

Avatares de la «forma de Estado» en el período fundacional de la República (1820-1839)

ANGEL DELGADO SILVA*

SUMARIO:

INTRODUCCIÓN

- I. ELEMENTOS HISTÓRICO-CONCEPTUALES PARA UNA APROXIMACIÓN AL TEMA
 1. La cuestión del territorio en el ordenamiento estatal
 2. La problemática de las «formas de Estado»
 3. La fuerza de la idea liberal de nación en la gestión del nuevo régimen estatal
- II. ADMINISTRACIÓN DEL TERRITORIO EN LOS INICIOS DE LA REPÚBLICA
 1. Ruptura y continuidad en la administración del territorio en los tiempos de la independencia
 2. El protectorado
 3. Las constituciones de la primera década del Perú independiente
- IV. EL FRACASO DEL EXPERIMENTO FEDERAL
 1. La renuncia liberal a instaurar e federalismo por la vía constitucional
 2. Los accidentados inicios de la confederación Perú-Boliviana
 3. La cuestión del Alto Perú
 4. La construcción autocrática de un estado federal

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

El objeto del presente ensayo es analizar la cuestión del «territorio» en el proceso constitutivo del Estado peruano durante el período de tránsito de la Colonia a los primeros años de la República. Este proceso debe ser comprendido como parte de un trasiego mayor aún: de la sociedad y el Estado del *Antiguo Régimen* al advenimiento del mundo moderno como resultado de los que Godechet llama las *Revoluciones Atlánticas* y que en nuestro medio implicó la revolución de la Independencia nacional.

El período escogido es el de la constitución de ese experimento supra-estatal que fue la Confederación Perú-Boliviana entre 1835 a 1839, pues implicó el desarrollo de una experiencia de administración del territorio bajo un modelo federal, distinta a la «forma de estado unitario» que ha sido el patrón dominante en nuestra historia republicana. Claro que la Confederación es más que eso. Se trató ante todo del último intento de recomponer la unidad de centurias entre

* Con la colaboración de Patricia Carrillo y Jorge Velásquez

regiones, el *Bajo Perú* y el *Alto Perú*, las cuales desde el último tercio del siglo XVIII se escindieron alcanzado su autonomía estatal en 1821 y 1825 respectivamente. La forma estatal propuesta para este macro-objetivo fue la del Estado federal.

En la medida que el federalismo fue una planta extraña en nuestra tradición constitucional, resulta sugestivo indagar sobre sus posibilidades para la estructuración final del Estado peruano en un sentido democrático y representativo.

Fundamentación

A pesar de que se trata de un tema escasamente abordado (no encontramos un estudio sistemático y las pocas referencias historiográficas son meramente tangenciales) consideramos que el modo de resolver el reto de la administración del territorio resulta fundamental para la determinación de la naturaleza política del Estado. Es decir, pensamos que existe una correlación entre la vocación por centralizar el poder con el patrón autoritario que caracteriza los primeros lustros republicanos; de la misma manera que hay nexo entre las formas descentralizadas de organizar el territorio y la vigencia de un régimen de libertades públicas.

Sin embargo, estas relaciones mencionadas están lejos de ser automáticas, simples e incluso transparentes. Cierta esquematismo analítico ha establecido ecuaciones entre liberalismo y conservadurismo –las tendencias políticas de la época– con federalismo y unitarismo estatal respectivamente, que por lineales devienen hechizas. ¿No es verdad, acaso, que un pensamiento liberal como el de Toribio Pacheco¹ apuesta por un régimen unitario, y que la mayor experiencia de federalizar el Perú se hizo bajo el signo de un autoritarismo desembozado como el de Santa Cruz?

Por otro lado, la cuestión de la organización territorial nos permite establecer un curioso vínculo entre el antiguo régimen virreynal y la República. Nexo complejo, pues articula elementos de continuidad, como la voluntad de construir una administración racional y centralizada, las Intendencias, desde 1784. Pero también de ruptura, al adoptar el sistema de los Departamentos y Prefecturas gestados por la Francia revolucionaria y el régimen napoleónico, el cual es portador de un nuevo y radical modelo de administración territorial.

Carácter y límites

La investigación tiene un carácter preliminar y las conclusiones serán a su vez hipótesis para ulteriores reflexiones. En la medida que no hay trabajos secundarios y las fuentes están dispersas, el ordenamiento del material, la formulación de mejores interrogantes, el afinar hipótesis y la mayor elucidación teórica de estos temas descentralistas, constituyen de por sí un significativo avance de investigación.

¹ PALOMINO MANCHEGO, José... **Estudio Preliminar**. En *Cuestiones Constitucionales de Toribio Pacheco*. Lima, Editora Griley, 1996. p. 11.

Metodología

Además de análisis histórico-jurídico imprescindible para revelar las «formas» estatales plasmadas en los textos constitucionales y en las leyes sobre el régimen interior de la República, la presente monografía demanda:

- a) Elucidación teórica sobre la cuestión de la organización del territorio, comparando las concepciones y prácticas del *Ancien Régimen* con el surgimiento de la moderna administración que nace de la Revolución de 1789.
- b) Valoración de las ideas constitucionales sobre la «forma» de Estado en el pensamiento de los fundadores de la República.
- c) Inteligibilidad del proceso histórico-político de las dos primeras décadas del Perú Independiente, con énfasis en el período de 1835 a 1839 en que se gesta la Confederación Perú-Boliviana.
- d) Estudio comparado de los impulsos hacia la adopción de formas federales o unitarias en países iberoamericanos como México y Argentina principalmente.

Hipótesis de trabajo

La hipótesis principal es que el tema del *territorio* puede constituirse en un valiosísimo hilo conductor para comprender mejor el proceso de construcción de un nuevo Estado que se erige sobre los cimientos de un arcaico orden colonial.

Asimismo, establecer una correlación entre las «formas de estado» que los padres fundadores de nuestras Repúblicas pudieron optar, con la naturaleza y vitalidad del orden estatal construido.

Estructura de la investigación

El presente trabajo tiene tres partes claramente diferenciadas.

La primera, es de naturaleza histórico-conceptual y pretende clarificar un conjunto de nociones en la perspectiva de ganar en inteligibilidad en ese complejo y difícil proceso de formación del Estado-Nación en realidades que mantienen significativas estructuras institucionales heredadas del *Antiguo Régimen* y de la condición colonial.

La segunda, relativa al problema de la Administración del territorio en el proceso de tránsito del viejo orden colonial al Perú Independiente, analizando especialmente la recepción republicana de los modelos provenientes tanto del *Antiguo Régimen*, como las alternativas modernas que diseñan la Revolución francesa con el Estado unitario y la Revolución norteamericana con el Estado federal.

Finalmente, el estudio de la Confederación Perú-Boliviana, en tanto primera y única experiencia federalista. Se indagarán las condiciones culturales, la percepción liberal del tema, el problema de la escisión de los dos *Perúes*, los procedimientos y métodos seguidos para llevar a cabo el proyecto, la fragilidad de la coyuntura política de ejecución y la constatación que contenido autocrático e impositivo de la medida terminó frustrándolo.

I. ELEMENTOS HISTÓRICO-CONCEPTUALES PARA UNA APROXIMACIÓN AL TEMA

Esta primera parte del trabajo tiene como objeto principal afinar teóricamente un conjunto de elementos conceptuales, históricos, jurídicos y políticos necesarios, a nuestro juicio, para precisar de la mejor manera el objeto y la naturaleza compleja del tema materia de la investigación.

Indudablemente al sostener este dicho, estamos haciendo una interpretación que considera que los estudios sobre la problemática de la descentralización del Estado que discurren en nuestro medio, yerran cuando formulan aproximaciones históricas. En ello, no sólo obra la falta de información (debida a la carencia manifiesta de este tipo de análisis en nuestra tradición historiográfica, al desconocimiento de fuentes directas, entre otras) sino en gran proporción responde a los enfoques unilaterales o ese terco anacronismo que se solaza juzgando instituciones y procedimientos desde el presente, enajenándolos de su contexto.

En consecuencia, la cuestión de los antecedentes así tratados, carece de verdadera función explicativa. Es decir, dichas aproximaciones, no han sido capaces de establecer el vínculo histórico entre las experiencias de administración del territorio en los momentos que se gestaba el Estado del Perú independiente, con la actual e imperativa tarea nacional de alcanzar un orden estatal descentralizado capaz de conectarnos con la modernidad y la vigencia plena de un régimen democrático, sustentado en el equilibrio en la distribución del poder y los recursos en todo el territorio.

En ese sentido, son corrientes afirmaciones como aquella que sostiene que el país siempre habría padecido un «gobierno centralista» remontándose a los tiempos del incario pasando ininterumpidamente por los siglos virreynales hasta el presente republicano. Así se explicaría el centralismo contemporáneo a pesar que se reconoce que la sociedad en su decurso ha experimentado innumerables y profundas mutaciones, que debería llevar a conclusiones más cautas.

Sostenemos que tal práctica, a pesar de lo extendido e inserto en el sentido común, denota ligereza ya que el análisis es sustituido por una visión ingenua de linealidad transhistórica que precisamente omite los particularismos y no valora lo concreto de cada situación.

Pretendemos demostrar que tales suposiciones, en ningún caso, resisten el cotejo más elemental con los hechos pasados. Inobjetablemente, estos desbordan en complejidad las miradas esquemáticas y sus conclusiones generalizantes. Líneas más adelante tendremos oportunidad de evidenciar las carencias de estos enfoques.

Pero no solamente ello, además de lo manifestado existe un error muy corriente cuando se traza aproximaciones al pasado. El gran historiador italiano Federico Chabod en su curso de 1956 *Sobre los orígenes del Estado Moderno*, nos advertía:

«Uno de los peligros más graves a que está expuesto el historiador consiste en valerse de términos modernos, o más bien de hoy en día, para designar pensamientos, sentimientos, doctrinas de épocas pasadas, lo cual transfiere de modo inconsciente el significado **actual** de dichos términos a esos tiempos

pasados, cuando el contenido de la palabra era distinto, o bien se expresaba –y desde luego por ser distinto al menos en sus matices– directamente con otras palabras, después caídas en desuso porque la evolución del concepto requería otra expresión»² [La negrilla es del autor]

El resultado de esta práctica era la deformación de los hechos e instituciones pretéritas con graves consecuencias para la investigación científica. En palabras de Chabod:

«En estas transposiciones de términos con su **actual** significación, al pasado, terminamos con frecuencia por alterar (al modernizarla equivocadamente) la fisonomía real de una época ya lejana»³.

Por las razones expuestas, indagaremos con cierto detalles conceptos tales como «territorio» y «forma de estado» como punto de partida de la reflexión. A continuación, ubicaremos estos conceptos en el tránsito histórico del llamado «*ancien regimen*» al régimen liberal que se inaugura con la Revolución Francesa. Ello nos permitirá entender el proceso de reconstrucción de la idea de nación que deja de pensarse como una comunidad estamental y jeraquizada, con diversas tradiciones históricas y diferentes cuerpos políticos, para ser concebida como una asociación de individuos libres e iguales. Esta percepción alternativa de nación lleva a la proscripción de los privilegios que sustentaban la antigua sociedad corporativa.

En consecuencia, la distribución espacial del poder y la organización del territorio no corresponderá ya a la fuerza de la tradición, sino al moderno principio igualitario que reposa en los mandatos de la razón exclusivamente.

Este hecho fundamental, nos conducirá a resultados históricos paradójicos. El liberalismo, en tanto revoluciona la vieja sociedad de ordenes estamentales, apuesta por un régimen altamente centralizado. Y este centralismo, exacerbado tanto en el período jacobino, como en el régimen napoleónico, hizo aparecer como descentralistas, defensores de «las antiguas libertades de los pueblos» a los restaurados del Antiguo Régimen en la medida que por lo menos en el discurso ideológico rescataron los «fueros», los «derechos feudales», las «corporaciones», los «municipios», los «*pay d'état*» y otras instancias territoriales que expresaban lo que algunos autores han llamado «la poliarquía medieval».

Dejemos aquí esta introducción que no tiene otros propósitos que justificar el necesario decantamiento teórico y sin más dilación ingresemos de lleno en los temas planteados.

1. La cuestión del territorio en el ordenamiento estatal

Toda teoría política moderna considera al Estado como una síntesis de tres elementos básicos: el territorio, el pueblo y el poder.

² En CHABOD, Federico... **La idea de Nación**. México, Fondo de Cultura Económica, 1997. p. 169.

³ CHABOD, Federico... **Ibidem**. p. 170.

Independientemente de las aproximaciones al tema estatal desde los posibles ángulos deontológicos, sociológicas o jurídicas que distingue Sánchez Agesta⁴, los tres elementos mencionados aparecen interrelacionados. Por ello, un autor al cual estamos siguiendo Pablo Lucas Verdú afirma que el Estado es:

«la sociedad territorial jurídicamente organizada, con poder soberano que persigue el bienestar general»⁵.

En consecuencia, el territorio se considera como un elemento fundamental y constitutivo de la noción de Estado moderno.

Esto implica reconocer que no siempre ha sido así. Jellinek al precisar la naturaleza del Estado de nuestro tiempo, afirma que la necesidad de un territorio determinado, para que pueda tener existencia un Estado, ha sido reconocida por vez primera «en los tiempos modernos». Y con rotundidad añade:

«Ninguna de las definiciones del Estado que ha transmitido la antigüedad habla de territorio. Bajo el influjo de los antiguos se ha ocupado ante todo la nueva doctrina del Estado de los elementos personales del mismo, por lo cual **ninguna definición de ése, desde el siglo XVI al XIX habla de territorio como nota esencial del Estado**. Klübler fué el primero en definir al Estado como una sociedad civil constituida con un territorio determinado»⁶.

La razón de ello, radica principalmente en que durante los siglos medievales el elemento dominante para caracterizar un cuerpo político era, sin duda, el personal. Es decir, la compleja trama de lealtades personales sustentadas en el homenaje que se rendía a los señoríos y principados, así como las obligaciones de reciprocidad y protección que estos debían a sus vasallos.

Esta red de vinculaciones personales y compromisos mutuos, proliferaron durante aquel período de la historia europea a la cual el historiador francés Marc Bloch dedicó su libro precisamente denominado *La Sociedad Feudal*⁷. Sin embargo, el advenimiento del fenómeno absolutista que posteriormente aparece en los años otoñales de la Alta Edad Media, y específicamente con el Renacimiento, no logra erradicar estas notas del ejercicio del poder público a pesar de su vocación centralizadora y el inusitado fortalecimiento del poder del príncipe respaldado en actualización de las tradiciones del derecho romano.

Podemos, en consecuencia, extraer una primera conclusión importante para efectos del presente trabajo, que es la relación estrecha entre el acrecentamiento del poder y la configuración de la territorialidad para la constitución del Estado moderno. Fenómeno éste que se mantuvo como una constante desde los tiempos renacentistas en versión absolutista, pero que continúa incluso incrementándose aunque ya en clave

4 SÁNCHEZ AGESTA, Luis... **Principios de Teoría Política**. Madrid, Editora Nacional, Séptima edición, 1983. pp. 105 y ss.

5 LUCAS VERDU, Pablo... **Curso de Derecho Político**. Madrid, Editorial Tecnos, 1983. T. 2, p. 49.

6 JELLINEK, Jorge... **Compendio de la Teoría General del Estado**. México, Editor Manuel de J. Nucamendi, 1936. p. 151.

7 BLOCH, Marc... **La Sociedad Feudal**

liberal a raíz de la Revolución Francesa, lúcidamente señalado por Alexis de Tocqueville en el *Antiguo Régimen y la Revolución*⁸.

Pero además de ella, el elemento territorial comporta una segunda tesis ya no vinculada a la cuestión del poder político, sino a la naturaleza jurídica de la relación que establece con el Estado.

Siendo verdad que el territorio es el espacio geográfico donde se desenvuelve la actividad estatal, tal como sostiene entre otros el argentino Carlos Fayt⁹, tal afirmación en términos absolutos resulta insuficiente. De la misma manera, nos parece limitada la concepción que Kelsen maneja sobre territorio como: «espacio al que se circunscribe la vigencia del orden jurídico estatal»¹⁰, porque a pesar de ser congruente con su visión particular del Estado, concebido principalmente como «orden jurídico», tiene el inconveniente de no percibir otros dominios que a nuestro juicio son relevantes para la cuestión de la administración del territorio.

Concretamente, se trata de la sugestiva tesis de Jellinek por la cual: «la relación del Estado con el territorio es de carácter personal y no de carácter jurídico real»¹¹.

Y añade que, a su juicio, esta distinción a que ha llegado la ciencia constitucional después de vencer numerosos errores y superar otras tantas confusiones, sería: «uno de los resultados de más importancia en la doctrina moderna del Derecho Político»¹².

Para la visión moderna del Estado, éste se presenta como uno e indivisible, en contraste con la fragmentación de soberanías y multitud de derechos forales que caracterizaban a los Estados absolutos del Antiguo Régimen. En virtud a esta concepción los elementos del Estado: territorio, población y poder a pesar de ser diferentes, son «iguales unos e indivisibles» tal como sostiene el gran maestro alemán¹³, no pudiendo ser separables so riesgo de poner en cuestión la propia estatalidad de cuerpo político.

No era esta la visión dominante durante la Edad Media, ni bajo el *ancien regimen*. Por ello, el territorio concebido como ajeno al Estado se relacionaba con éste bajo una vinculación de *dominium*. Es decir, se pensaba en una relación de derecho privado, como una propiedad, o se inventaba la tesis de un derecho real *sui generis*, no privado sino estatista.

