincial, el diseño de un sistema fiscal liberal que aportara al Estado la rentas necesarias para desarrollarse, la transformación de un ejército realista junto a las milicias insurgentes en un ejército nacional, la importante cuestión de la propiedad territorial, el acceso a la educación pública, la creación de nuevos símbolos nacionales que identificaran a los otrora “españoles americanos o novohispanos” como solamente mexicanos . . . Es decir, la tarea que se planteaba era doblemente inmensa: construir el Estado y la Nación, mexicanos ambos, claro.

40. *Actas del Congreso Constituyente Mexicano*, Vol. I, 8.

Desde los primeros momentos los temas económicos y fiscales serían objeto primordial en los debates parlamentarios. No se podía construir un Estado independiente manteniendo las viejas formas de propiedad colonial de la tierra. Sobre todo, la cuestión se revelaba urgente por la falta de liquidez que arrastraba el gobierno. Además, tampoco se podía profundizar en las cuestiones políticas federales hasta que no se resolviera el problema de la tierra, tal como lo planteamos al señalar la intervención de Ramos sobre la propuesta de venta de baldíos. ¿Qué iba a pasar con los territorios pertenecientes al rey ahora que se había proclamado la independencia? A la ya de por sí complicada situación se añadía que en estos momentos México seguía siendo una monarquía, es más, Fernando VII se mantenía como el monarca llamado a ocupar el trono. Por eso, las cuestiones de propiedad no serían debatidas hasta finales de 1823, cuando se proclamara la República federal. Entonces, los estados de la federación pugnarían por quedarse con la propiedad de los realengos existentes en sus territorios.

La única intervención sobre la posible venta de las tierras de temporalidades de jesuitas tuvo lugar en marzo de 1822. Fue José Hipólito Odoardo—destacado liberal y presidente del Congreso en esos momentos—quien puntualizó que el Estado poseía ahora el “dominio eminente” sobre los bienes de los particulares, fundándose en la ley del fuero de población del Código de Indias. ¡El diputado estaba trasladando un concepto feudal del Antiguo Régimen a realidades liberales! Es decir, estratégicamente, “manipulaba” la idea de dominio eminente, sólo posible en el régimen señorial, para considerar al Estado dueño de las tierras, trasladando así los “derechos jurisdiccionales” de los señores feudales al Estado liberal. Odoardo rescataba por tanto la concepción del decreto hispano según la cual la “Nación” era la depositaria de la jurisdicción.⁴¹

A pesar de ello, la cuestión fiscal quedaría limitada a una contribución directa que mantenía los criterios liberales de igualdad, uniformidad y proporcionalidad,⁴² como único medio, de momento, para obtener recursos. Esta contribución, como sabemos, sufriría distintas modificaciones y aplicaciones a lo largo de estos años y finalmente quedaría establecida en las estructuras recaudatorias de los estados de la federación. El sistema de recaudación, utilizaba los canales habituales durante la colonia, pero tenía un nuevo destinatario. Es decir, la Hacienda Real de los

41. Ivana Frasquet, “Razones para una independencia, la difícil cuestión de la propiedad en México 1822-1823”, en *Anuario de historia regional y de las fronteras*, Vol. 12, (2007), 293-319.

42. José Antonio Serrano Ortega, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad. Contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810-1846* (México: El Colegio de Michoacán-Instituto Mora, 2007).

monarcas españoles dejaría de percibir las rentas mexicanas, y ahora serían los gobiernos estatales—con sus autoridades liberales—quienes recaudaría y administraría los recursos. Este fue uno de los cambios nodales del nuevo régimen.