Estos fueron los fundamentos de la concepción patrimonialista del Estado. El territorio no estaba incorporado a la noción de cosa pública, de *res pública*, sino era visto como una propiedad del príncipe. Por esa razón, actos como el matrimonio o el nacimiento de los reyes, hoy visualizados como de naturaleza privada, originaban antaño sin mayor dramatismo la trasmisión de territorios y población, así como la generación de derechos hereditarios sobre diferentes reinos.

⁸ TOCQUEVILLE, Alexis de... *El Antiguo Régimen y la Revolución*. Madrid, Alianza Editorial,

⁹ FAYT, Carlos... *Derecho Político*. p. 205.

¹⁰ KELSEN, Hans... *Teoría General del Estado*. p. 181

¹¹ JELLINEK, Jorge... *Ibidem*. p. 155.

¹² JELLINEK, Jorge... *Ibidem*. p. 155.

¹³ JELLINEK, Jorge... *Ibidem*. p. 154.

Según Jellinek esta confusión obedece a no comprender que la relación de dominio y control del Estado sobre el territorio no es de *dominium* sino de *imperium*. El *imperium*, según el derecho público, al ser poder de mando, no está referida a las cosas, sino a los hombres.

«De aquí que una cosa pueda estar sometida al *imperium*, en tanto en cuanto el poder del Estado ordene a los hombres obrar de una manera con respecto a ella»¹⁴.

En consecuencia, no existe un dominio sobre los súbditos distinto al dominio del territorio. Por el contrario, la dominación estatal establece una relación necesaria con el territorio, pero en forma indirecta, es decir a través de los individuos conformantes del Estado. Sólo en esta medida, y sólo en ella, se puede sostener que el territorio es fundamento material del ejercicio del poder de *imperium* del organismo estatal.

«No es, por tanto, el territorio un objeto independiente del poder del Estado, y el derecho al mismo **un reflejo de la dominación sobre las personas, un Derecho reflejo**»¹⁵.

Lo dicho conduce a matizar y complementar la definición del territorio como «el espacio geográfico donde se desenvuelve la actividad estatal» que estuvo en el punto de partida de estas pesquisas. Y es que el territorio no es mera sedentariedad del Estado, no es una dimensión ajena a él que se vincula por nexos externos como el de propiedad. No, el territorio debe ser percibido como un elemento constitutivo del orden estatal, de la misma manera como lo son la población y el poder político. En palabras de Pinto Ferreira refutando las tesis patrimonialistas del territorio:

«El territorio no es propiedad del Estado, es como la población, **un elemento integrante del Estado**. No hay, rigurosamente hablando, una relación jurídica entre uno y otro. Si las analogías no fuesen peligrosas, se podría decir que el territorio es para el Estado lo que el cuerpo es para el individuo. Este no es propietario de su cuerpo, el cuerpo es uno de los elementos que conforma el individuo»¹⁶

De esta manera el territorio deja de ser mera materialidad, un objeto físico-económico, para transformarse en elemento de una organización política como es el Estado, que en ningún caso se reduce a una entidad geográfica. En esa medida, constituye un error conceptual pretender fijar una relación de propiedad o de cualquier otra de orden general entre el Estado y el territorio, soslayando el hecho que se trata fundamentalmente de una relación entre el todo con la parte. Hacer lo contrario implica una desestructuración de la unidad estatal, la misma que pretendería ser recompuesta con la fijación de un vínculo jurídico patrimonial externo, como si se tratara de una relación de sujeto a cosa. Esta posición no advierte que:

¹⁴ JELLINEK, Jorge... *Ibidem*. p. 153.

¹⁵ JELLINEK, Jorge... *Ibidem*. p. 154.

¹⁶ En BOREA ODRÍA, Alberto... *Los elementos del Estado Moderno. Tratado de Derecho Constitucional*. Lima, CELES y Estudios para el Futuro, Lima. p. 218.

«no es el Estado, sino el Poder, la población o el Derecho, quienes presentarán un campo relacional o funcional en conexión con el territorio»¹⁷

Al establecer esta vinculación intrínseca, necesaria e interna entre el territorio y el Estado, no sólo estamos rechazando la tesis del *dominium* por su externalidad. Estamos afirmando principalmente que la cuestión de la administración del territorio es una cuestión de redistribución e interrelación de los elementos del Estado. Un modo específico como el poder ser articula con el espacio territorial para ejercer su *imperium* o poder de mando, el cual siempre recaerá sobre seres humanos, sobre los individuos en tanto situados en el territorio estatal.

Esta reflexión abstracta y aparentemente ajena a los propósitos del presente ensayo, deviene en fundamental. En efecto, de ella se derivan dos modos y concepciones distintas de administrar el territorio y de distribuir el poder en el espacio estatal. Durante el Antiguo Régimen la distribución espacial del poder obedecía a criterios patrimonialistas. Cada cuerpo político local poseía *dominium* sobre su territorio, y en esa medida la estructuración de un ordenamiento político superior sólo podía reposar en una arquitectura pactista, de poderes que concertaban bajo reglas de reciprocidad semejante a las relaciones de contrato entre privados, antes que a una relación de dominio de público.

Este modelo de organización política que Vincent Vives llama *foralismo* para el caso español y que autores como Guizot, Taine, pero especialmente Tocqueville, denominaron el Antiguo Régimen, se caracterizaba precisamente por su alto grado de descentralización. Y un autor de la talla de Montesquieu no vacila en calificar a estos *poderes intermedios* como el mecanismo para atemperar en el poder en una monarquía bien ordenada.

Estos datos y afirmaciones que podrían sonar muy modernos estos días esconden, sin embargo, su raíz tradicional, conservadora y estamental. No se parecen en nada, salvo este barniz, al descentralismo contemporáneo¹⁸.

Precisamente, la diferencia estriba en el trasiego de una visión territorialista de *dominium* a otra de *imperium*, en los términos que Jellinek apuntaba. Al ejercerse el poder del Estado en términos de *imperium*, se define una correlación de poder sobre individuos siendo, por lo tanto, la cuestión de los espacios territoriales donde ellos se asientan una cuestión absolutamente distinta a las prácticas del Antiguo Régimen. Paralelamente, a este proceso que adviene con el liberalismo y la Revolución Francesa, se forma un novedoso concepto de nación, «como asociación de individuos libres e iguales» (Sieyès) que culminará una tónica alternativa y diferente para la administración del territorio. Pero sobre ello volveremos más adelante.

¹⁷ BOREA ODRÍA, Alberto... *Ibidem*. p. 219.

¹⁸ Sobre el tema ver GARCÍA DE ENTERRÍA,

2. La problemática de las «formas de Estado»

Establecida la noción de territorio en el marco del presente trabajo, nos toca a continuación determinar los procesos, mecanismos o formas en que se interrelacionan los diferentes elementos del Estado.

La doctrina conoce a estas combinatorias, a los modos en que se articulan los elementos estatales como la teoría de las «formas de estado». A esta noción se le acostumbra contraponer la teoría de las «formas de gobierno», en la medida que solamente compromete a uno de los elementos del Estado: el poder o gobierno. Pero, además de ello, el concepto de «formas de gobierno» posee una vieja raigambre en el curso de la reflexión política que no tiene, indudablemente, la idea de «formas de estado».

Efectivamente, es el maestro italiano Norberto Bobbio¹⁹ quien nos trae al recuerdo los primeros debates sobre la mejor «forma de gobierno». En el siglo V antes de nuestra era, el historiador griego Herodoto consignaba en sus *Historias* las disquisiciones de tres personajes persas sobre un tema que desde ya preocupaba a los hombres de su tiempo (*Libro III, §§ 80-82*). Desde aquella época, las «formas de gobierno» se referían al número de los detentadores del poder político. Uno, en la monarquía; varios, en la aristocracia; y si el gobierno correspondía a «todo el pueblo»²⁰ se estaba ante una democracia. Estas tres formas clásicas tenían sus variantes degenerativas: la tiranía, la oligarquía y la olocracia respectivamente.

El concepto de «formas de estado», por el contrario, no se conoció en la Antigüedad clásica, ni en los tiempos medievales. A diferencia del anterior, acusa una relativa modernidad, pues corrió en paralelo a los procesos de constitución de los Estados nacionales, así como los modernos avances en la teoría política, especialmente sobre la naturaleza y rol del Estado.

En consecuencia, ¿qué debemos entender con la expresión «formas de estado»? Apelando al célebre autor italiano Biscaretti Di Ruffia diremos:

«de la manera más amplia, las diversas relaciones que unen entre sí los diversos elementos constitucionales de carácter tradicional del mismo Estado –gobierno, pueblo y territorio– sobre la base de concepciones específicas de carácter político-jurídico»²¹

Esta noción, como el propio Biscaretti reconoce, puede ser asimilada en términos generales a la expresión francesa «régimen político» o también a la de «formación económica y social», inobjetablemente más cercana a la atmósfera cultural del pensamiento marxista.

¹⁹ BOBBIO, Norberto... *La teoría de las formas de gobierno en el historia del pensamiento político*. México, Fondo de Cultura Económica, 1987. p. 15.

²⁰ En el mundo griego el pueblo o *demos* no era una noción inclusiva y universal, sino extremadamente restringida.

²¹ BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo... *Introducción al derecho constitucional comparado. Las «formas de estado» y las «formas de gobierno». Las Constituciones modernas*. México, Fondo de Cultura Económica, 1996. p. 114.

Por nuestra parte, al tratarse de una investigación de naturaleza histórica-jurídica preferimos utilizar el concepto más tradicional, si se quiere, de «formas de estado». Pero lo entrecomillamos justamente para precisar un contenido específico y no una frase más. De esta manera, abrimos el diálogo con otras disciplinas como la política y las demás ciencias sociales, e incluso no renunciamos a elementos metodológicos del «materialismo histórico», con los cuales la idea de «formas de estado» puede guardar cierta analogía.

Es verdad que en la obra de Biscaretti que comentamos, las «formas de estado» están referidos a los tiempos actuales, distinguiendo variantes estatales como el «Estado de democracia clásica u occidental», el «Estado socialista», el «Estado autoritario» surgido en el período de entre guerras y a la sub especie de «Estado de países en vías de desarrollo»²². Pero ello no obsta, para afirmar que nuestro estudio se centrará exclusivamente en la primera «forma de estado», es decir al Estado que nace de las revoluciones norteamericana y francesa.

Para decirlo con las palabras del historiador francés Godechot²³, al Estado que surge durante aquel ciclo político de las «revoluciones en cadena», conocidas como la «revolución atlántica» o «revolución occidental»; o si se prefiere otra terminología igualmente precisa, al Estado que nace de «las revoluciones burguesas» para utilizar el título de la célebre obra del británico Eric Hobsbawm²⁴.

Para estas visiones históricas, el proceso emancipador de Iberoamérica y la formación de las repúblicas sobre los restos de los viejos virreynatos, capitanías y audiencias coloniales, serían parte de este inmenso curso que conmovió y transformó a Occidente y luego a todo el orbe.

A pesar que no tenemos duda de la trascendencia de la Revolución Francesa para la gestación del mundo contemporáneo, —a la par que compartimos la percepción de García de Enterría²⁵ relativo a la radical transformación de los conceptos y las instituciones del derecho público que conlleva la Gran Revolución— debemos relieves especialmente el papel y proyección de la Revolución Norteamericana. Porque fue ella, dentro del ciclo liberal, la que inauguró, casi 15 años antes a la experiencia francesa, una «forma de estado» original que, no sólo ha sido su gran aporte al moderno constitucionalismo, sino además tendría una inmediata repercusión en la formación de los nuevos Estados de la América española: el Estado federal.

Por estas razones, nuestras reflexiones caminarán apoyándose en las dos grandes revoluciones de finales del siglo XVIII. Acontecimientos sociales de extraordinaria envergadura que aceleraron el tiempo político y produjeron uno de los giros más importantes en la historia del hombre.

²² Ver BISCARETTI DE RUFFIA, Paolo ... *Ibidem*. p. 113 a 152.

²³ GODECHOT, Jacques ... *Las revoluciones (1770-1799)*. Barcelona, Nueva CLIO Editorial Labor, 1981. p. 4.

²⁴ HOBBSAWM, Eric ... *Las Revoluciones Burguesas. Europa 1789-1848*. Madrid, Ediciones Guadarrama, 1964.

²⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo ... *La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa*. Madrid, Alianza Editorial, 1994.

Precisamente, las dos revoluciones engendrarán los dos tipos clásicos de «formas de estado». El Estado unitario la Revolución Francesa y el Estado federal la Revolución Norteamericana.

Vamos a describir brevemente las características de cada uno de estos modelos de «forma de estado» o «régimen político» y luego, someramente también, analizaremos sus respectivas evoluciones que han dado origen a otras especies de «formas de estado».

2.1 De la «forma estado unitario»

Empezaremos por el análisis del Estado unitario que nace de la Revolución Francesa porque, a nuestro juicio, condensa de modo más depurado el ideario liberal. Es decir el liberalismo, en tanto fruto del ambicioso proyecto de la Ilustración, no se agota en una mera revolución política —como pareciera ser la Revolución Norteamericana²⁶— sino importa una honda y compleja transformación de la sociedad y la cultura, en lucha mortal contra los privilegios de la sociedad estamental, así como las visiones y simbologías del Antiguo Régimen. Evidentemente, esta carga político-social no posee la Revolución de las Trece Colonias Americanas.

Por otro lado y, a mayor abundamiento, el profesor Lucas Verdú considera que «el Estado unitario es la forma más simple de exteriorizarse y consolidarse la estructura moderna de la convivencia social»²⁷, y añade con énfasis:

«No importa que la política interna del Estado se ajuste a cánones más flexibles de descentralización, *self government* y de respeto hacia los individuos y comunidades, porque en cuanto a unidad, el Estado que arranca con la Revolución francesa es **un Estado centralizador, homogenizador**»²⁸

Esta característica del Estado liberal que había surgido tras las llamas de la Revolución y que fuera atemperada por el régimen napoleónico, fue genial y previsoramente analizado por Tocqueville. Le correspondió el extraordinario mérito de establecer el nexo entre la consecución del postulado liberal de la igualdad jurídica o como decían en aquellos tiempos «igualdad en derechos», con la necesidad de construir y poner en marcha un Estado unitario y centralizador capaz de destruir privilegios, terminar con las desigualdades y dar respuesta al imaginario de una sociedad de individuos libres e iguales.

En *La democracia en América*, Tocqueville se pregunta cómo la estructura social igualitaria que creó la Revolución Francesa, fue el estímulo y acicate para el ejercicio de un poder concentrado, y llega a la constatación que: «los sentimientos de los pueblos democráticos cooperan con sus opiniones a la **concentración del poder**»²⁹

²⁶ Sobre el particular revisar el sugestivo libro de ARENT, Hanan ... **Sobre la Revolución**. Madrid, Alianza Editorial, 199

²⁷ LUCAS VERDÚ, Pablo ... **Ibidem**. p. 275.

²⁸ LUCAS VERDÚ, Pablo ... **Ibidem**. p. 275.

²⁹ TOCQUEVILLE, Alexis de ... **La democracia en América**. Madrid, Alianza Editorial, 1980. T. II. p. 247.

Y años más tarde, cuando analizaba las continuidades y rupturas entre el Antiguo Régimen y la Revolución, concluía que ésta no había roto con el centralismo originado en los tiempos del Absolutismo, sino que:

«ella misma era comienzo y signo de esta revolución (se refiere a los afanes centralizadores durante el Antiguo Régimen), e incluso añadiré que, cuando un pueblo ha destruido en su seno la aristocracia, corre por sí mismo hacia la **centralización**, necesitándose entonces mucho menos esfuerzo para precipitarse hacia ella, que para contenerla»³⁰

Por estas razones, destaca García de Enterría el inmenso aporte del pensador francés a la comprensión estos problemas derivados de la libertad e igualdad con la centralización de la actividad política.

«Haberse percibido de este hecho capital en el cenit mismo de la idea liberal, cuando la generalidad de la opinión y de los doctos pensaban rigurosamente lo contrario, es una de las grandes glorias de Tocqueville. Para Tocqueville este hecho de la concentración del poder como consecuencia de la nueva estructura social establecida por la Revolución, **no sale del capricho del espíritu humano**, sino que es la condición natural del estado actual de los hombres»³¹

En síntesis, el Estado unitario expresa el ideal de concentración y unicidad del poder como vehículo de homogeneización de la sociedad. Se trata de un Estado simple, dotado de una administración centralizada que conecta todos los espacios periféricos mediante un ordenamiento jurídico aplicable a todo el territorio. Siguiendo a Kelsen: «la concepción de un orden jurídico centralizado implica que todas las normas de este orden tienen validez en la totalidad del territorio sobre el cual el propio orden se extiende; ello significa que todas sus normas poseen la misma esfera territorial de validez»³².

A pesar que la posición kelseniana identifica el Estado con el ordenamiento jurídico, lo expresado por el maestro austriaco revela la naturaleza íntima del Estado unitario, cual es el contar con un sólo derecho generado desde un centro exclusivo y aplicable de modo uniforme en todo el país. Al mismo tiempo, existirá una Administración centralizada con capacidad de actuar a todos los espacios territoriales integrándolos a un sólo centro de poder. En consecuencia, el poder estatal, la autoridad política, el *imperium*, se encuentran centralizados y, precisamente por ello, su vocación es universal y totalizante.

2.2 De la «forma estado federal»

En cambio, con el Estado federal que nace de la experiencia de la Revolución Norteamericana, sucede otra cosa.

³⁰ TOCQUEVILLE, Alexis de ... *El Antiguo Régimen y la Revolución*. Madrid, Alianza Editorial, 1982. T. I. p. 97.

³¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo ... *La Revolución Francesa y la Administración contemporánea*. Madrid, Taurus Ediciones S.A. 1984. pp. 45 y 46.