Hacia el mes de mayo de 1822 tuvo lugar un hecho que desestabilizó la tendencia liberal que marcaba al Congreso hasta entonces. La discusión sobre las fuerzas armadas mexicanas—incremento de la milicia nacional en las provincias y mantenimiento del número de soldados del ejército permanente—supuso un extenso debate entre los diputados más liberales y aquellos que defendían un modelo de Estado más conservador, así como los que planteaban un Estado que, sin llegar al federalismo, concediera más autonomía a las provincias en detrimento del centro. La problemática se haría patente en los discursos de los diputados a favor de la creación de un cuerpo de defensa nacional y social. El *Reglamento* publicado el 23 de marzo de 1823 para la organización de la milicia nacional tenía una gran influencia de la legislación hispana sobre la materia, principalmente de la que se elaborara durante el Trienio liberal. El conflicto entre la milicia, cuerpo armado de la revolución liberal, y el ejército, veteranos que eran considerados los artífices de la independencia, comenzó tempranamente. La cuestión era de una importancia colosal, sobre todo para aquellos diputados que, desde presupuestos federalistas, abogaban por la superposición de la milicia y el ejército, caso de Francisco García Salinas, diputado por Zacatecas y futuro gobernador del mismo estado, que ya vislumbraba la potencialidad de este cuerpo armado cuyas competencias pertenecían a las diputaciones provinciales. Claramente, los diputados autonomistas ya apuntaban en la construcción del Estado mexicano hacia las dos premisas más importantes del autogobierno: el control de la fiscalidad y de la fuerza armada. Las diputaciones provinciales, creadas en la Constitución doceañista, serían el pilar del futuro federalismo, porque no sólo se transformarían en los poderes legislativos de los estados, sino que llevarían consigo todas las competencias liberales concedidas en el periodo gaditano.

La aprobación de las medidas milicianas en el Congreso culminó con la proclamación de Iturbide como emperador de México. La cuestión de la fuerza armada supondría el primer gran enfrentamiento entre ambos poderes. Y es que para Iturbide y las fuerzas sociales y políticas que le apoyaban, una parte importante de los diputados mexicanos estaba siendo demasiado liberal. A partir de entonces, la Cámara suspendió los artículos de los Tratados de Córdoba y el Plan de Iguala que reconocían el llamamiento al trono de la dinastía borbónica pero siguió manteniendo la Constitución doceañista y demás leyes gaditanas como base del Estado-nación.

De nuevo, la pugna por la soberanía

Después de que Iturbide se convirtiera en Agustín I, el Congreso se vio constreñido por la política conservadora que dictaba el gobierno. El tema de la soberanía asomaría entonces en las discusiones sobre la creación de un Consejo de Estado, la cuestión del veto imperial y la formación del Tribunal Superior de Justicia, que tuvieron lugar a finales de mayo de 1822 justo después de que Iturbide se proclamara emperador.⁴³ El Consejo se pensaba como un cuerpo provisional e intermediario entre el poder legislativo y el ejecutivo. La comisión de constitución presentó el dictamen para su discusión.⁴⁴ En el debate se sugería que los miembros del Consejo fueran elegidos por el emperador a propuesta del Congreso, sin embargo, algunos diputados plantearon la posibilidad de que éstos fueran elegidos por los representantes de cada provincia. Rafael Mangino, diputado por Puebla, entendía que si los consejeros eran nombrados por los representantes de cada provincia se estaría animando ese “provincialismo que tan conveniente era evitar” y terminaba añadiendo que era preferible que las elecciones se hiciesen según el método convenido en la Constitución gaditana. Inmediatamente la discusión se deslizó hacia el peligro de “provincialismo” en la elección. ¿No recordaba esto, y mucho, a los debates sobre la representación entre peninsulares y americanos en las Cortes de Cádiz? La discusión comenzó a dirimirse entre los que proponían la normativa constitucional y los que optaban por conceder mayor libertad a las provincias. Paradójicamente, la Constitución doceañista era utilizada ahora por los diputados más moderados para frenar las propuestas más revolucionarias de los liberales. Por su parte, el diputado José María Bocanegra sugería que las provincias eligieran a los miembros mediante una terna en la que cada una tuviera un consejero, introduciendo así un principio de igualdad y proporcionalidad en la elección que más bien se asemejaba al de la formación de un Senado antes que de un Consejo.

La discusión sobre el derecho de las provincias a una representación proporcional e igualitaria comenzaba a tornarse tensa y se deslizó hacia la cuestión de la soberanía. En la Cámara se citaba el ejemplo estadounidense para reclamar una organización federal del Estado. Para Toribio González, miembro de la comisión, el modelo de referencia en esta cuestión era precisamente Estados Unidos de Norteamérica, que como todos sabían, representaba una República federal. En contestación, Florencio Castillo, experimentado diputado gaditano al que ya hicimos

43. Ivana Frasquet, “Táctica y estrategia del discurso político mexicano: la cuestión de la soberanía, 1821-1823”, en Ivana Frasquet (coord.) *Bastillas, cetros y blasones. La independencia en Iberoamérica* (Madrid: MAPFRE-Instituto de Cultura, 2006), 123-149.

44. *ACCM*, 30 de mayo de 1822, 353.

alusión, desplegó sus conocimientos sobre la materia apostando por una soberanía única depositada en el Congreso.

[El diputado] hizo ver la diferencia que hay del gobierno de los Estados Unidos al nuestro, y que si bien los países soberanos é independientes pueden federarse, conservando cada uno los derechos peculiares y privativos que tenga, esto no puede entenderse con las provincias de una monarquía moderada, que teniendo un solo derecho, queda consignado este en sus representantes de un Congreso general y único.⁴⁵

Castillo sostenía que no podía existir más que una soberanía. Es más, que el Estado-nación en construcción era una monarquía constitucional y, que sus provincias no eran independientes, sino que estaban representadas en el Congreso de la Nación. José María Bocanegra, diputado por Zacatecas y defensor del autonomismo provincial, apostillaba: “sea cual fuere la forma de gobierno, residiendo la soberanía en la nación, como de hecho reside, los derechos de las provincias debían siempre considerarse como los principales apoyos de esta grande asociación”. Se retomaba así la concepción que ya plantearan los americanos en Cádiz acerca de la división de la soberanía. Como vemos, en mayo de 1822 ya se presagiaba el futuro debate en torno a la soberanía que se tendría casi dos años después, durante la discusión del Acta constitutiva. El federalismo, por tanto, estaba en ciernes. Finalmente se resolvió aumentar a nueve el número de consejeros y que éstos prestaran el juramento ante la cámara de diputados.

Resuelto el tema de la elección, se pasaba ahora a otro de vital importancia: la capacidad de veto del emperador. El dictamen proponía que el monarca sólo pudiese vetar una única vez una ley emanada del Congreso. Además, no existiría veto en caso de que ésta fuera constitucional o sobre contribuciones. Pero, ¿quién debía decidir si las leyes eran constitucionales o no para pasar por el veto real? Era ésta una cuestión de enorme importancia al momento de permitir la demora en la sanción de las leyes. José María Portugal propuso que fuese el Congreso quien decidiera sobre estas cuestiones. Así se aprobó. Sin duda, los diputados estaban fortaleciendo el poder legislativo frente al del emperador.

El último artículo proponía la creación de un Tribunal Supremo de Justicia compuesto por cuatro magistrados nombrados por el poder legislativo. La propuesta era significativa por cuanto la Constitución doceañista reservaba estos nombramientos al monarca. Lo que el liberalismo mexicano estaba haciendo era asumir el control de todos los po-

45. *ACCM*, 374. Véase también Reynaldo Sordo Cedeño, “El Congreso nacional: de la autonomía de las provincias al compromiso federal”, en J. Z. Vázquez (coord.) *El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827* (México: El Colegio de México, 2003), 115-153.

deres utilizando el concepto de soberanía nacional proclamado en Cádiz. Una soberanía única, indivisible, de la cual emanaban todos los poderes y que residía en la representación nacional, es decir, en los diputados del Congreso. Hubo voces disidentes, entre ellas la de Lorenzo Zavala, que defendía la aplicación de la Constitución tal y como se había aprobado anteriormente. Para resolver la situación se exigió la lectura del artículo 1º del decreto de las Cortes de Cádiz con fecha del 24 de septiembre de 1810. Recordémoslo aquí también: “Los diputados que componen este Congreso, y que representan la nación española, se declaran legítimamente constituidos en córtes generales y extraordinarias, y que reside en ellas la soberanía nacional”. La sombra del gaditanismo era larga. Para para los diputados mexicanos de 1822 todavía pesaba la praxis política de legislaturas anteriores.