³² KELSEN, Hans ... *Teoría General del Derecho y del Estado*. México, UNAM Textos Universitarios, 1969. p. 361.

En este caso, el espacio político aparece dividido en diferentes circunscripciones territoriales, las cuales son unidades o cuerpos políticos que gozan de autonomía. La clave del federalismo es el tejido de relaciones que se estructura entre los diversos cuerpos políticos autónomos, las cuales deben necesariamente originar una comunidad con potestades suficientes para subordinar a las demás instancias políticas, pero respetando al mismo tiempo sus competencias y facultades normativas y de gobierno propio.

Por esta razón, el Estado federal surge de un pacto que indica la existencia previa de unidades estatales que concurren a la formación de la Unión, o por un proceso en el cual la unidad primigenia del Estado se rompe para dar lugar a diversas entidades soberanas. En ambos casos, lo típico del federalismo es la concurrencia de cuerpos políticos o Estados con voluntad de dar origen a una comunidad política superior, para los cuales ceden algunas de sus atribuciones, como por ejemplo la defensa, el comercio exterior, etc., a cambio de asegurar mejores condiciones de vida para la sociedad y sus miembros.

Esta construcción pactista de un organismo estatal fue el aporte de las Trece Colonias Americanas al moderno constitucionalismo. Como dice Lucas Verdú:

«Inauguraron una solución federal en un ámbito grande y con una forma republicana, cuando se había sostenido dogmáticamente que la República sólo era viable en ámbitos reducidos y, además, la experiencia federal era patrimonio de viejos Estados. Así, las colonias conexionaron el liberalismo inspirador, con el respeto a la autonomía política que celosamente defendían»³³

Jurídicamente, el federalismo implica la vigencia de una pluralidad de ordenamientos legales que se combinan, cruzan e interrelacionan bajo pautas específicas. Para Kelsen y su postura formalista, el problema federal se plantea así:

«Algunas de las normas son válidas para todo el territorio -si no fuese así, el territorio no sería de un sólo orden- mientras que otras sólo son válidas para diferentes porciones territoriales. A las normas válidas para todo el territorio sugerimos que se les dé el nombre de **normas centrales**, y a las que valen para una parte del territorio proponemos que se les llame **regionales o locales**»³⁴.

El otro elemento que tipifica al Estado federal es que el poder constituyente, es decir, la voluntad originaria estatal reposa en el Estado miembros de la Federación, lo cual establece los límites y características propias para el ejercicio del poder de la Unión.

Lo mismo sucede con la soberanía que, como Rousseau señala es «el ejercicio de la voluntad general»³⁵. El principio de la soberanía de la nación que se mantiene como dogma del liberalismo, aparece por lo menos matizada en la estructura del Estado

³³ LUCAS VERDÚ, Pablo ... *Ibidem.* p. 275.

³⁴ KELSEN, Hans ... *Ibidem.* p. 361.

³⁵ ROUSSEAU, Juan Jacobo ... *El Contrato Social*

federal, toda vez que los Estados miembros –en la medida que son depositarios de una alícuota de soberanía– hacen valer esta prerrogativa a la Federación.

2.3 De las otras «formas de estado». El Estado Descentralizado

Finalmente, la evolución de estas «formas de estado» originarias, ha dado lugar modificaciones que evolucionando se han traducido en otras modalidades de organización estatal.

La primera históricamente fue el surgimiento de la Confederación caracterizada por la existencia de un nexo central vinculamente más débil. En palabras de Jellinek la Confederación en tanto «forma estatal» no es otra cosa que “una unión de Estados independientes, cuya finalidad principal es la defensa y protección recíproca frente a agresiones de otros Estados»³⁶.

Recordemos que Estados Unidos antes de la Constitución de 1787, adoptó la forma de una Confederación provocando no pocos problemas que fueron revertidos al constituirse como Estado Federal. El gran debate que promovieron los padres fundadores como Hamilton, Madison y Jay, que fue plasmado en ochenta y cinco brillantes ensayos, respondió a dicha coyuntura de aprobar una Constitución que superara el vago lazo confederal y avanzarán hacia la constitución de una verdadera Unión, de una auténtica Federación³⁷.

Otro tanto se puede decir de Suiza entre 1835 a 1848. En la actualidad Suiza tiene una Constitución federal, aunque por tradición conserva la demoninación de *Confederación Helvética*. Pero el ejemplo mas reciente de constitución de una Confederación se dio cuando en 1991 estalla la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y se independizan sus Estados miembros, algunos de los cuales ha dado lugar a una laxa Comunidad de Estados Independientes.

Más importante que la Confederación, resultan las «formas de estado» que han surgido en el período de posguerra. Se trata de una forma estatal descentralizada que aspira a convertirse en un Estado intermedio entre el unitario y el federal.

En Italia, este modelo ha recibido el nombre de «Estado Regional» y en España «Estado Autonómico». En nuestro medio, a raíz de la Carta de 1979 se configuró lo que se conoció como un «Estado descentralizado».

Esta modalidad estatal insurge contra la limitaciones que presenta el Estado Unitario clásico en un mundo que se ha complejizado y la toma de decisiones no puede esperar las señales de un centro. A semejanza del Estado federal ofrece espacios políticamente diferenciados, con una producción normativa propia y con capacidad de autoadministrarse en los asuntos de su competencia y dentro de su ámbito territorial, por cierto. Implica una Redefinición de las reglas de distribución del poder en el territorio y, por supuesto, una modalidad alternativa de su ejercicio.

³⁶ JELLINEK, Jorge ... *Ibidem*. p. 267.

³⁷ HAMILTON, Alejandro, Santiago MADISON, y Juan JAY ... *EL FEDERALISTA*. México, Fondo de Cultura Económica, 1982.

La gran diferencia con el patrón federal estriba en la posesión del poder constituyente. Obviamente, las regiones, autonomías, o entidades locales, carecen definitivamente de esta potestad. Más aún: el proceso de constitución del Estado descentralizado no ha sido el pacto, la voluntad de Estados preexistentes que concurren a formar una nueva voluntad estatal de naturaleza superior. En vez de una mecánica que podemos llamar contractualista, la descentralización del poder en el territorio, obedece a un acto de Estado³⁸. Es decir, el Estado unitario en virtud de su potestad constituyente, replantea las reglas de juego del poder y otorga, siempre por el canal constitucional, las autonomías, prerrogativas y recursos para dar nacimiento a un nuevo Estado descentralizado. No hay pues convergencia de voluntades públicas, concurrencia de decisiones estatales. Existe tan solo la voluntad, del propio Estado unitario, por transformarse a si mismo en un sentido y proyección descentralista.

3. La fuerza de la idea liberal de la nación en la gestión del nuevo régimen estatal

El repaso y aproximación a las diferentes «formas de estado» ha tenido como propósito mostrar los modos alternativos como se puede organizar la distribución territorial del poder. La nota característica es que, tanto la modalidad de Estado unitario como la de Estado federal, corresponden al proceso revolucionario de fines del siglo XVIII que cancela al llamado *Antiguo Régimen*. En consecuencia, estos nuevos regímenes estatales plantean una organización alternativa del territorio como parte de la modernidad que conllevan.

Este capítulo pretende abordar dos cuestiones. La primera, la descripción de la naturaleza de la administración del territorio en el viejo orden prerrevolucionario, descubriendo su naturaleza estrechamente vinculada a la jerarquización de la sociedad, la vigencia de privilegios y exenciones, así como la coexistencia de órdenes y cuerpos políticos intermedios que gravitarán poderosamente en la configuración del poder en la totalidad del país. La segunda, el análisis de como el punto de vista liberal sobre la vida comunitaria, en sociedad, concretamente la idea de nación, no sustentada en las tradiciones, ni en la historia sino en la voluntad de asociarse, la *aefecto societatis*, por parte de individuos «libres e iguales en derechos», es un factor primordial en la fundamentación del nuevo régimen estatal revolucionario y, por cierto, una palanca que reordena el territorio y su administración en esta perspectiva.

3.1 Sociedad igualitaria y abolición de los privilegios territoriales

El pensamiento y la práctica liberal en el momento de exaltación revolucionaria se traducen en una frontal lucha contra los privilegios que gozaban aristócratas y clérigos en el *Antiguo Régimen*. Es este el *elám* que anima a los ideólogos y publicistas de la Revolución, cuyas aspiraciones y propuestas más elaboradas se encuentran sin duda en las obras del abate Sieyès *Consideraciones sobre los medios de ejecución de*

los cuales los representantes de Francia podrán disponer en 1789, *Ensayos sobre los privilegios*, y especialmente, *¿Qué es el Tercer Estado?*³⁹

En *Ensayos sobre los privilegios* Sieyés, luego de un brillante análisis, concluirá: «Todos los privilegios son, pues, por su propia naturaleza, injustos, odiosos y están en contradicción con el fin supremo de toda sociedad política»⁴⁰.

Esta percepción negativa de los privilegios se extiende a las instituciones creadas para su preservación. Las más notorias y significativas son, sin duda, las organizaciones territoriales que conformaban auténticos cuerpos políticos depositarios de una porción de soberanía y premunidos de derechos forales.

Sieyés percibe inmediatamente esta traba para el desenvolvimiento de la nación. Exhorta con dramatismo en octubre de 1789 a los diputados de la Asamblea Nacional Constituyente a no dejar pasar la ocasión para reformar drásticamente la organización del territorio, como condición para llegar a ser un gran pueblo unido por las mismas leyes y la misma administración. De lo contrario: «las provincias conservarán eternamente su espíritu de cuerpo, sus privilegios, sus presunciones, sus celos»⁴¹

Los privilegios territoriales eran, pues, la contrapartida de los privilegios sociales. Su expresión espacial. Tocqueville en su formidable ensayo *El Antiguo Régimen y la Revolución* escrito en 1856 con el objeto de explorar las continuidades y rupturas entre ambos, describe con genuina plasticidad la organización poliárquica del territorio francés antes del huracán revolucionario:

«Cuando se hecha por primera vez un vistazo a la antigua administración del reino, no se ve en ella, de momento, más que **diversidad de reglas y de autoridad, confusión de poderes**. Toda Francia está cubierta de cuerpos administrativos o de funcionarios aislados que no dependen unos de otros, y que toman parte en el gobierno en virtud de un **derecho que han comprado y del que no se les puede despojar**. Sus atribuciones se hallan frecuentemente tan entrelazadas y cercanas que tropiezan unos con otros en el círculo de los mismos asuntos».

«Los tribunales de justicia toman parte indirectamente en el poder legislativo, y tiene el derecho de hacer reglamentos administrativos obligatorios dentro de los límites de su competencia. Algunas veces hacen frente a las administraciones propiamente dichas, censuran ruidosamente sus medidas y procesan a sus agentes. Simples jueces dictan ordenanza de policía en las ciudades y pueblos de su residencia».

«Las ciudades tiene organizaciones muy diversas. Sus magistrados llevan nombres distintos y sus poderes derivan de diferentes fuentes; aquí es un alcalde en otra parte cónsules, más allá síndicos. Algunos son elegidos por el

³⁹ En PANTOJA MORÁN, David ... *Escritos Políticos de Sieyés*. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

⁴⁰ En PANTOJA MORÁN, David ... *Ibidem*. p. 116.

⁴¹ En PANTOJA MORÁN, David ... *Ibidem*. p. 219.

rey; otros, **por el antiguo señor** o el príncipe beneficiario. Los hay elegidos por un año, mientras que otros **han comprado el derecho de gobernarlos a perpetuidad**»⁴² [Las negrillas son nuestras].

Este el mosaico de poderes y jurisdicciones del *Antiguo régimen*. Tocqueville percibe no solamente el lado caótico, confuso e inarticulado de un orden que acusa una descentralización descentrada. Localiza también yuxtaposición de funciones, así como la asunción de poderes políticos por parte de instancias judiciales y viceversa, que revelan una permanente ineficiencia administrativa en la toma de decisiones y los actos gubernativos, a pesar de los arrestos absolutistas del régimen. Pero más significativo son los rasgos privatistas del ejercicio del poder público como las jurisdicciones señoriales de los grandes propietarios o la venalidad de oficios a perpetuidad que enseñoreaba a un patriciado al frente de la administración de las ciudades. Todo esto se traducía en distintas fuentes de autoridad que coexistían y colisionaban al mismo tiempo; así los funcionarios reales que trataban de afirmarse debían competir con una pléyade de poderes señoriales, pero también con representantes de ciudades, villas y demás corporaciones.

Modificar esta situación de distribución territorial del poder era, en consecuencia, un imperativo para el abate de Fréjus, quién señalaba en su escrito a propósito de la *Cuestión del Veto Real* que: «...tendríamos, en el interior del reino, erizado de toda clase de barreras, más que un caos de costumbres, de reglamentos, de prohibiciones particulares de cada localidad. Este hermoso país se tornaría odioso para los viajeros y para sus habitantes»⁴³.

La Asamblea Constituyente de Francia, abordó esta problemática mediante los Decretos del 14 y 22 de diciembre de 1789 mediante el establecimiento de un nivel básico de administración territorial. El argumento central fue el que la libertad general decretada era más beneficiosa que los privilegios de algunas circunscripciones. Así lo explicaban un grupo de diputados en una carta a sus electores de Fiandre y Cambresis que habían manifestado sus quejas por lo que consideraba un recorte de sus privilegios territoriales:

«La Asamblea Nacional no os ha quitado nada con el Decreto; **simplemente ha extendido a los habitantes de las demás provincias las ventajas que vosotros ya gozábais...** ¿No es evidente que, haciendo de vuestros privilegios el derecho común de todos los franceses, les dará una nueva fuerza? ¿Os gustaría restablecer el derecho que teníamos, como *Pays d'Etats*, de no estar sujetos a impuestos si no es con nuestro consentimiento? ¿Qué es lo más importante para vosotros: **oponer a las peticiones del fisco únicamente vuestro rechazo aislado, o el unánime de toda la Nación?**»⁴⁴ [Las negrillas son nuestras].

⁴² TOCQUEVILLE, Alexis de ... *op. cit.* T. I, pp. 77 y 78.

⁴³ En PANTOJA MORÁN, David ... *op. cit.* p. 210.

⁴⁴ Texto que aparece en VANDELLI, Luciano ... *El Poder Local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las Regiones*. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992. p. 28.

Finalmente, no podemos dejar de consignar el Art. 10 del célebre Decreto de 4 de agosto de 1789, aquél que puso fin a los derechos feudales del *Antiguo Régimen*, pues vincula taxativamente los privilegios personales con los de orden territorial:

«Puesto que una Constitución **Nacional y la libertad pública** son más ventajosas para las provincias que **los privilegios de que disfrutaban**, cuyo sacrificio es necesario para la cohesión íntima de todas las partes del Estado, se declara que todos los privilegios particulares de provincias, principados, cantones, ciudades y comunidades de habitantes, sean pecuniarios o de cualquier otra naturaleza, **son irreversiblemente abolidos y quedarán absorbidos en el derecho natural de todos los franceses**⁴⁵» [Las negrillas son nuestras].

3.2 Idea de nación y nueva organización del territorio

La campaña contra los privilegios que dividen a la sociedad en órdenes absolutamente diferenciados, tiende al establecimiento de una homologación de derechos básicos que redefine y afirma una revolucionaria idea de nación. Como bien señala Sieyés para el privilegiado: «La idea de la patria se reduce para él, encerrándose en la casta que lo ha adoptado»⁴⁶.

Se trata de una «verdadera enfermedad antisocial» que determina los sentimientos del privilegiado:

«Él se considera, con sus colegas, como formando un orden aparte, una nación escogida por la nación. Piensa que se debe, ante todo, a los de su casta, y si continúa ocupándose de **los otros**, éstos no son ya, en efecto, más que los otros, es decir, ya no son los suyos»⁴⁷. [La negrilla es del autor].

En consecuencia, erradicados los odiosos privilegios, la sociedad política retoma la igualdad básica entre sus miembros, devienen iguales en derechos y, por lo tanto, son libres. Sieyés concluye en *¿Qué es el Tercer Estado?* que «toda nación debe ser libre» siempre y cuando logre superar su anterior estructura estamental y jerárquica.

La reflexión se traslada a determinar la idea de nación liberada de la supercherías del *Antiguo Régimen*: «¿Qué es una nación? Un cuerpo de asociados que viven bajo una ley común y están representados en la misma legislatura»⁴⁸.

Igualmente, se reitera dicha preocupación en el famoso documento intitulado *Preliminar de la Constitución. Reconocimiento y exposición razonada de los derechos del hombre y del ciudadano*, que sirviera para la participación de Sieyés en el debate sobre el tema; el cual culmina con la aprobación de la célebre *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* en la sesiones de la Asamblea Nacional de fines de agosto de 1789. En dicho texto al afirmar que la Constitución es para el estable-

⁴⁵ VANDELLI, Luciano ... *Ibidem*. p. 28.

⁴⁶ En PANTOJA MORÁN, David ... *Op. cit.* p. 119.

⁴⁷ En PANTOJA MORÁN, David ... *Ibidem*. p. 119.

⁴⁸ En PANTOJA MORÁN, David .. *Ibidem*. p. 26.

cimiento político, para regular a los gobernantes, vuelve al tema de la nación y dice: «La nación es el conjunto de los asociados, gobernados todos y todos sometidos a la ley, obra de su voluntad, **todos iguales en derechos y libres en su comunicación y en sus compromisos respectivos**»⁴⁹ [Las negrillas son nuestras].

Esta visión del abate de Fréjus sobre la nación pertenece al ideario liberal, concretamente a la *filosofía del derecho natural o iusnaturalismo*. La idea de nación como la asociación de individuos libres e iguales en derechos formulada por el temprano liberalismo, rompe con la concepción organicista de una «nación histórica» alimentada por supervivencia de elementos místicos propios del mundo medieval. Lo propio de esta imagen es que la nación es fundamentalmente un hecho sociológico, que se habría formado en el principio de los tiempos, sin considerar la voluntad de los asociados. Al ser fruto de la tradición, recoge trayectorias heterogéneas que se plasman en la existencia de una multiplicidad de comunidades diferenciadas que articulan por vínculos de homenaje y lealtad a una potestad superior. Cuando la Monarquía Universal Hispana se refiere a sus dominios como «las Españas», está denotando esa idea de nación sustentada, no en individuos, sino en corporaciones.

El individuo autónomo, sujeto de derechos diferentes al de la comunidad, libre para tomar decisiones racionales, es una noción moderna que surge con el Renacimiento y sobre las ruinas de la arquitectura medieval. El hombre depositario de derechos innatos, con capacidad de discernir con la razón y que hace del pensar la constatación de su existencia, arriba a la vida en común –no por el inmemorial proceso histórico absolutamente impersonal– sino por una decisión voluntaria que lo lleva a pactar con otros la creación de un orden político que proteja sus derechos naturales y el libre desenvolvimiento de sus intereses.

Así explica Sieyés, la formación de las sociedades políticas en cuya primera fase:

«se concibe un número más o menos considerables de individuos aislados que quieren reunirse. Por este solo hecho, ellos forman ya una nación, y tienen todos los derechos; no se trata más que de ejercitarlos. Esta primera época se caracteriza por el juego de las voluntades **individuales**. La asociación es su obra y ellas son el origen de todo poder»⁵⁰ [La negrilla es del autor].

El individuo autónomo como punto de partida de la reflexión política, es una característica del nuevo imaginario de la nación que rompe con la concepción holística y comunitaria. Mas no es la única. El liberalismo será individualista, pero no es anárquico.

La cohesión social –que ya no será el punto inicial de la vida en sociedad– sino un momento posterior al contrato de asociación, se consigue en palabras de Sieyés con la vigencia de una «ley común» y la «pertenencia a una misma legislatura». Esto significa que el gobierno instaurado posee jurisdicción sobre todos los súbditos, sin ninguna excepción.

⁴⁹ En PANTOJA MORÁN, David ... *Ibidem*. p. 183.

⁵⁰ En PANTOJA MORÁN, David ... *Ibidem*. p. 156.

El poder antes diseminado, se concentra ahora y resulta, por lo tanto, fortalecido en amplitud y grado muy superior a los mejores ensayos absolutistas del *Antiguo Régimen*. La revolución liberal, como anotaba perpicamente Tocqueville, no implicó un debilitamiento del poder político a pesar de su imaginario antiabsolutista. Despejadas las apariencias:

«percibiréis un poder central inmenso, que ha atraído y absorbido en su unidad todas las partículas de autoridad y de influencia que antes se hallaban dispersas en una infinidad de poderes secundarios, de órdenes, clases, profesiones, familias e individuos, y como esparcidas por todo el cuerpo social. Desde la caída del Imperio Romano no se había conocido en el mundo un poder semejante. La Revolución creó ese nuevo poder, o mejor dicho, ese poder nació espontáneamente de las ruinas que forjó la Revolución»⁵¹.

Más potente que el poder absolutista, sin embargo, este nuevo poder había sido creación del propio cuerpo social no pudiendo, por ello, ser arbitrario. El consentimiento de los ciudadanos era un elemento esencial de su configuración. Estaba sometido a una ley común aplicable a individuos iguales en derechos que limitaba su ejercicio, velando contra la posible comisión de abusos porque: «La libertad del ciudadano era el fin único de todas las leyes»⁵².

Queda así establecida la idea de nación como la asociación de individuos libres e iguales en derechos, depurada de las jerarquías, diferencias y privilegios de la sociedad del *Antiguo Régimen*. Evidentemente, la lógica expositiva de esta idea, así como su plasmación práctica conducía necesariamente a la disolución de la estructura territorial dispar de los privilegios.

Pero faltaba resolver la cuestión de como transformar las voluntades individuales en voluntad común. Existían dos dificultades a enfrentar. La primera, que no todos los asociados concuerden con dicha voluntad general (se trata de la famosa diferencia rousseauniana entre la voluntad de todos y la voluntad general)⁵³. La segunda, cómo conciliar las elecciones por circunscripciones parciales con la voluntad nacional.

En ambos casos, la respuesta clave a estas contradicciones es la convención. A sabiendas que la unanimidad es imposible para todos los actos de la vida en común y que su exigencia pondría en peligro la unión social: «Es necesario, pues, resolverse a reconocer **todos los caracteres de la voluntad común en una mayoría convenida**»⁵⁴. [Las negrillas son nuestras].

Y por otro lado, siendo un vicio que: «los diputados obligados a atenerse escrupulosamente a la opinión de sus electores, **no pueden entenderse entre sí**»⁵⁵ [Las negrillas son nuestras].

⁵¹ TOCQUEVILLE, Alexis de ... *Op. cit.* p. 59.

⁵² En PANTOJA MORÁN, David ... *Op. cit.* p. 66.

⁵³ ROUSSEAU, Juan Jacobo ... *Op. cit.* p. 176.

⁵⁴ En PANTOJA MORÁN, David ... *Op. cit.* p. 68.

⁵⁵ En PANTOJA MORÁN, David ... *Ibidem.* p. 68.

De esta manera, sería imposible formar la voluntad común, la expresión de toda la nación, porque los diputados serán tan sólo representantes de sus distritos electorales y sus mandatos o instrucciones específicas, trabarán la formulación de la voluntad general. Por ello, fue necesario que se convenga:

«La comunidad que decide dar más confianza a sus mandatarios les otorga poder a efecto de que se reúnan, deliberen y se pongan de acuerdo a fin de que **quieran en común**, y entonces, en vez de simples votos, **tiene verdaderos representantes**⁵⁶. [Las negrillas son nuestras].

Sieyés mediante esta ficción, fruto de un acuerdo o convención, formula la teoría del mandato representativo, la cual tendrá tanta importancia en la evolución del pensamiento político liberal. De este modo, cobra plena inteligibilidad la afirmación que: «Todos los distritos se **autorizan** y se comprometen recíprocamente para hacer esta elección parcial, que ella misma considera la **obra de la comunidad entera**»⁵⁷ [Las negrillas son nuestras].

De esta manera se entiende perfectamente que la propuesta de Sieyés en *Observaciones sobre el Informe del Comité de Constitución acerca de la nueva organización de Francia* para reorganizar el territorio, proponiendo una nueva división, tiene como objeto central el:

«establecimiento de una **buena representación** es un obra lo suficientemente nueva y lo bastante importante, al mismo tiempo, como para que se le dé una **base territorial particular más igual y más conforme al espíritu de la nueva Constitución**»⁵⁸ [Las negrillas son nuestras].

Es la motivación por alcanzar una «buena representación» que refleje la voluntad común de la nación, entendida como la «asociación de individuos libres e iguales en derechos», lo que está detrás del propósito de reorganizar el territorio francés a través de una nueva división de circunscripciones.

Se comprende también, porque el esquema original del abate de Fréjus sobre el tema en su célebre discurso *Observaciones sobre el informe del Comité de Constitución acerca de la nueva organización de Francia*, respondía a criterios abstractos y geométricos, propios de un laboratorio y ajenos a la realidad concreta, teniendo sólo en cuenta tamaños razonables y distancias (ocho leguas de radio) que pudieran ser alcanzadas en una jornada de la época, es decir, a lomo de bestia. En esta propuesta, no cuentan las tradiciones históricas que han dado forma a las diferentes comunidades territoriales que integraban el suelo francés de fines del siglo XVIII, aunque después, empujado por los hechos y las correlaciones políticas, se vea obligado a relativizar su postura⁵⁹.

⁵⁶ En PANTOJA MORÁN, David ... *Ibidem*. p. 69.

⁵⁷ En PANTOJA MORÁN, David ... *Ibidem*. p. 69.

⁵⁸ En PANTOJA MORÁN, David ... *Ibidem*. p. 219.

⁵⁹ En efecto, la división del territorio francés en 83 departamentos, estos en distritos, subdivididos a su vez en cantones, que se plasmó en el art. 1º del Título II de la Constitución de 1791, fue fruto de una transacción con los diputados llamados «monárquicos» que se opusieron al desconocimiento absoluto de las configuraciones históricas del suelo de Francia. Jean Jaurés, cuenta en su *Historia Socialista de la Revolución*

Transformar el *Antiguo Régimen* administrativo anterior a la Revolución deviene en un imperativo, porque los privilegios territoriales y las costumbres forjadas por «la tiranía de los siglos», no sólo expresa el cuadro caótico e irracional para la gobernabilidad, al cual ya nos hemos referido. Además de ello, el peligro de la persistencia de la arcaica división del territorio, consiste en que exhala particularismos por doquier.

¡Y nada más peligroso para la formación de una voluntad común, para la escogencia de diputados que actúen como representantes de la nación, no de sus localidades, que la proliferación de los particularismos!

La centralización territorial del poder, responde no sólo a consideraciones técnicas de mejorar una administración caracterizada por dispersión y sobreposición de funciones. Está también en el núcleo de la propuesta liberal de organizar la nación sobre la base del individuo autónomo y racional, rechazando las tradiciones y el peso de la autoridad de los tiempos. En esta lógica la cohesión de la sociedad, así concebida, sólo se alcanzaría con un gobierno fuerte y altamente centralizado que impusiera la unidad nacional y la ley común a cada una de las partes del cuerpo social. La descentralización *de facto* que caracterizaba el ordenamiento territorial del *Antiguo Régimen*, era una auténtico peligro para el desarrollo de esta visión de la política y la sociedad, por el predominio del particularismo que entrañaba. Respetando la vieja estructura territorial no se llegaría jamás a la revolucionaria idea de nación basada en individuos libres e iguales en derechos que pugnaba el liberalismo.

Ahora bien, el hecho que este formidable poder, como reconocía Tocqueville, sea expresión de la *voluntad general*, en vez de decisión del monarca o la aristocracia, no mengua para nada esta inevitable voluntad centralista. El centralismo político estuvo, en consecuencia, adherido firmemente al ideario del liberalismo temprano, aquél que violentamente destruyó al *Antiguo Régimen*, y apeló incluso a la dictadura para defender la Revolución.

II. ADMINISTRACIÓN DEL TERRITORIO EN LOS INICIOS DE LA REPÚBLICA

Las precisiones conceptuales que hemos alcanzado en la primera parte de la monografía apuntan a mejorar la comprensión del trasiego de la Colonia a la formación de la República desde el punto de vista de las instituciones, particularmente las vinculadas a la administración territorial.

Aunque la cuestión del territorio parezca marginal a los procesos confluyentes que dan origen al Estado peruano, el hecho cierto, es que el tema, aunque soslayado por otros factores, ocupó un sitio determinante en la ulterior configuración estatal. Así lo entendieron los reformadores borbónicos que en el último tercio del siglo XVIII in-

Francesa, el rol fundamental cumplido por Mirabeu, quien con gran elocuencia establece un punto transaccional entre las nuevas ideas y la tradición. Por ello, la Carta de 1791, fue el nivel más alto alcanzado por el descentralismo, siendo posteriormente revocado por la Constitución Jacobina, por la Constitución del año III durante la época del Directorio y por cierto la Constitución del 13 de diciembre de 1799 (22 de frimario del año VIII) que legitimó el poder de Napoleón. Curiosamente, en los dos últimos textos que configuran una estructura de gobierno altamente centralizada (departamentos y prefectos) la intervención de Sieyès cumplió un papel principal.

tentaron racionalizar la vieja administración mediante un ensayo que el historiador inglés John Lynch ha llamado la «segunda conquista española»⁶⁰, toda vez que el eje de la acción reformadora fue la aplicación de un novedoso sistema de administración territorial: las Intendencias. Así fue percibido también por los fundadores de la República ya que optaron por el modelo francés que nació de la Revolución y del régimen napoleónico de los Departamentos y las Prefecturas, sin ceder a las tentaciones federalistas, a pesar que el Perú del entonces, por su amplitud y complejidad reunía las condiciones para ello. A pesar que el debate entre unitarios y federalistas no alcanzó las cimas de otros países, podemos afirmar con Basadre que la intuición de nuestros constituyentes, incluso de aquellos que abrazaban la tesis federal, garantizó que en los difíciles años que siguieron a la Independencia el Perú no se desintegrara.

«La lección de la gesta republicana fue que el Perú, como llevado por un oscuro instinto de conservación, se atenía a la unidad que cimentaron los Incas y que prosiguió a través de la época del Virreynato. A pesar de todos los desgarramientos de los años de la Independencia, esa unidad no fue resquebrajada»⁶¹.

En el centro de estas opciones que determinaron la naturaleza y caracteres del Estado peruano, el territorio ocupa un lugar preeminente, así no aparezca plenamente explicitado.

Siguiendo a Tocqueville diremos que la reforma del Estado no arranca con el alba independentista, sino en fecha más lejana, en 1784. En ese año, luego de vencer dificultades y vacilaciones, el Visitador Jorge de Escobedo y futuro Superintendente, pone en marcha el régimen de Intendencias. No es nuestra intención explicar este proceso que ha sido objeto de un análisis detallado en otro trabajo⁶². Simplemente queremos afirmar algunas tendencias necesarias, a nuestro juicio, para una comprensión cabal de la temática.

Las Intendencias tenían como propósito afirmar un mejor control del territorio, que la vieja administración diseñada en los tiempos de los Austrias era incapaz de garantizar. La centralización administrativa era la condición para renovar la hegemonía estatal que se había perdido desde el siglo XVII. En consecuencia, fue el experimento más audaz desde el interior del *Antiguo Régimen* para modernizar el aparato estatal.

Es verdad que este ensayo tuvo mil limitaciones. En un lúcido trabajo sobre la España del siglo XVIII, Lynch desnuda la precariedad estructural, por así decirlo, del *despotismo ilustrado* hispano incapaz de romper con las tradiciones, los estamentos y los valores arcaizantes que terminan esterilizando las reformas⁶³. También es verdad, que la intenciones de modernización naufragaron apenas desaparecieron los reformistas como el gran Ministro de Indias José de Gálvez y el propio Carlos III. Por lo tanto,

⁶⁰ LYNCH, John ... *Las revoluciones hispanoamericanas. 1808-1826*. Barcelona, Ariel S.A., 1989.

⁶¹ BASADRE, Jorge ... *Historia de la República del Perú. 1822-1933*. Séptima Edición, Lima, Editorial Universitaria, 1983. T. II, p. 177.

⁶² DELGADO SILVA, Angel ... *Administración del territorio y municipalismo en la iniciación de la República*. En TEMAS MUNICIPALES, Lima, Gaceta Jurídica y Colegio de Abogados de Lima, 1997. pp. 253 a 313.

⁶³ LYNCH, John *El Siglo XVIII*. Barcelona, Editorial Crítica, 1991. pp. 333 y ss.

la percepción final del experimento fue negativa, a pesar de sus éxitos indudables y que la historia no puede desmerecer. Los Intendentes y los Sub-delegados aparecieron vinculados a la opresión política, al incremento de los impuestos y como adversarios de las autonomías locales. Cuando se aflojaron los lazos de la dominación luego de la abdicación de Bayona y el viejo orden hizo crisis por la invasión de las tropas de Napoleón, los criollos no tuvieron duda en considerar a las Intendencias como una de las causas que justificaba la separación de la histórica Monarquía Universal Española⁶⁴.

Siendo todo lo anterior cierto, no podemos negar ni la voluntad modernizante de los ilustrados españoles, ni lo más significativo, el sentido político de la reforma borbónica. El grado de dispersión de la autoridad a que había llegado el antiguo Virreynato, sólo podía revertirse mediante una férrea centralización y un neto control político del territorio.

Al llegar la Independencia en 1821, los padres fundadores se encontraron —a pesar del tiempo transcurrido— en cierta medida con el mismo dilema práctico que confundía a los revolucionarios franceses de 1789 y a los insurrectos españoles de 1808. La lucha contra el absolutismo los llevaba a redivir, recuperar las «antiguas libertades», las corporaciones intermedias, la monarquía templada. O, por el contrario, a construir una nación de «individuos libres e iguales en derechos» y un gobierno basado en el consentimiento social con capacidad de homogeneizar la sociedad y uniformar el tratamiento al territorio, como predicaba el ideario liberal.

El historiador francés Francois-Xavier Guerra al estudiar las *mentalidades* en el mundo hispano y americano de la época, descubre imaginarios contrapuestos sobre los mismos acontecimientos. Más aún, las mismas palabras tienen significados distintos pues aluden a dos proyectos en el fondo antagónicos, debido a que se oponían al absolutismo podía hacerlo desde la perspectiva ilustrada y liberal, pero también —aunque parezca paradójico— desde las tradiciones del *Antiguo Régimen*⁶⁵. Pero dejemos esta apasionante reflexión para otra oportunidad.

Nos interesa ahora que los constituyentes de 1823, como los de 1828, tuvieron la fina sensibilidad que la cuestión del territorio no debía ser objeto de ensayos que pusieran en peligro la integridad del país. En otros temas tan importantes como las relaciones entre el Congreso y el Poder Ejecutivo hubo posiciones discrepantes que se plasmaron en textos constitucionales alternativos. Así la Carta del 23 es decididamente parlamentarista, mientras que la de 1828 inaugura la elección presidencial por el voto ciudadano dotándolo de un poder que no lo subordinaba a las Cámaras. Pero ello no sucedió en la organización del territorio, en el debate de las «formas de estado». El Estado unitario se impuso macizamente al Federalismo. La existencia de instituciones descentralistas como las Juntas Departamentales y el peso que tuvieron las Municipalidades que contienen las Cartas liberales, no niega en absoluto el carácter unitario del Estado.