El tema era importante. Iturbide vetó en dos ocasiones la formación del poder judicial que concedía máximas prerrogativas al legislativo en esta materia. Sin embargo, no consiguió frenar las aspiraciones del Congreso. En una la tercera ocasión, el emperador optó por la fuerza. Pocos días después de que los diputados aprobaran la formación del Tribunal Supremo por el legislativo, el emperador ordenó encarcelar a los miembros más representativos del liberalismo mexicano, acusándolos de traición. El argumento no era baladí. Estaba en juego la definición del Estado mexicano: monárquico, centralista y liberal moderado según Iturbide, o con otra forma que se iría dibujando en oposición a ésta.

A partir de este momento y durante los cuatro meses en que ejerció sus funciones la Junta Nacional Instituyente, el tema de la soberanía volvió a ser central. En esta ocasión el emperador se hizo de gran parte de las prerrogativas monárquicas que correspondían a su forma de Estado, establecidas en la Constitución doceañista. La soberanía volvería a ser real; no absolutista, pero preponderantemente ligada al poder ejecutivo. Fue entonces cuando las provincias lanzaron su asalto final. En diciembre de 1822, el General Antonio López de Santa Anna proclamó la república y tomó la ciudad de Veracruz, que sería sitiada por las tropas imperiales. El Plan de Veracruz, aceptado por ambos bandos en febrero de 1823, supondría la restitución del Congreso constituyente y posteriormente la abdicación de Iturbide. El camino para las propuestas federales de las provincias quedaba libre.

El gaditanismo deviene en federalismo

La reunión del Congreso fue complicada, sobre todo por las dudas acerca de la legitimidad que pesaban sobre él. Apenas cincuenta diputados acudieron a las sesiones, ya que la libertad deliberativa y física de los inte-

grantes no estaba garantizada. Desde el primer momento, los debates de este Congreso se centraron en la cuestión federal. Las disputas que dieron inicio en las diferentes provincias por tema de la propia soberanía e independencia llegaron a la capital. El diputado oaxaqueño Carlos María de Bustamante, planteó desde un inicio la idea de que la presencia de los diputados en el Congreso no se debía a la voluntad de las provincias, sino de la nación. Sus palabras recordaban argumentos no muy lejanos en el tiempo, aunque sí en el espacio, los mismos que, en las Cortes de Cádiz y en las de Madrid, utilizaban constantemente los diputados peninsulares frente a las posturas autonomistas de los americanos. El problema en aquellos momentos era real, puesto que el movimiento surgido de las provincias contra Iturbide no había desaparecido con la convocatoria del Congreso. Es más, las autoridades provinciales—las diputaciones provinciales—que ejercían el control político sobre sus territorios se negaban a reconocer la legitimidad del órgano legislativo central. Si el federalismo seguía estancado en 1823 era porque el emperador seguía en el trono. Y sin embargo, el problema de la soberanía no se resolvería incluso después de su abdicación, producida el 19 de marzo, puesto que la monarquía seguía siendo la forma de gobierno del imperio. La cuestión era de envergadura si tenemos en cuenta que a estas alturas México se había convertido en una monarquía sin monarca, con un Congreso cuestionado en sus deliberaciones por la falta de legitimidad para ejercer el poder legislativo y unas provincias dispuestas a llegar hasta las últimas consecuencias en sus reivindicaciones soberanas. ¿Podría México conjugar la forma monárquica de gobierno con la concesión de amplias prerrogativas soberanas a las provincias? La experiencia era clara al respecto: esto no había sido posible en la configuración del Estado-nación hispano. La monarquía y el centralismo se identificaban, así que la única opción para establecer el federalismo sería un sistema republicano de gobierno. Sin embargo, esto no sería posible hasta que la monarquía dejara de existir. Y eso aconteció el 8 de abril de 1823. Ese día, al declarar nulo el acto de coronación de Agustín I, los diputados mexicanos abandonaron definitivamente la monarquía constitucional. Mediante decreto legislativo los Tratados de Córdoba y el Plan de Iguala, bases fundadoras del Imperio mexicano, quedaban abolidos. No así la Constitución doceañista, única norma que quedaba vigente en la senda de la construcción del Estado-nación.