⁶⁴ Término oficial utilizado en la época, ver LEVENE, Ricardo ... *Las Indias no eran colonias*. Madrid, Espasa-Calpe S.A., 1973.

Manuel Vicente Villarán al comentar la Constitución de 1828 que por su composición y momento político pudo adoptar el federalismo, destaca con extraordinaria lucidez ese «instinto de conservación» que años después aludiría Basadre:

«Un lúcido debate unificó la opinión en pro de la **indivisibilidad de la República**. Se reconoció la necesidad de corregir los excesos del centralismo y se organizó la descentralización Departamental y municipal; pero hasta **los convencidos defensores de la bondad teórica del federalismo**, inclusive conspicuos representantes de la **región del Sur, foco de inquietud federal**, admitieron que, al menos por entonces, la participación política de la República era funesta para su seguridad exterior, peligrosa para el orden interno e inadaptable a las condiciones del país. Luna Pizarro, Vidaurre, Gómez Sánchez, Llosa Benavides, Terán, Pacheco, en discursos memorables, apoyaron con argumentos definitivos que valen hasta hoy, el **mantenimiento de la unidad nacional**⁶⁶ [Las negrillas son nuestras].

Esta actitud de los fundadores de la República en un tema fundamental para la viabilidad del Estado peruano, resta argumentos a quienes sostienen que el temprano constitucionalismo americano fue básicamente remedo del europeo o estadounidense, así como que estuviera ganado por la artificialidad de las generalidades y poco apegado a las realidades concretas⁶⁷. Sin esconder la obvias influencias, hubieron afirmaciones de originalidad y sentido práctico en el quehacer jurídico-político de esos años aurales.

En el caso de México, el otro gran Virreinato americano que alcanza su emancipación en tiempo similar al peruano, se corrobora también lo manifestado. Contra lo que cierta historiografía sostiene, el federalismo mexicano no fue producto de una importación refleja y mecánica del gran vecino del norte. Existen numerosos estudios que rastrean el origen del Estado federal en las tradiciones regionalistas endógenas que provenían desde la formación del Virreinato de *Nueva España*, complementada con instituciones como la *Diputación Provincial* y los *Ayuntamientos constitucionales* provenientes de la Carta *doceañista* de Cádiz. En todo caso como dice la historiadora Josefina Zoraida Vásquez:

«Lo que no parece despertar duda es que la federación fue la opción que salvaguardó la unidad en 1824 al responder al regionalismo, verdadera fuerza política al derrumbarse el intento monarquista que buscaba conservar el viejo orden novohispano»⁶⁸,

y más adelante señala:

⁶⁵ Ver GUERRA, Francois-Xavier ... **Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas**. México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

⁶⁶ VILLARÁN, Manuel Vicente ... **Páginas Escogidas**. Lima, Talleres Gráficos P.L. Villanueva S.A., 1962. p. 49.

⁶⁷ Esta es la posición de historiadores y analistas políticos que ganados por la «Teoría de la Dependencia» tan en boga en los años 70, niegan radicalmente la originalidad de las instituciones jurídicas americanas.

⁶⁸ En CARMAGNANI, Marcello (Coordinador) ... **Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina**. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 15.

«Comentaristas contemporáneos y posteriores han elogiado el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824 como **respuesta original** que había resuelto en forma adecuada las pruebas que las circunstancias le planteaban»⁶⁹ [Las negrillas son nuestras].

Incluso si quisiéramos ser menos generosos con los padres fundadores de Perú y México independientes, podemos decir que sus fantasías y veleidades político-constitucionalistas fueron muchas, pero tuvieron un límite en las cuestiones derivadas de la organización espacial del poder. El realismo político predominó en ambos casos. Haber aprobado, por lucidez o por instinto, no importa, la forma de Estado unitario para el país de los incas y la forma Estado federal para el país de los aztecas, justifica –a pesar de otras deficiencias– su sentido patriótico y su nivel de estadistas.

A continuación vamos a revisar, muy brevemente, como se produjo la transición y la adopción de nuevas formas de administración territorial en el caso peruano.

1. Ruptura y continuidad en la administración del territorio en los tiempos de la independencia

Las Intendencias no sobrevivieron a la quiebra del pacto colonial. De inmediato fueron sustituidas por el modelo francés de administración del territorio basado en circunscripciones denominadas Departamentos y autoridades directamente dependientes del Gobierno central conocidos como Prefectos. Esta organización política que permanece hasta nuestros días, fue concebida durante los días iniciales de la Revolución y desarrollada en el período napoleónico⁷⁰, pero tuvo un éxito fabuloso pues ganó en muy corto tiempo a la totalidad de países de origen latino.

Del régimen de Intendencias quedaron la base territorial para los futuros departamentos y, sobre todo, la vocación centralista de la administración estatal.

Distinto fue el caso de los Municipios. El viejo Cabildo que vino con la Conquista fue objeto de leves modificaciones durante la vigencia de las Intendencias. Antes que reforma hubo intentos de reactivación pues a la mitad del siglo XVIII se encontraban definitivamente postrados. La gran reforma municipal no se produce en el *Antiguo Régimen*, sino al impulso de la oleada liberal. Pero ésta no es originaria de América sino de la España alzada en armas contra los ejércitos franceses y cuya plasmación es la Constitución de Cádiz, que dio origen a lo que llamó desde 1812 los *Ayuntamientos constitucionales*. Este modelo gaditano de Municipalidad es el que se implanta desde los tiempos de la Independencia.

Veamos este proceso de recepción primero durante el gobierno de San Martín y después su plasmación en las primeras constituciones.

⁶⁹ En CARMAGNANI, Marcello ... *Ibidem*. p. 15 y 16.

⁷⁰ Sobre el tema ver GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo ... *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*. Madrid, Taurus, 1984.

2. El Protectorado

La expedición libertadora arribó a nuestras playas el 8 de setiembre de 1820 y además de los preparativos militares, el General San Martín se preocupó por la administración de los territorios que se pronunciaban por la Independencia. Fue así como pocos meses después, el 12 de febrero del siguiente año, promulgó el llamado Reglamento Provisional⁷¹, en el cual ataca directamente la cuestión de como administrar las zonas liberadas del dominio español.

Anticipándose a «preparar los elementos de la reforma universal», como señala en la parte expositiva del Reglamento, procede a una demarcación provisional del territorio que se encuentra bajo la protección del ejército libertador en cuatro departamentos: Trujillo, Tarma, Huaylas y La Costa, que comprende básicamente la zona norte y central del país. Al frente de ellos se coloca a un Presidente, que después se llamará *Prefecto*, siguiendo la pauta de la Francia revolucionaria y napoleónica.

A pesar del ímpetu renovador y la conciencia «que el nuevo orden de cosas hacen inevitable el cambio de la administración», es notorio en el Reglamento las huellas del sistema anterior de las Intendencias. Así el Art. 3° establece que «los jefes de partido que antes se denominaban Sub delegados, se llamarán gobernadores, y ejercerán las mismas funciones de aquellos».

El Art. 5° ordenaba que entre sus funciones «conocerá en todas las causas civiles y criminales que por derecho correspondían a los *gobernadores intendentes* en los mismos términos que hasta aquí».

Y en el Art. 9° que se refiere a los litigios entre partes del fuero común se precisa que «se observarán sin alteración las leyes y ordenanzas del Perú, con la sola diferencia de que los recursos que antes se dirigían á los llamados *intendentes y subdelegados*, se harán en lo sucesivo á los presidentes de los departamentos y gobernadores de los partidos».

Esta temprana disposición gubernamental que marca ya la ruptura con el orden colonial tiene dos aspectos sustantivos: primero, toma como punto de partida la administración y control del territorio como expresión de la nueva soberanía y, segundo, la acción revolucionaria no puede negar la continuidad institucional, la herencia del régimen de las Intendencias.

Posteriormente, constituido el Protectorado luego de la jura de la Independencia, se promulga el Estatuto Provisional⁷², la Carta política que guió las decisiones gubernamentales del país entre el 8 de octubre de 1821 hasta el 17 de diciembre de 1822. La lectura de la Sección Quinta del Estatuto nos ratifica en la idea de continuidad con las antiguas Intendencias a pesar de la patente influencia del modelo francés, en lo referente al manejo del territorio. Sin embargo, donde es más evidente esta solución

⁷¹ Ver en OVIEDO, Juan ... *Colección de Leyes, Decreto y Ordenes publicadas en el Perú desde el año 1821 hasta el 31 de diciembre de 1859*. Lima, Felipe Bailly Editor, 1861. Tomo I, pp. 7 a 9.

⁷² Ver en GARCÍA BELAUNDE, Domingo y Walter Gutiérrez Camacho ... *Las Constituciones del Perú*. Lima, Edición Oficial del Ministerio de Justicia, 1993. pp. 75 a 81.

de continuidad es en el régimen municipal pues el Art. 1º de la Sección Sexta a la letra dice: «Las municipalidades subsistirán en la misma forma que hasta aquí», con la única diferencia que en vez de ser presididas por el Intendentes, lo serán ahora por el Presidente del Departamento.

Esta persistencia del régimen municipal se detecta también en el Reglamento Provisional que establece el método de las Elecciones Municipales que se aprobó el 27 de noviembre de 1821⁷³. A pesar que en la Exposición de Motivos hay referencia a la Constitución de 1812 –nuevamente puesta en vigor en 1820 merced al pronunciamiento de las tropas encabezadas por el General Riego obligando a Fernando VII a ordenar su restablecimiento, por lo que fue juramentada por segunda vez en el Perú el 17 de setiembre de 1820– en el sentido que el sistema de elección que se proponía estaba libre de «los obstáculos que le oponía la Constitución de la Península en la mayor parte inaplicable al Perú y á los demás puntos de América», es innegable la semejanza con el antiguo sistema de elección de cargos edilicios.

Las fechas de realización de los comicios, la base parroquial del método eleccionario, el número de veinticinco electores que le correspondía a Lima provenientes de seis parroquias: la Catedral, Santa Ana, San Lázaro, San Sebastián, San Marcelo y el Cercado, el sistema de votación de los compromisarios, el número de autoridades: dos alcaldes, dieciocho regidores y dos procuradores síndicos para el caso de la ciudad capital, la renovación anual de los mandatos de alcaldes y un porcentaje de los regidores, son algunas muestras de una terca continuidad que la revolución independentista no logró sortear.

Será necesario esperar a las formulaciones propiamente constitucionales para advertir las diferencias entre el régimen local anterior y el nuevo modelo republicano de indudable inspiración francesa.

3. Las constituciones de la primera década del Perú independiente

Las ideas que hemos venido desarrollando encuentran aplicación práctica en nuestras primeras constituciones. Para efecto de medir la influencia tanto de la tradición concejal indiana como del impacto del modelo generado al calor de la Revolución Francesa, nos centraremos en las cartas de 1823, 1826 y 1828 promulgadas en el primer decenio republicano, toda vez que pertenecen a un mismo horizonte teórico-temporal.

La hipótesis que manejamos es que las tres constituciones reflejan, a su manera y con las limitaciones de la distancia geográfica y académica, las tendencias que pugnarón en esos años europeos signados por la Restauración pero también con marejadas insurreccionales cuya manifestaciones fueron las rebeliones de los comienzos de la década del 20 y la convulsión terminal de dicha década, dando origen al sistema de alianzas y liberalismo moderado que fuera conocido como la «monarquía de julio»⁷⁴.

⁷³ Ver en OVIEDO, Juan ... *Ibidem*. Tomo I., pp. 308 a 313.

⁷⁴ HOBSBAWM, Eric ... *Las Revoluciones Burguesas. Europa 1789-1848*. Madrid, Ediciones Guadarrama, 1964.

En todo caso una mayor investigación podrá corroborar o rectificar las conclusiones arribadas. Tienen éstas, en consecuencia, un carácter necesariamente preliminar.

3.1 La Constitución de 1823

Sin duda la Carta de 1823, la primera de la República que recibe el nombre de Constitución, entre otros méritos, ha sido la que ha desarrollado con más amplitud y consistencia lo relativo al régimen municipal únicamente comparable con los dos últimos textos constitucionales que se adhieren a una visión descentralista del Estado. Precisamente, el Capítulo X dedicado al tema del gobierno local, se denomina *Poder Municipal*.

Este concepto, que no aparece en la Carta Gaditana y que posteriormente nunca ha sido recogida por nuestras ulteriores constituciones, revela que nuestros primeros constituyentes estuvieron al tanto, o por lo menos tenían noticias de la institución francesa del *pouvoir municipal* y del debate que se origina años después. Solamente a modo de hipótesis tentativa diremos que los puntos de vista de autores conocidos como los *ideólogos o doctrinarios*, partidarios de un liberalismo templado en los tiempos del Imperio y la Restauración tales como Guizot, Royard Collar y Benjamín Constant y que después plasmarían sus ideas con el reinado burgués de Luis Felipe de Orleáns, no fueron ajenos a nuestro medio intelectual y político. Particularmente creemos que la influencia pudo deberse a la obra de Constant, especialmente su *Curso de Derecho Constitucional* que por esos años tenía mucha aceptación en los países hispanoamericanos. En dicho texto hay una parte relativa al Poder Municipal.

¿Qué características acusa nuestro primer municipalismo republicano?

En primer término, la universalización del régimen municipal. El Art. 138° dice a la letra: «En todas las poblaciones, sea cual fuere el censo, habrá municipalidades».

El radicalismo es mayor que la Constitución de Cádiz que solamente extendía el sistema edilicio a los asentamientos con no menos de mil habitantes.

En segundo lugar, mantiene la misma composición del antiguo Cabildo: alcalde, regidores y síndicos. Señala además que en ningún caso habrá menos de dos regidores y que el régimen superior el de Lima será de dos alcaldes, dieciséis regidores y dos síndicos, es decir, el mismo número de capitulares que tuvo el Cabildo limeño desde las *reformas borbónicas* de la última década del siglo XVIII.

Lo mismo se puede afirmar en cuanto al sistema de elección consignado en el Art. 139°, pues se establecen los colegios electorales por parroquia y la exigencia de renovación por mitades cada año según el reglamento respectivo.

En cuarto lugar, el Art. 140° parece reproducir la idea de *poder municipal*⁷⁵, es decir, el núcleo de competencias exclusivas del Municipio, de naturaleza privada donde el

⁷⁵ Sobre el tema del *Poder Municipal* ver GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo ...**La formación del sistema municipal francés contemporáneo**. Madrid, Taurus, 1984. El autor recorre las diferentes estaciones de esta fórmula que se plasma en el Art. 49 del Decreto de la Asamblea de 14 de diciembre de 1789, cuyo origen

poder político no debería intervenir. Estas atribuciones serían la de policía de orden, de instrucción primaria, de beneficencia, de salubridad y seguridad y de comodidad, ornato y recreo. Sin embargo, la teoría clásica del *pouvoir municipal* se vería restringida o mediatizada por la facultad que tendría la Junta Departamental, según el inc. 1) del Art. 135°:

«inspeccionar la conducta de las municipalidades e informar al Senado de lo que hubieran hecho con arreglo a sus atribuciones en favor de los pueblos, y los que hubieran dejado de hacer».

Si queremos abundar en el mismo tema, podemos afirmar que las funciones de repartir contribuciones o empréstitos que se hubieran señalado a su territorio, formar los ordenamientos municipales de pueblo, promover la agricultura, industria, minería y cuanta actividad que sea para el «bien del pueblo», así como la relación con la Junta Departamental, que aparecen en el Art. 141° de la Constitución, serían aquellas funciones públicas, de naturaleza política, ajenas al *pouvoir municipal*, encargadas por el orden estatal a las Municipalidades. Si esto fuera así, se podría afirmar que la Carta de 1823 reproduce a cabalidad la más avanzada concepción municipalista de su época.

Además esto, que resulta fundamental, la primera Constitución de la República mantiene las atribuciones judiciales de los Alcaldes, al establecer que sean «los jueces de paz de su respectiva población» (Art. 142°), la prohibición que los funcionarios de la Hacienda sea autoridades ediles (Art. 145°) y que los Concejos pueda elegir los cargos rentados de secretario y tesorero con sus propios fondos (Art. 147°).

3.2 La Constitución de 1826

A diferencia de la lógica del *pouvoir municipal* que implica el reconocimiento de la institución y el respeto a sus fueros limitando la acción gubernamental y del propio legislativo, la Carta boliviana entraña una posición donde el eje de la administración territorial depende de la centralización del poder eliminando la intermediación.

Esto se percibe con claridad al repasar el Título VIII relativo al Régimen Interior de la República, donde desaparece toda referencia a Juntas Departamentales y a Concejos Municipales.

En vez de las entidades colegiadas el poder territorial y local se concentra en órganos monocráticos que a manera de una «cadena de ejecución» articula la periferia del sistema estatal con el centro de decisión. Las órdenes del Ejecutivo pasan directamente al *prefecto* en quien reside «el gobierno superior político de cada departamento» (Art. 124°); se transmiten al *sub-prefecto* quien es el jefe político de cada provincia (Art. 125°); en el nivel de cantón opera un *gobernador* quien asegura la coherencia directriz en su circunscripción (Art. 126°); en las comarcas con no menos de mil

estaría en la tesis del *pouvoir municipal* que se encuentra en la obra de Turgot Memoria sobre las Municipalidades y que se reelabora en el pensamiento de Constant, Royer-Collard, Guizot y especialmente Herrión de Pansey.

habitantes habrá un alcalde (Art. 128°); y en los poblados con más de cien habitantes un juez de paz (Art. 127°).

No se privilegia la deliberación propia de los órganos colectivos como las Juntas Departamentales y los Concejos Municipales que desaparecen del escenario institucional, para dar peso exclusivo a la cadena de autoridades que garantizan la unidad de acción desde la cúpula estatal hasta los lugares más remotos del país. Se consume el ideal de la nación homogénea, sin intermediarios que ejerce sus potestades en la totalidad de un territorio uniformizado, quebrando los *particularismos* y la diseminación del poder, propios del *Antiguo Régimen*.

En esta estructura el Alcalde no es el personero de la comunidad, ni el presidente del Ayuntamiento, ni su poder proviene directamente del cuerpo electoral local. Es mas bien, el agente local del gobierno central, el articulador de las políticas centrales en la localidad. En este caso la denominación de Alcalde hay que vincularla a la tradición del *Alcalde Mayor* en el régimen indiano que no era elegido por el Cabildo como los Alcaldes ordinarios sino por la Corona y que fue reemplazado por la figura del Corregidor con análogas funciones⁷⁶.

El Alcalde de la Constitución Vitalicia tampoco era elegido por la población, sino nombrado por el *Prefecto* del departamento sobre la base de una lista que le proponía el cuerpo electoral de la circunscripción, tal como establece el inc. 3) del Art. 26° de la mencionada Carta Magna. Se podía aplicar a estos casos la máxima de Sieyés que «la autoridad viene de arriba, pero la confianza de la base».

Este modelo, con las variantes del caso, fue el que Napoleón aplicó Francia para aplacar la turbulencia revolucionaria y asegurar un mejor control del territorio. Su extraordinario éxito le deparó un prestigio que le permitió trascender las fronteras y adquirir carta de ciudadanía internacional. Indudablemente fue la fuente más inmediata de la inspiración bolivariana, como lo fue en verdad toda la Constitución de 1826 que refleja su análoga napoleónica del año VIII.

Sin embargo, no todo fue transliteración. La propia experiencia del Libertador sobre los rumbos de la política seguida en los diferentes países en los cuales actuó, fue determinante en la plasmación de esta configuración estatal que prácticamente eliminaba el régimen municipal. El famoso discurso de 29 de febrero de 1828, el llamado mensaje a la Convención de Ocaña, revela su pensamiento sobre el papel de los municipios en el futuro orden republicano:

«Las municipalidades, que serían útiles como consejo de los gobernadores de provincia, apenas han llenado sus verdaderas funciones; algunas de ellas han osado **atribuirse la soberanía que pertenece a la nación**, otras han fomentado la sedición, y casi todas las nuevas, más han exasperado que promovido el abasto, el ornato y la salubridad de sus respectivos municipios. Tales corporaciones no son provechosas al servicio a que se las ha destinado; han llegado

⁷⁶ GARCÍA GALLO, Alfonso ... **Los orígenes españoles de las instituciones americanas. Estudios de Derecho Indiano.** Madrid, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Conmemoración del V Centenario del Descubrimiento de América, 1987. pp. 865 y 866.

a hacerse odiosas por las gavelas que cobran, por las molestias que causan a los electos que las componen y porque en muchos lugares no hay siquiera con quien reemplazarlas... no habría decreto más popular que el que **eliminase las municipalidades**»⁷⁷ [Las negrillas son nuestras].

Y eso fue precisamente lo que se plasmó en la Carta Vitalicia, aunque sin alterar la realidad porque nunca tuvo vigencia práctica. Definitivamente el gran Libertador de América no era partidario del régimen municipal. Su visión del Estado fuerte, compacto y enérgico para civilizar una indómita y bárbara tierra, no albergaba ideas relativas a las autonomías locales, a la descentralización del poder y al manejo equilibrado del territorio.

En ese sentido, su pensamiento fue el de un liberal autoritario, de un jacobinismo ilustrado, de un racionalismo voluntarista, que pretendió construir desde el ejercicio de la razón un orden nuevo y que entendió la nación como una asociación de individuos liberados de los rezagos del *Ancien Régime*, tales como las corporaciones locales.

3.4 La Constitución de 1828

La Carta que sucede al ensayo boliviano implicó, por reacción, un retorno al municipalismo. Pero a diferencia de la Constitución de 1823, esta vez apreciamos un tono más moderado que se expresa, no sólo en el menor número de artículos –apenas cuatro– sino principalmente en sus contenidos restrictivos de cualquier veleidad ajena a la doctrina.

En primer lugar, la universalidad de la municipalización de los centros poblados se reduce a la exigencia de tener un colegio electoral parroquial (Art. 140°). Esto quiere decir, que mientras la primera Constitución republicana no deja poblado sin Municipio, ahora es necesario el requisito de un número mínimo de habitantes que justifique la existencia de un colegio parroquial.

Nos parece también importante la definición de Municipalidad como una «junta de vecinos» que consagra el mismo numeral, porque se aleja de las visiones iusnaturalistas que pretenden explicar el origen y la naturaleza de los municipios.

La noción de «poder municipal» ya no está explicitada pero creemos que su huella persiste. El Art. 141° señala que las Municipalidades tienen la dirección de «sus intereses locales» queriendo afirmar con ello aquél núcleo de funciones inherentes al autogobierno de la comunidad. Y para hacer esto más evidente, el artículo siguiente, establece algunas precisiones conceptuales que nos sitúan en el marco de una determinada concepción. En efecto, el Art. 142° sostiene que las Municipalidades: «no tiene carácter alguno representativo», con lo cual se afirma que los Concejos no participan de la naturaleza jurídica de la representación política, que es una institución de derecho público. Esto se refuerza al señalar además que en ningún caso pueden «tomar parte ni intervenir bajo ningún pretexto en los asuntos que versan sobre intereses nacionales».

⁷⁷ BOLÍVAR, Simón ... **Discursos, proclamas y epistolario político**. Madrid, Editora Nacional, 1975. p. 329.

La distinción entre «intereses locales» a que se refiere el Art. 141° y los «intereses nacionales» del numeral 142° es absolutamente clara, porque no se refiere solamente a tamaño e importancia de esferas de gobierno, sino fundamentalmente por tratarse de cuestiones de diferente naturaleza jurídico-política. Como vimos línea arriba, la separación entre ámbito privado (el Municipal) y ámbito público (el Estado), entre la vigencia de reglas de derecho privado para los Concejos y de reglas de derecho público para las instituciones estatales. Evidentemente, todavía no ha llegado la hora de percibir al Municipio como parte del Estado, ni sus decisiones y normas como parte del Derecho Administrativo.

Finalmente, el notable Art. 141° afirma con énfasis que las peticiones que hagan las Municipalidades a la autoridades «deben ceñirse exclusivamente a las necesidades domésticas de los pueblos».

Nuevamente, en el concepto de «necesidades domésticas de los pueblos», destaca el carácter privado de las relaciones y actos que se generan en el espacio municipal. En efecto, los pueblos pueden tener otras necesidades que no serían domésticas, sino «públicas», «políticas» (en el sentido griego de *polis* opuesto a la palabra *oikos*). Las Municipalidades en este registro sólo se abocarían a las primeras, mientras que a los órganos del Estado les corresponden las segundas.

En consecuencia, no es solamente por razones de prerrogativas y de control del poder que se restringen las esferas de la actuación municipal, como pudiera sugerirlo una lectura espontánea. Nosotros creemos que tras esas justificaciones hay una racionalidad, un cuerpo doctrinario el *pouvoir municipal* que otorgar sentido último y cabal a esta diferenciación constitucional.

Quizá por esto Toribio Pacheco concedor del debate de aquellos tiempos afirme con contundencia que sorprende: «No puede negarse que el sistema municipal establecido por la Carta de 1828 era bastante perfecto y que habría producido algunos buenos frutos si se hubiese llevado a cabo»⁷⁸.

Se puede sostener, entonces que durante la Independencia y la primera década de la República, el sistema de administración del territorio nacional se estructuró sobre la base de una demarcación por Departamentos que seguían la huella de las antiguas Intendencias y un funcionario, el Prefecto, nombrado por el Presidente de la República de quien era además su representante directo en la jurisdicción. Asimismo, complementaba el esquema las Municipalidades, que gozaban de funciones exclusivas de conformidad con la tesis del *pouvoir municipal*, pero subordinadas en los aspectos políticos a la tutela de la Prefectura y sus funcionarios dependientes.

Nos queda revisar como se afrontó el tema del descentralismo y particularmente la opción Federal que se puso en vigor durante la experiencia de la Confederación Perú-Boliviana entre 1836 a 1839. Veamos esa historia.

IV. EL FRACASO DEL EXPERIMENTO FEDERAL

Hemos visto como la flamante República adoptó la «forma de estado unitario». Sin embargo, ello no quería decir que nuestro liberalismo criollo abjurase radicalmente de sus postulados descentralistas como parte de su ideario de debilitar al poder estatal. En realidad, el *jacobinismo*, esa versión autoritaria y popular del liberalismo, no tuvo acogida en nuestro medio, salvo en la variante bolivariana la cual, por cierto, careció de fuerza, no trascendió los triunfos del héroe y tuvo escasa aceptación como efímera vigencia.

Este temperamento se reflejó con claridad en las Constituciones de 1823 y 1828 expresiones paradigmáticas de nuestro primer liberalismo. Ambas desarrollaron, a la par que un vigoroso municipalismo como hemos visto, esas instituciones descentralistas que eran las *Juntas Departamentales* análogas a las *Diputaciones Provinciales* que consignaba la Constitución de Cadiz. Los delegados a las *Juntas Departamentales*, llamados vocales, eran elegidos por los ciudadanos de las provincias que componían la circunscripción departamental. Gozaban de importantes atribuciones en materias de interés regional, así como funciones políticas presentando candidatos para los Colegios Electorales de Provincia, para la sub prefecturas, para vocales ante las instancias del Poder Judicial, etc. Al ser concebidos como órganos de promoción de los intereses de sus respectivos departamentos, tenían como función principal el equilibrar el poder del Prefecto que actuaba en dicha circunscripción en representación del Presidente de la República.

La lógica de estas Juntas eran limitar el poder del Gobierno central en la periferia del orden estatal y preparar el camino hacia el federalismo cuando las condiciones políticas sean propicias. Así lo explicitaba Xavier de Luna Pizarro en su célebre discurso de 30 de julio de 1827 sobre la forma que debía adoptar el Estado en el Congreso Constituyente que diera origen a la Carta del año siguiente:

«Desde aquel tiempo (se refiere a la Constitución de 1823) se pensaba, pues, en **preparar a los pueblos para el sistema federal**; con mayor razón hoy debemos esperarlo de la comisión (se refiere al proyecto de la Comisión de Constitución que alumbraría la Carta de 1828)»⁷⁹ [Las negrillas son nuestras].

Esta posición de caminar hacia el federalismo está presente en el pensamiento de dos conspicuos representantes del primer liberalismo peruano: José Faustino Sánchez Carrión y Xavier de Luna Pizarro a pesar que en sus respectivos momentos apostaron por la formación de un Estado unitario.

El *Solitario de Sayán* en su *Carta remitida sobre la forma de gobiernos conveniente al Perú* de 17 de agosto de 1822, simultáneamente al señalamiento y demostración de la «inadaptabilidad de la monarquía al Perú», manifestaba su posición decididamente federalista. Citando a Washington reclamaba para el país un «ensayo», una «prueba».

⁷⁹ LUNA PIZARRO, Francisco Xavier de ... *Escritos Políticos. Recopilación, introducción y notas de Alberto Tauro*. Lima, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1959. p. 192.

«Bien conozco, que al proponerla, dirán muchos: «Federalismo, Federación; no conviene, ha probado muy mal en otras partes: esto es formar pequeñas repúblicas». Ya se ve, en conduciéndonos por lo que otros dicen, nunca avanzaremos nada. Parece, que al llamar puro federalismo el sistema indicado, confundimos el modo con la sustancia; porque la federación jamás ha sido por sí forma de gobierno separadas de las que hasta el día se conocen; ni los Estados Unidos, dejan de ser la república más célebre del mundo, por ser su estructura federal. Repitamos las palabras (de Washington): «un gobierno central sostenido por la concurrencia de gobiernos locales, y sabiamente combinado con ellos»⁸⁰.

Obsérvese el esfuerzo argumental de Sánchez Carrión que llega incluso a complejas sofisticaciones con el fin de demostrar que el Estado federal no implica desintegración como denunciaban sus detractores sino que, además, era la mejor manera de proteger «los derechos del pacto social, y las grandes ventajas de la independencia de España».

Por otro lado, Luna Pizarro se cuida en señalar que su opción por el Estado unitario no responde a concepciones teóricas, ni siquiera a los problemas derivados de la geografía y la poca población, como tampoco a la imputación existencia de hombres de «pocas luces» para asumir esta forma de asociación política. Inteligentemente, sale al frente de estas razones que se esgrimían contra el federalismo y concluye con rotundidad que ellas no bastan para descalificarlo.

Pero poniendo en evidencia su estatura de estadista, justifica su cambio de posición en el realismo político que lo impele a analizar la realidad y concluir una alternativa distinta. Dejemos que lo exprese con sus propias palabras:

«Las circunstancias políticas: aquí es donde yo encuentro la dificultad insuperable, y que me ha obligado a cambiar de dictamen, formado cuando alejado de mi patria no podía examinar de cerca y con claridad todas sus relaciones. Yo pensaba que desde los primeros momentos en que saliésemos de la tutela militar extranjera, podíamos dar a los pueblos cuanta parte es posible prestarles en su administración, que proclamada **la soberanía e independencia de los departamentos en lo relativo a su gobierno interior**, lo haríamos árbitros de su prosperidad y ahogaríamos en su cuna los celos y rivalidades provinciales, o más bien, **les daríamos una dirección hacia el bien general**»⁸¹. [Las negrillas son nuestras].

Por razones políticas y no doctrinarias, el gran tribuno liberal abandona sus tesis federalistas. Pero no en forma absoluta, pues propone un plazo de cinco años para que una Convención Nacional revisara la viabilidad de la propuesta federal en lo que después sería la Constitución de 1828⁸².

⁸⁰ En LOPEZ SOLORZANO, Flavio ... José Faustino Sánchez Carrión. *Fundador de la República. Compendio*. Lima, CONCYTEC, s/f. p. 59.

⁸¹ LUNA PIZARRO, Francisco Xavier de ... *Op. cit.* pp. 188 y 189.

⁸² LUNA PIZARRO, Francisco Xavier de ... *Ibidem.* p. 191.

Recordemos que ello efectivamente sucedió, pero no a través del debate parlamentario, sino por insospechadas circunstancias que provocaron un singular proceso político, cuyo fracaso lapidó para siempre las tentaciones federalistas en cuanto amenaza real al triunfante Estado unitario.

1. La renuncia liberal a instaurar el federalismo por la vía constitucional

El Art. 177° de la Constitución de 1828 prescribía que «En julio de 1833 se reunirá una Convención nacional, autorizada para examinar y reformar en todo ó en parte esta Constitución».

La instalación de la Convención en cumplimiento del mandato constitucional abrió un nuevo período político en la historia nacional. Pero antes de ingresar a su análisis, es menester elucidar algunos tópicos.

Como hemos visto, la propuesta federal se contuvo a pesar de sus adhesiones, básicamente por la prolongación de la guerra de la Independencia (Rodil se rindió en las fortalezas del Callao recién en 1826). La situación bélica no sólo destruyó haciendas y talleres, desquició el comercio, y ahuyentó capitales, sino exigió la presencia de tropas expedicionarias de otros países americanos que debieron ser financiadas con los magros recursos fiscales. Pero más grave que ello, fue la presión política que significaron los ejércitos extranjeros. San Martín abogaba por una monarquía constitucional y Bolívar nos impuso la Constitución Vitalicia. A los peruanos, en tanto no pudimos derrotar por nuestro propio esfuerzo a los contingentes españoles y emancipar el país, se nos negó el decidir con suficiente libertad nuestro propio destino político. Y si a dicha situación se le adiciona las tempranas guerras con la Gran Colombia y con Bolivia, es fácilmente colegir como el Estado federal anhelado, no pasó de un sueño quimérico.

Con gran madurez política, o por ese «oculto instinto de conservación», la naciente clase política peruana no cayó en los experimentos federalistas durante la primera década de la República. Todos pensaban con insoslayable optimismo que, cuando las circunstancias descritas cambiasen, el modelo estatal de cuño federal se iba a aplicar pausada y naturalmente. Entonces, la promesa liberal depurada de sus elementos verticales necesarios para afrontar la guerra, dejaría de ser una tentación.

Fue la convocatoria a la Convención Nacional de 1833 la que abrió nuevamente las miradas hacia el horizonte federalista. Recordemos como las *Juntas Departamentales* se concibieron como un ensayo y preparación hacia el federalismo⁸³. Luna Pizarro artífice de las constituciones de 1823 y de 1828 lo confiesa abiertamente⁸⁴.

Y las condiciones políticas, a pesar del accidentado gobierno de Agustín Gamarra, parecían caminar a un cierto grado de estabilidad toda vez que ya no actuaba el factor distorsionador de las milicias extranjeras. Por otro lado, los principales caudillos,

⁸³ BASADRE, Jorge ... *Op. cit.* T. I, p. 195.