A la abolición de la monarquía le siguió la proclamación de la república. El 21 de mayo de 1823, Servando Teresa de Mier, como líder de la comisión constitucional, proponía a la Cámara que expidiera una convocatoria para nombrar un nuevo Congreso, pero además, incluía la discusión y aprobación de un proyecto bajo el título de “Bases de

República federativa”.⁴⁶ Sin embargo, la propuesta especificaba que la soberanía de la nación era “única, inalienable e imprescriptible”. La Nación, por tanto, se establecía como una entidad única, a pesar de que se asumía la República federal como forma de gobierno. Por ello, a lo largo de todo el articulado no se nombraba a los *Estados* de la federación en plural, sino que se hablaba de un sólo Estado, el mexicano, compuesto de provincias que tendrían sus propios congresos.⁴⁷ Las provincias con deseos federalistas se mantuvieron firmes y abogaron por una aplicación real del federalismo, en lugar de lo que ellos calificaban como una república centralista con el nombre de federal. Las tensiones provincias-centro se evidenciaron en el verano de 1823, cuando, al borde de la guerra civil, Guadalajara proclamó el Estado libre y soberano de Jalisco. El debate continuaría en la siguiente legislatura y durante la aprobación del Acta constitutiva federal a finales de 1823.

Las discusiones en torno al Acta constitutiva son bastante conocidas, no así los votos particulares emitidos por algunos de los diputados más comprometidos con las distintas posiciones políticas. El temor a conceder la soberanía a los estados de la federación y que éstos acabaran separándose del gobierno central, era una preocupación compartida por varios diputados. José María Becerra encabezaba esta posición. La discusión no se centraba tanto en la cuestión republicana, sino en la federal. Parecía evidente que para algunos diputados mexicanos éstas dos premisas no debían estar indisolublemente unidas. Al menos, una vez llegados a este punto.

La cuestión de la soberanía se abordó en los primeros artículos del Acta, aunque estuvo presente de manera general en toda la discusión. Laureano Castorena, diputado por México, inició con su intervención la batalla en contra de la federación indicando: “el proyecto parece quiere establecer una soberanía parcial, que es la de cada estado, y una general que es la de todos los estados”.⁴⁸ La respuesta a estos cuentionamientos fue enarbolada por los representantes de las provincias más combativas. El diputado por Zacatecas, Santos Vélez, explicaba la concepción soberana del federalismo—¿o del confederalismo?, porque, al igual que había sucedido en los debates de la Constitución norteamericana, ambos términos se confundían—. El debate no deja de recordarnos lo sucedido en Cádiz. Si en aquel momento eran los americanos, y particularmente

46. El pensamiento unitario de Servando T. de Mier será desarrollado por él mismo más adelante en la discusión del Acta federal. Un resumen del contenido del Plan y del pensamiento del padre Mier puede verse en Andrés Lira González, “Mier y la Constitución de México”, en Jaime E. Rodríguez O. (ed.), *Mexico in the Age of Democratic Revolutions, 1750-1850* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1994), 161-176.

47. *Crónicas del Acta Constitutiva Federal*, sesión del 5 de diciembre de 1823, 215.

48. *ACCM*, 13 de diciembre de 1823.

los novohispanos, quienes imprimían una política autonomista y un carácter federalista a la construcción del Estado, ahora eran los representantes de diversas provincias del Estado mexicano los que abogaban por la división de la soberanía y por el federalismo. Sin embargo, para los centralistas el modelo gaditano estaba vigente. Todo menos su forma de Estado: la monarquía.