⁸⁴ LUNA PIZARRO, Francisco Xavier de ... *Op. cit.* p. 192.

aunque recelosos entre sí, eran todos peruanos de nacimiento haciendo realidad el famoso grito de Gamarra: «No más extranjero, no más»⁸⁵

Manuel Vicente Villarán, en su análisis de la Constitución de 1834⁸⁶, destaca las condiciones favorables para que la Convención Nacional, encargada de reformar la Carta Política de 1828, pudiese haber plasmado una estructura federal del Estado. Las elecciones para representantes habían arrojado una mayoría ampliamente favorable al bando liberal, a pesar de la conducta obstruccionista e intimidatoria de los Prefectos y Sub-prefectos gamarristas. No habían pasado sino cinco años de las promesas y esperanzas de federalizar el país formuladas en la Constituyente de 1827-1828. Y la composición de la Convención era similar a aquélla luego de pasar el trago amargo de la deposición del Presidente José La Mar y el subsecuente militarismo autoritario que le siguió. Teóricamente, estaban dadas las condiciones para instituir por la vía constitucional una República federativa.

Contra todo pronóstico, ello no sucedió. Más bien, las *Juntas Departamentales* desaparecieron del nuevo texto constitucional. Es verdad que éstas habían tenido una *performance* lamentable en el período 1829-1833. Las expectativas cifradas se habían desvanecido. Pero podría haberse responsabilizado de ello a los permanentes agravios del Poder Ejecutivo y la conducta autocrática del gamarrismo. Recordemos que uno de los motivos de la acusación constitucional contra el Presidente Gamarra que formulara el diputado Francisco de Paula Gonzáles Vigil⁸⁷, fue la intervención militar contra la Junta Departamental de Lima impidiendo su normal funcionamiento.

Se trata de un hecho que demanda una mayor investigación histórica. Parece ser que los representantes del Sur del país, especialmente su jefe nato Luna Pizarro, estaban ya en otro registro. Según Basadre, este último era portador de un proyecto de Constitución que llegó a ser presentado a la Convención y se comenzó a discutir el 9 de diciembre de 1833⁸⁸. Pero el tema que concitaba la atención de todos no era la reforma constitucional, sino el debate sobre las facultades de la Convención para elegir al Presidente que sucediese a Gamarra. Aun cuando, el 21 de diciembre de ese año se designa al General Luis José de Orbegoso, el hecho que a comienzos de 1834 se produjera el pronunciamiento de Pedro Bermúdez, apoyado por el militarismo gamarrista, la jornada popular limeña del 28 de enero y posteriormente el desencadenamiento de la guerra civil, hizo que el tema constitucional pasara a un segundo lugar.

En el proyecto de Constitución presentado por Luna Pizarro contenía ya la omisión sobre la prohibición —que después se plasmó— para que el Perú ingresara a pactos federales con otros países, que establecía la Carta de 1828 como respuesta a proyectos anexionistas de Bolívar. Ello denota que su autor estaba ganado, desde esa temprana fecha, a la tesis de confederar el Alto y el Bajo Perú sobre la base de tres estados, teniendo como capital a Tacna y bajo la presidencia de Santa Cruz, que en ese tiempo

⁸⁵ Ver BASADRE, Jorge ... *Ibidem*. T. I, p. 232.

⁸⁶ VILLARÁN, Manuel Vicente ... *Op. cit.* pp. 55 y ss.

⁸⁷

⁸⁸ BASADRE, Jorge ... *Op. cit.* T. II, p. 2.

oficiaba de Presidente de Bolivia. Esta idea que Luna no logró convencer a sus colegas más cercanos, como narra el diputado Santiago Távara⁸⁹, en forma sigilosa pero cierta, corría por algunos círculos influyentes de los departamentos del Sur del Perú.

Aunque Villarán lamenta la eliminación de las *Juntas Departamentales* y enrostra a los convencionistas su negativa a corregir sus yerros y perfeccionarlas, pareciera ser que ello no fue objeto del descuido o la molicie. En la lógica de la futura Confederación, las *Juntas* podían ser consideradas inútiles, innecesarias o mera traba la construcción federal que se proyectaba.

De esta manera, los liberales renunciaron a su oportunidad de federalizar el país a través del texto constitucional y con el consenso que nace de la autoridad de un Congreso o Asamblea de Representantes. Optaron por otro camino, sin sospechar siquiera que la catarrata de acontecimientos que se precipito, creó un cuadro distinto al que se imaginaron; que no sólo fue contrario a su credo liberal, pues enseñoreó autoritarismos de distinto signo, sino que terminó sepultando, para siempre, los sueños y propuestas federalistas.

2. Los accidentados inicios de la Confederación Perú-Boliviana

No vamos a narrar la multitud de hechos que convergen en el proceso político que derivan en la instalación de la Confederación Perú-Boliviana (1836-1839). Un trabajo de esa naturaleza desbordaría ampliamente los límites de la investigación. Queremos, en vez de ello, relievare algunos acontecimientos que precipitan la presencia de Andrés de Santa Cruz en el Perú y la confección del ambicioso proyecto de la unión política de los dos Perús. Tenemos la hipótesis que este accidentado y casi fortuito comienzo, tendrá mucho que ver con el desenlace ulterior del ideal santacrucino.

La primera evidencia cuando nos acercamos a los tumultuosos hechos de la época es que el proyecto más grandioso de la historia republicana del Perú, se inicia no desde una decisión política razonada, ni de un consenso profundo, sólido, que llevará a compromisos auténticos, por parte de las élites de ambos países. Por el contrario es una situación de infortunio: la guerra civil y la incapacidad del gobierno constitucional del Bajo Perú para restablecer, por sus propios medios, el orden interno.

Este, y no otro, fue el punto de partida del sueño peruano-boliviano de llegar a ser un país grande y respetado en el concierto latinoamericano. A la luz del tiempo, podemos lamentar que un proyecto de esa magnitud, que hubiera transformado radicalmente la vida de ambos pueblos, haya tenido un comienzo tan feble. Seguramente, Santa Cruz y demás mentores de la idea, privilegiaron la oportunidad que ofrecía la coyuntura política antes que la solidez de los compromisos y procedimientos.

Accidentado fueron los inicios del gobierno de Orbegoso. El levantamiento de Bermúdez, la huida del flamante Presidente a los castillos del Callao, la movilización espontánea del pueblo de Lima contra los golpistas, el retorno en triunfo y en olor de

⁸⁹ TAVARA, Santiago ... *Historia de los Partidos*.

multitud de Orbegoso a Palacio, la guerra civil que se desarrolló simultáneamente en tres frentes y el abrazo de Maquinguayo que puso fin a esta primera crisis, se llevaron a cabo en apenas cuatro meses.

A raíz de su apoteósico retorno del Presidente Orbegoso a Lima el 3 de mayo de 1834, la magnífica ceremonia de jura de la Constitución de ese año el 11 de junio y la convocatoria a elecciones presidencial, parlamentarias y municipales mediante Ley del 29 de agosto, el país tuvo la sensación generalizada que se iniciaba una nueva etapa caracterizada por la estabilidad institucional y el respeto a la legalidad. En realidad se trató de un espejismo, un deseo acariciado por todos que no se realizó, un mero intervalo entre una crisis grave y una descomposición peor aún.

El año de 1835 aparejó los nubarrones más sombríos para el acontecer nacional. Aprovechando un viaje del Presidente al sur del país para combatir a Gamarra y luego de sofocar un motín dirigidos por sargentos en el Callao, el Inspector General de las milicias Felipe Santiago Salaverry⁹⁰ y hombre de confianza Orbegoso, se subleva contra el gobierno constituido y se proclama Jefe Supremo de la República 22 de febrero de 1835.

La juventud e impetuosidad del caudillo le genera una aureola romántica que sintoniza con el estado de ánimo de un grueso sector de la población y de las fuerzas castrenses. Rápidamente los pronunciamientos de diferentes regiones y departamentos del país, le otorgan un claro control del territorio. Posteriormente, se producirá un acercamiento a Gamarra quien pugnaba también por el derrocamiento de Orbegoso. Empujado por las circunstancias desfavorables, el Presidente de la República se acerca a Santa Cruz en su calidad de Presidente de Bolivia para concluir el Tratado suscrito por su representante el General Anselmo Quirós y el Ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia Mariano Enrique Calvo el 15 de junio de 1835. El Tratado decía que: «Habiendo el Gobierno del Perú **solicitado con instancia por repetidas veces la cooperación y los socorros del de Bolivia** para el restablecimiento de tranquilidad turbada por la revelión (sic) escandalosa del Jeneral (sic) Salaverri y por el desorden en que se halla la mayor parte de la República Peruana...» «...y después de las más prolijas y detenidas conferencias, han acordado y convenidos en los artículos siguientes:»

«1° El Gobierno de Bolivia mandará pasar al Perú un **Ejercito capaz, a su juicio, de restablecer el orden alterado y pacificar completamente aquel territorio.**

«3° El Perú será responsable de todos los **gastos que ocasione la marcha del Ejército** desde que se mueva de su respectivos cantones; para lo puede poner un Comisario asociado al de Bolivia que lleve las cuentas».

«4° Hallándose los pueblos del Perú **dislocados**, y siendo su reorganización política mas esenciales, S.E. el Presidente provisorio de aquella República inmediatamente que se le de aviso de haber pisado las tropas bolivianas el

⁹⁰ La mejor biografía de Salaverry es la escrita por BILBAO, Manuel ... **Historia del General Salaverry.** Tercera Edición con prólogos y notas de Evaristo San Cristóbal. Lima, Librería e Imprenta Gil, 1956.

territorio peruano, **convocara una Asamblea de los Departamentos del Sur, con el fin de fijar las bases de la nueva organización y decidir de su suerte futura.** La convocación se hará para un lugar seguro, libre de toda influencia y el mas central y comodo que se pueda⁹¹ (sic), [La negrilla es nuestra].

Por el Tratado Quirós-Calvo no sólo se permitió la entrada de tropas bolivianas a nuestro territorio para debelar la insurrección salaverrina, con cargo al tesoro del Perú, sino se dio formalmente inicio para el proceso que culminaría con la formación de la Confederación Perú-Boliviana como se deduce del cuarto acuerdo.

Como se percibe la motivación inmediata de tan magno proyecto para el destino de ambas naciones, nacía de una debilidad manifiesta del legítimo Gobierno peruano. En su mensaje al Congreso de Sicuani, Orbegoso debió reconocer «que él se quedó con unos cuantos generales y jefes y 87 veteranos al sublevarse el norte y el sur»⁹².

Obviamente, una situación objetiva de esta naturaleza comprometía la capacidad del Gobierno para concluir tratados y acuerdos internacionales, a pesar de su evidente legitimidad. Por otro lado, la invasión de tropas bolivianas por mas solicitud que medie por parte del Presidente constitucional, tenía que provocar aprehensiones y malestar en la ciudadanía peruana. La derrota de Socabaya y el posterior ajusticiamiento de Salaverry y sus camaradas en la plaza mayor de Arequipa, terminó enajenando las simpatías de los nacionales ante el proyecto confederal.

Finalmente, el pacto no sólo tenía connotaciones pacificadoras y de restablecimiento del orden legítimo soliviantado por Salaverry, sino contenía decisiones de política interna para los cuatro departamentos del Sur: Arequipa, Ayacucho, Cusco y Puno, caracterizados por su afinidad y vinculación con Bolivia «con el fin de fijar las bases de la nueva organización y decidir de su suerte futura».

En el contexto mencionado, ello parecía exagerado y se visualizaba como una gruesa injerencia en los asuntos peruanos y no como la confluencia de dos pueblos para dar nacimiento a un gran Estado. Desde el inicio estas circunstancias marcaron negativamente el destino de la Confederación.

3. La cuestión del Alto Perú

La Confederación Perú-Boliviana no sólo fue el ambicioso ensayo de construir un nuevo Estado bajo un molde federal. Respondía también, y fundamentalmente, a los imperativos de la historia, a problemas de proximidad étnico-cultural, a los dictados de una geografía organizada sobre la preeminencia de la cordillera andina.

Esta característica hacía altamente compleja la voluntad de organizar un Estado federal, porque no estaban en juego las frivolidades de las «patrias chicas» que aspiran

⁹¹ Texto del Tratado Quiroz-Calvo de 15 de junio de 1836, en Archivo Diplomático Peruano. Tomo IX. **Confederación Perú-Boliviana (1835-1839)**. Lima, Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 1972. pp. 17 y 18.

⁹² BASADRE, Jorge ... **Op. cit.** p. 36.

a una mejor representación estatal, como sucedió en otras experiencias federativas en Hispano América. Lo que estaba en cuestión, de verdad, era el enorme esfuerzo por reconstituir la unidad de vastísimas áreas regionales que se remontaban a los inmemoriales tiempos precolombinos; pero que bruscamente se deshizo en 1776, por una medida político-administrativa: la creación del Virreinato del Río de la Plata y la incorporación a la nueva circunscripción del territorio conocido, en ese entonces, como el *Alto Perú*.

Esta medida tuvo retractores desde sus inicios. El Virrey de esa época Guirior protestó duramente contra tal decisión, considerándola irreal y arbitraria. En carta de 20 de mayor de 1778 dirigida a las autoridades de la Metrópoli, decía:

«el Reino del Perú (Bajo y Alto) no admite división perpetua ni duradera. Su unidad se la ha dado la Naturaleza, fija e insuperable a todos los esfuerzos de los hombres. Si se dividiera en dos jurisdicciones, estando sus provincias tan enlazadas unas con otras, se pondría una piedra de escándalo y emulación»⁹³.

Pero esta opinión tan extendida entre los propios altoperuanos, coexistía con otra que igualmente cobraba mayor vigor. El *Alto Perú* pertenecía a la jurisdicción de la Audiencia de Charcas creada en 1551 y adscrita al Virreinato del Perú, por la gravitación que la zona empezó a tener luego del descubrimiento de las minas de plata en el Cerro Rico de Potosí en 1545. Estos hechos sumados a la fundación en 1621 de la Universidad Pontificia y Real de San Francisco e Xavier en la ciudad de Chuquisaca, contribuyeron a gestar un sentimiento de orgullo e identidad que las diferenciaban de otras regiones del Virreinato peruano⁹⁴.

Cuando en 1778 se decide la incorporación de Charcas a la administración de Buenos Aires, este sentimiento de afirmación y singularidad se hizo patente. Ello se debió, entre otras cosas porque la relación con el flamante Virreinato platense siempre fue más tenue que la existente con el Bajo Perú, ya que en este caso gravitaban la historia, los circuitos comerciales y el paisaje orográfico andino.

No fue casualidad, entonces, que las primeras insurrecciones contra la dominación española se dieran en Chuquisaca el 25 de mayo de 1809⁹⁵, prácticamente pionero en América, en La Paz el 16 de julio del mismo año, las cuales aunque debeladas dieron origen a múltiples acciones guerrilleras y formación de territorios temporalmente liberados denominados *republiquetas*⁹⁶. Esta combatividad apasionada de los altoperuanos fue posteriormente el elemento retórico que justificaba la escongenia de su camino como Estado independiente. En la *Declaración de la Independencia*, emitida por la

⁹³ En RIVA AGÜERO, José de la ... *Obras Completas. Tomo VII, Estudios de Historia Peruana. La Emancipación y la República*. Lima, Pontificia Universidad Católica, 1971. p. 182.

⁹⁴ Sobre el tema ver URANDA DIAZ, Juan Carlos ... *Autonomías Departamentales. La alternativa al centralismo boliviano*. La Paz, Editorial Los Amigos del Libro, 1987. p. 27. Para este autor boliviano, como para muchos otros, estos factores están en la base de su identidad nacional y la justificación de su constitución en Estado independiente en 1825.

⁹⁵ Sobre este importante movimiento insurreccional y sus repercusiones, ver el notable libro JUST LLEO, Estanislao ... *Comienzo de la Independencia en el Alto Perú: los sucesos de Chuquisaca, 1809*. Sucre, Editorial Judicial, 1994.

⁹⁶ Ver ARNADE, Charles W. ... *La dramática insurgencia de Bolivia*. La Paz, Libería Editorial «Juventud», 1996. pp. 47 y ss.

Asamblea de Representantes del las provincias del Alto Perú reunidas en la ciudad de Chuquisaca el 6 de agosto de 1825, se lee lo siguiente:

«El mundo sabe que el Alto Perú ha sido en el continente de América el ara donde se vertió la primera sangre de los libres y la tierra donde existe la tumba del último de los tiranos: Charcas, Potosí, Cochabamba, La Paz y Santa Cruz, han hecho constantes esfuerzos para sacudir el yugo peninsular, y que la irretroactividad de sus votos contra el dominio español, su heroica oposición, ha detenido mil veces las impetuosas marchas del enemigo sobre regiones que sin esto habrían sido encadenadas, o salvado sólo con el último y más prodigioso de los refuerzos»⁹⁷.

Este espíritu autonomista, orgulloso de sus tradiciones, de su cuota guerrera, se tradujo en la transformación del Alto Perú en el Estado boliviano. Sin embargo, existieron circunstancias que favorecieron este resultado que no era, por cierto, ineluctable.

Por las reglas del derecho de gentes americano el territorio comprendido en la jurisdicción de la Audiencia de Charcas debía pertenecer a la Argentina de hoy. Hasta 1810, en que se generalizaron las Juntas que desafiaron al poder español, el principio del *Uti Possidetis* establecía que los territorios que pertenecían a un Virreinato o a una Capitanía General, debían pertenecer al nuevo Estado que surgía de las guerras de la Independencia⁹⁸.