En el artículo 1º del Acta se sometió a examen el tema de la nación. Ésta quedaba definida por el territorio y no por la población, como había ocurrido en la Constitución de 1812. Ramos Arizpe, líder de la comisión que había elaborado el Acta, intervino para explicar la decisión. En su planteamiento, la nación era anterior a la formación de los estados y, por lo tanto, éstos podían compartir su soberanía con aquélla pero nunca subordinarla. Ramos, representante de una provincia deshabitada, Coahuila, planteaba las bases de un federalismo territorial y no popular. Ya lo había hecho, con éxito, en la Constitución de 1812 al proponer para la creación de ayuntamientos 1,000 almas. Delimitado el territorio, residiendo la base de la soberanía en él, se solventaban problemas de representación y de soberanía. La vía hacia el federalismo estaba franca, como también la vía hacia la reducción de la participación electoral. El sufragio pasaba a ser censitario y no universal indirecto, como en Cádiz.

La cuestión de la soberanía se condensó en el artículo 4º del Acta. La redacción de este artículo, así como la del primero, molestó al grupo de diputados que buscaban la formación de una confederación en México. Un caso particular fue Juan de Dios Cañedo, que expresaba su desagrado ante la aprobación de los artículos que concedían la soberanía al conjunto de la nación. El diputado por Jalisco increpaba que no se podía aprobar un argumento contradictorio con el artículo 6º, donde se concedía la soberanía a los estados, aunque ésta sólo fuera para el gobierno interior de los mismos. La concepción de la soberanía doceañista entendida como una e indivisible carecía ahora de sentido para Cañedo. Esa concepción ya no era necesaria puesto que la monarquía no era la forma de gobierno del Estado. Cañedo, que provenía de una provincia que ya había erigido su propio Congreso estatal, advertía que los poderes que había recibido no le permitían representar plenamente al resto de los mexicanos, que aquéllos sólo se limitaban a cinco o seis puntos “pues para los demás tienen su propio Congreso provincial”.

Abrogada la monarquía, proclamado el Estado republicano, la problemática estribaba, al igual que en Cádiz, en dilucidar si este Estado era federal o central. Los términos, empero, eran distintos ahora: ¿eran los estados quienes constituían desde su soberanía la nación, es decir, el Estado, o era al revés? La lucha de soberanías, una vez descartada la real, se daba claramente entre los estados y el Estado. La concepción nacional de la soberanía se había visto superada por un Estado que no era mo-

nárquico sino republicano. Todo el teoricismo doceañista que defendía la soberanía de la nación desde posiciones exclusivamente centralistas y frente a las propuestas autonomistas de los americanos, se desmoronaba en un Estado que no era monárquico.

Avanzada la discusión, llegó el turno a uno de los diputados que más había luchado por la forma republicana de gobierno, aunque ¿también por su plasmación en un Estado federal? Este diputado sabía del problema económico que suponía dividir el Estado-nación en diversos estados provinciales, cada uno con su propia legislatura, poder judicial ayuntamientos. Desde las posturas más centralistas se vislumbraba la necesidad de un poder recaudatorio fiscal del Estado. Además, éste diputado sostenía la condición nacional de los representantes, es decir, el hecho de que los diputados lo eran de toda la nación y por lo tanto no exclusivamente de sus provincias. Servando Teresa de Mier seguía pensando que la soberanía nacional era la fuente legitimadora del Estado y de sus representantes y no de cada uno de los territorios en donde habían sido elegidos. En realidad Mier proponía un federalismo con presupuestos unitarios y, para mantenerlo, acusaba ahora de provincialismo a los diputados de los estados más federalistas, al igual que habían hecho los diputados peninsulares con los americanos en las Cortes de Cádiz y de Madrid:

La soberanía reside esencialmente en la nación, y no pudiendo ella en masa elegir sus diputados, se distribuye la elección por las provincias; pero una vez verificada, ya no son los electos, diputados precisamente de tal o cual provincia, sino de toda la nación. Este es un axioma reconocido. De otra suerte el diputado de Guadalajara no pudiera legislar en México, ni el de México determinar sobre los negocios de Veracruz. Si pues todos y cada uno de los diputados lo somos de toda la nación, ¿cómo puede una fracción suya limitar los poderes de un diputado general? Es un absurdo, por no decir una usurpación de la soberanía de la nación.⁴⁹

Los planteamientos de los diputados peninsulares se escuchaban una vez más en el Congreso mexicano. Lo que en su día se argumentaba en contra de los americanos, ahora se argüía como un “axioma reconocido” para rechazar el confederalismo en México. A Mier también le preocupaba retrasar la redacción de la Constitución puesto que mientras tanto debían gobernarse con tan sólo algunas leyes. Para el caso mexicano Mier era claro: “Y mientras ¿con qué nos gobernaremos? Con lo mismo que hasta aquí, con la Constitución española, las leyes que sobran en nuestros códigos no derogados, los decretos de las cortes españolas hasta el año de 1820, y los del Congreso que ha ido e irá modificando todo esto con-

49. *ACCM*, 13 de diciembre de 1823.

forme al sistema actual y a nuestras circunstancias".⁵⁰ Ya en 1823, declarada la forma republicana de gobierno, con las provincias levantadas en pro de su soberanía, con los españoles todavía en suelo mexicano, vigente la discusión sobre federalismo y centralismo, la Constitución doceañista y toda la legislación hispana emanada de las Cortes de Cádiz y de las de Madrid eran todavía punto de referencia para la construcción del Estado-nación mexicano. Más si tenemos en cuenta que quien así se expresaba había brillado precisamente por sus ataques furibundos contra esas mismas Cortes.

Otros diputados cercanos a posturas más centralistas también expresaron su opinión. Las dudas no sólo giraban en torno al tema de la soberanía, sino a la extensión de competencias que ésta representaba. Y entre estas competencias, como sabemos, no sólo estaba la de recaudar impuestos, sino también la de organizar la fuerza armada más numerosa, esto es, la milicia cívica. Esta fuerza armada ciudadana estaría bajo las órdenes de las diputaciones provinciales y pasaría al mando de los gobernadores estatales.

En última instancia, la soberanía estatal sería aprobada en los artículos del Acta constitutiva, pese a los esfuerzos de los grupos contrarios, bien unitarios, bien centralistas, que no consiguieron moderar los tintes confederales con los que nacía la República Federal Mexicana.

Federalismo frente a monarquismo

El republicanismo en México tuvo diversos orígenes ideológicos. Se alimentó de diferentes fuentes teóricas y políticas. Una de ellas, a nuestro parecer importante, fue la surgida en las Cortes de Cádiz, es decir, los planteamientos reivindicativos de la mayor parte de los representantes novohispanos en las Cortes gaditanas. En primer lugar, porque los diputados, al ser representantes de sus provincias en un Congreso nacional, conjugaron una doble soberanía: la provincial por la que habían sido elegidos y la nacional por la que la teoría liberal decía que eran diputados de la Nación, independientemente de la provincia que representaran y de su lugar de nacimiento. Esta doble soberanía orilló al liberalismo peninsular hacia posturas centralistas. En segundo lugar, hay que mencionar la reacción visceral del sector "servil" y del propio monarca en contra de los derechos de igualdad americanos. Fue un antagonismo entre el Rey y las aspiraciones autonomistas americanas, novohispanas en particular cada vez más acentuado. Tras la reacción absolutista de mayo de 1814 y la posterior represión, el autonomismo americano reafirmó su postura, ya que sus derechos se veían sistemáticamente trun-

50. *Ibid*

cados por la oposición del monarca. Así, las reivindicaciones federales fueron adscribiéndose progresivamente a las tesis republicanas por virtud de la oposición hacia la monarquía.

La cuestión provincial resonó tanto en las Cortes de 1820 y 1821 en Madrid como en las del México independiente. De esta forma, la lucha por el federalismo se tornó una lucha por la república, pues ni la monarquía absolutista ni la constitucional de Fernando VII, ni tampoco el imperio de Iturbide fueron capaces de garantizar un Estado federal.

Reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without permission.