Sin embargo, las expediciones libertadoras que partieron de Buenos Aires con el objetivo emancipar la región de Charcas, no sólo fueron derrotadas por los realistas y no cumplieron su objetivo, sino que se comportaron como ejércitos de ocupación. La expedición de Castelli en 1810, la de Belgrano en 1813 y la de Rondeau en 1815, cometieron saqueos y desmandes contra la población que paradójicamente querían libertad. Ajusticiamientos injustos de autoridades respetables, requisas contra los bienes de los pobladores, levas forzadas, intento de volar la Casa de la Moneda de Potosí, etc. crearon la peor impresión a los altoperuanos que empezaron a evaluar que mejor estaban bajo las autoridades españolas⁹⁹. Los argentinos por su incapacidad de vencer a los ejércitos realistas del *Alto Perú* y por su comportamiento negativo hacia los lugareños, perdieron interés en promover la independencia de estos territorios. Por otro lado, se encontraban en inmersos en problemas más cercanos y confundidos en sus conflictos, guerras civiles y la tensión con el poderoso vecino Imperio del Brasil.

El otro hecho significativo fue que Abascal luego de derrotar a las expediciones argentinas, sofocar a los grupos rebeldes y controlar las guerrillas, anexó *de facto* la región de Charcas al Virreinato del Perú. Con ello, el tiempo que el *Alto Perú* estuvo separado del *Bajo Perú* fue de tan sólo 34 años. Pero por esta razón no fueron los jefes

⁹⁷ En **Pensamiento Político de la Emancipación (1790-1825)**. Caracas, Biblioteca Ayacucho, 1977. T. II, pp. 191 y 192.

⁹⁸ Ver PORRAS BARRENECHEA, Raúl y Alberto WAGNER DE REYNA ... **Historia de los límites del Perú**. Lima, Editorial Universitaria, 1981. pp. 37 y ss.

⁹⁹ ARGUEDAS, Alcides ... **Historia General de Bolivia**. La Paz, Librería Editorial «Juventud», 1996. pp. 33 y ss.

militares peruanos quienes podían emprender la liberación de Charcas. Probablemente, de haber triunfado la revolución de Pumacahua y los hermanos Angulo en 1814, el destino del *Alto Perú* hubiera sido distinto, pues, se hubiera reintegrado al otro Perú formando un solo Estado.

Por eso, como inciden los historiadores bolivianos, la llegada de las tropas jefaturadas por gran colombianos a la altiplanicie del Collao, en vez de argentinos o peruanos, fue la razón práctica que dió lugar al nacimiento de Bolivia. Con gran lucidez, el historiador Valentín Abecia reconoce este hecho tan simple como decisivo. Y llega a sostener que «Si Santa Cruz hubiera estado en el lugar de Sucre, no hubiérase proclamado Bolivia»¹⁰⁰.

Esto quiere decir, que entre los propios futuros bolivianos habían diversas ideas sobre el destino del *Alto Perú*. Santa Cruz¹⁰¹, nacido en la ciudad de La Paz, hizo, sin embargo, su carrera militar en nuestras tierras donde llegó a ser General en Jefe del Ejército Peruano en 1823, Mariscal luego de la batalla de Zepita y Jefe de Gobierno ante la ausencia de BOLÍVAR en 1827, probablemente hubiera optado por el *Gran Perú*. En carta dirigida a Gutiérrez de la Fuente de fecha 27 de julio de 1825, refiriéndose a los probables resultados de la Asambleas de Representantes reunida en Chuquisaca, pronostica que esta se pronunciará por la Independencia pero:

«Los más **juiciosos** han opinado por la incorporación al Perú, nadie por Buenos Aires»¹⁰² [La negrilla es nuestra].

Estos temperamentos se expresaron en la Asamblea de Representantes reunida en Chuquisaca, a pesar que esta fue promovida por decididos independentistas como Serrano y Olañeta. La votación para la creación de un Estado independiente no fue por unanimidad, pues contó con dos votos –Eusebio Gutiérrez y Manuel Velarde delegados por La Paz– la propuesta de anexarse con el Perú¹⁰³. Coexistieron en la ya República de Bolivia, el espíritu autonomista, que a la postre triunfó, con el integracionista con el *Bajo Perú*. El partido *peruanófilo*, minoritario, existía, sin embargo en los años previos a la Confederación. Santa Cruz había sido miembro de éste años atrás. Ahora que era Presidente de la República boliviana, intentó el sueño *Gran Peruano*, pero indudablemente con una neta hegemonía de Bolivia.

A mitad de la tercera década del siglo XIX para los dirigentes peruanos, cualquiera fuera su posición política, el tema de Bolivia estaba lejos de haber concluido en la Asamblea de Chuquisaca de 1825. Las fuerzas telúricas que habían obrado por siglos en formar una unidad geográfica, económica y social, seguían manifestándose por la clase política peruana y boliviana. El debate sobre la «**formas de estado**», sobre la

¹⁰⁰ ABECIA BALDIVIESO, Valentín ... *Las Relaciones Internacionales en la Historia de Bolivia*. La Paz, Editorial Los Amigos del Libro, 1986. p. 27.

¹⁰¹ No todos los historiadores simpatizan con él. La acusación de pro-peruano recoge la visión de muchos de sus contemporáneos, pues, repudió cuando era Jefe de Gobierno, el Tratado Ortiz de Zevallos-Infante, que entre otras cosas cedía el puerto de Arica a la naciente Bolivia. Una biografía boliviana sugestiva, CRESPO, Alfonso ... *Santa Cruz. El condor indio*. Ls Paz, Librería y Editorial «Juventud», 1979.

¹⁰² En ABECIA BALDIVIESO, Valentín ... *Op. cit.* p. 25.

¹⁰³ ABECIA BALDIVIESO, Valentín ... *Ibidem*. p. 28.

aplicación de un reordenamiento federal de la estructura del Estado, sobre los mecanismos para mejorar la administración territorial, aparecían objetivamente subordinados al gran tema de la reconstrucción nacional de la unidad peruano-boliviana.

Este fue, sin duda, el telón de fondo del proceso constitutivo de la Confederación. Conviene tenerlo muy presente.

4. La construcción autocrática de un estado federal

Cuando en 1910 aparece *La Historia en el Perú*¹⁰⁴, la célebre tesis doctoral en Letras de José de la Riva Agüero, su autor inaugura una tradición historiográfica frente al tema de la Confederación Perú-Boliviana.

En efecto, victoriosos los *restauradores* en la batalla de Yungay el 20 de enero de 1839, se dio curso desde el poder a una feroz campaña contra la Confederación y todos aquellos que habían tenido alguna participación. La Constitución de Huancayo reflejó ese clima y negó radicalmente cualquier atisbo descentralista, incluyendo las propias Municipalidades. La experiencia Confederal fue vista como una mera invasión extranjera con la colaboración de «malos peruanos»¹⁰⁵.

Lo curioso fue que no solamente los libelos y panegíricos del oficialismo desarrollaron esta suerte de «leyenda negra». Historiadores como Mariano Felipe Paz Soldán, juristas como Toribio Pacheco, milites del liberalismo como el ex diputado Santiago Távara y muchos más, cuyas posiciones podrían ser consideradas ajenas y distantes al conservadurismo de Agustín Gamarra y los *restauradores*, compartieron la misma visión negativa.

Fue necesario pasar por el trance de la Guerra del Pacífico para que paulatinamente la apreciación histórica empiece a cambiar, revalorándose el esfuerzo confederal y mirando con distancia la actuación de los exilados peruanos que colaboraron con las armas chilenas en la derrota de Santa Cruz y su proyecto.

Pero, fue indudablemente Riva Agüero el iniciador de una nueva tradición historiográfica. No abundaremos en ello. Diremos solamente que a manera de justificación histórica del proyecto de unir a los dos *Perúes*, Riva Agüero apela, además de la continuidad geográfica e interrelación económica generada por los siglos, al hecho –también cierto– que todos la clase política peruana del entonces estaba convencida de la necesidad de la unificación con Bolivia. Recordemos que Gamarra mismo, el más temible adversario de la Confederación, había entrado en tratativas con Santa Cruz –semanas antes del Tratado Quirós-Calvo– para ejecutar un plan similar. Esto significa que, técnicamente hablando, la Confederación podría haber sido impuesta con el apoyo del jefe *restaurador* contra Orbegoso en vez de lo verdaderamente acaeció. Recordemos también a Luna Pizarro, el tenaz adversario de los planes de Bolívar, cuando en la Convención Nacional de 1839 llega totalmente persuadido de la necesidad de la unión

¹⁰⁴ En RIVA AGÜERO, José de la ... *Ibidem*. T. IV. pp. 419 y ss.

¹⁰⁵ Ver BASADRE, Jorge ... *Op. cit.* T. II, p. 121.

con Bolivia bajo la égida de Santa Cruz. Y podríamos seguir recordando a otros como Domingo Nieto, que en el tramo final de la Confederación se revela contra ella, para constatar la casi unanimidad de los sectores dirigentes del país sobre la necesidad de fusionar a los dos *Perúes*.

¿Por qué, entonces, fracasa un proyecto que por única vez nos había hecho sentir grandes, un Gran Perú, si estaba impulsado por las fuerzas de la realidad histórica y la coincidencia fundamental de los dirigentes y partidos peruanos?

Riva Agüero para absolver esta interrogante debe recurrir a poner demasiado énfasis en cuestiones personales. La «incomprensión de los caudillos», las «ambiciones desmedidas», la «falta de visión histórica», etc. Es decir, así como hubo una tradición que percibió la Confederación como una obra demoníaca fruto de la «conjura» y la «traición», se oponía otra que relevaba la «maldad humana» en el fracaso del proyecto confederal.

En todo caso el debate esta abierto a la espera de respuestas más satisfactorias. Por nuestra parte y con la modestia del caso, queremos poner énfasis en los factores políticos, especialmente en el camino autocrático seguido para construir un Estado federal, como causa relevante para explicar la frustración del proyecto de dar nacimiento a un *Gran Perú*.

El hecho que estén dadas las condiciones materiales, históricas y económica, no basta para explicar los fenómenos políticos y menos aún para creer que se pueden arribar a fórmulas institucionales como la Confederación. Hoy estamos curados del *determinismo* y del *historicismo* para sucumbir a dicha explicación. Es decir, la base material, es eso solamente, un mero punto de partida. Nada más.

Por otro lado, la constatación de grandes coincidencias en el tema de la unidad o fusión con Bolivia, no puede llevar tampoco, a no evaluar la diferencias que existieron. Juntar a Perú y Bolivia sí, pero ¿cómo?

He ahí el punto crucial. ¡Todos querían la unidad, pero de distinto modo! A *grosso modo* y con ánimo de simplificación de situaciones harto complejas diremos que hay problemas que parecen técnicos que generan percepciones distintas. Por ejemplo, la obligación de dividir al Perú en dos Estados: el Estado Sud Peruano y el Estado Nor Peruano. Esto fue visto por muchos contemporáneos como una escisión de la unidad nacional, como una partición peligrosísima del territorio. El mismo Basadre considera que ello pudo haber ocasionado la ruptura con los departamentos del sur que tenían, en esos tiempos, indudable tentación separatista, como fluye del libre del Dean Valdivia *Las Revoluciones de Arequipa*¹⁰⁶. Sin embargo, cosa curiosa, este mismo hecho para los bolivianos era algo contrario a sus intereses pues implicaba una unión desventajosa, una suerte de un «dos a uno».

Pero más importante que ello, fue sin duda el procedimiento autocrático de la construcción del proyecto confederal. Primero, el hecho que el ejército boliviano derrote

a tropas peruanas, como condición para instaurar el edificio de la Confederación, tenía que causar desde el inicio reparos en sectores de la opinión pública. En segundo, lugar la falta de tino político que llevó al fusilamiento de Salaverry y sus camaradas, lesionaba al sentimiento nacional, a pesar que el caudillo no era sino un *golpista* y usurpador del poder. La aureola que eleva los créditos de Salaverry nacen de esta circunstancia, en que la opinión desconcertada ante la presencia de fuerzas bolivianas afirma un sentimiento nacionalista que es prestamente capturado por el caudillo limeño.

El cómo llevar adelante la Confederación no fue fruto de un diálogo, ni de un debate congresal y menos de un necesario y sólido consenso. Fue llanamente una imposición del hombre fuerte de esos momentos, de quien tenía en sus manos todas las herramientas del poder. Santa Cruz no tenía en esas circunstancias un contrapeso, un verdadero interlocutor. Gamarra estaba en la oposición y Orbegoso era demasiado débil.

Además de la coyuntura propicia, el *Cóndor Indio* como lo llama su biógrafo Alfonso Crespo, no era ajeno al mal que aquejaba a los políticos de su tiempo: la megalomanía y el autoritarismo casi providencial. El elám napoleónico, el ejemplo de Bolívar, el atraso político de las nuevas Repúblicas, estaban demasiado cerca para que se generasen sentimientos auténticos de respeto a la ley, al procedimiento democrático, a las instituciones y reglas del Estado de Derecho. Nada de esto existía aún. Y el poder republicano se ejercía más a la usanza de César, que las prácticas del constitucionalismo inglés, al cual irónicamente se decía admirar.

En ese sentido son elocuentes los conceptos contenidos en el texto de la Constitución del Estado Sud Peruano, reunida en la villa de Sicuani el 17 de marzo de 1936. En el articulado se lee lo siguiente:

«Art. 3°. Se confía por ahora el ejercicio de **toda la suma del poder público del Estado**, á su S.E. el capitán jeneral, jefe superior del ejército Unido, Andrés Santa Cruz, bajo el título de **Supremo Protector del Estado Sud-Peruano**» (sic).

«Art. 4°. El Protector del Estado Sud-Peruano **invitará** á los otros á la confederacion indicada y no omitirá todos los oficios que conduzcan a á llevarla a su perfeccion, poniendolo en armonia con el voto de los pueblos» (sic).

«Art. 5°. El Protector del Estado, luego que **á su juicio** lo permitan las circunstancias, convocará un congreso que constituya fundamentalmente el país»¹⁰⁷ (sic), [Las negrillas son nuestras].

Las frases y nociones que encierran estos artículos son clara muestra de lo manifestado. La Confederación respondía a un plan preconcebido por Santa Cruz y los representantes de los departamentos sureños —previamente designados e instruidos, por cierto— se limitaban a votar, a dar forma legal a esta omnimoda decisión. Quedaba evidente que todo el poder pertenecía al Protector.

¹⁰⁷ En GARCÍA BELAUNDE, Domingo ... **Las Constituciones del Perú**. Lima, Edición Oficial Ministerio de Justicia, 1993. p. 212.

Lo mismo sucedió en la Asamblea deliberante del Norte del Perú reunida en la villa de Huaral el 3 de agosto de 1836, en representación de los departamentos de Amazonas, Junín, Libertad y Lima. En este caso el texto constitucional es más elaborado y amplio pero permea las mismas concepciones autoritarias que la Carta del Estado Sud Peruano. Revisemos el articulado:

«Art. 3°. El Estado Nor-Peruano confía por ahora la plenitud del poder público en la persona del gran mariscal D. Andres Santa-Cruz, para que lo ejerce con el título de SUPREMO PROTECTOR DEL ESTADO NOR PERUANO» (sic).

«Art. 13° El supremo Protector del Estado, dará el reglamento que fije el número de los diputados para el congreso constituyente, el modo y la forma de su elección, y designará la época y el lugar en que deba reunirse» (sic).

No sólo se ratifica la entrega de todo el poder político al Protector, sino se le entregan las facultades para que convoque el Congreso Constituyente Federal, determine el número de los diputados, fije el modo y forma de su elección y hasta diga el lugar y el tiempo en que deban reunirse.

Asimismo, en un acto de obsecuencia total, la Asamblea constituyente del Estado Nor Peruano, se adelanta a los acontecimientos y dice:

«Art. 14°. Para que el gran mariscal D. Andrés Santa-Cruz obtenga el nombramiento de Supremo Protector de la gran confederación, emite desde ahora sus votos el Estado Nor-Peruano, de conformidad con los deseos de todo el pueblo».

Es decir, en cuanto a la elección del Protector que se verificaría en el llamado Pacto de Tacna, el 1° de mayo de 1837, los representantes nor-peruanos ya tienen su voto comprometido por esta suerte de instrucciones constitucionales por denominarle así.

Finalmente, un repaso de la Ley Fundamental de la Confederación Perú-Boliviana, llamada también Pacto de Tacna, aprobada por sólo nueve personas en representación de los tres Estados confederados, a razón de tres por cada uno de ellos, nos confirma la voluntad autoritaria de su mentor y el carácter autocrático y conservador del régimen ahí explicitado.

La autocracia se confirma cuando revisamos la composición y atribuciones del Poder Legislativo. El Congreso General es bicameral y se reunirá cada dos años y sus sesiones durarán cincuenta días, prorrogables sólo a juicio del Protector (Art. 20°); el Senado es «nombrado por el Jefe Supremo de la Confederación entre la propuesta de los colegios electorales de cada departamento» (Art. 10°); el cargo de senador es inamovible, salvo destitución o comisión de delito (Art. 15°); La Cámara de Representantes «se compondrá de veintidós individuos, siete por cada uno de las repúblicas confederadas», no elegidos por el pueblo, sino por el Congreso General entre los electores por los colegios electores (Art. 16°); le corresponde al Congreso General elegir al Protector de la Confederación (Art. 22°).

Mientras el Legislativo es restringido en atribuciones, composición, período de sesiones, etc. el Poder Ejecutivo aunque proviene del Congreso es prácticamente

omnímodo. Su ejercicio dura diez años (Art. 28°), elige a los Presidentes de los Estados confederados (inc. 13, Art. 30°), ejerce el Poder Ejecutivo de la República en que se encuentre (inc. 14, Art. 30°); crea los Ministerios de Estado que juzgue necesarios (Art. 31°); disuelve al Congreso General cuando «manifiesta é indudablemente se apodere de las cámaras un espíritu de desorden que amenace la paz interior de la confederación» (inc. 22, Art. 30°).

Evidentemente, con estas reglas que destilan una voluntad de dominio extremo y de subordinación a cualquier poder (repárese que el Pacto de Tacna, en tanto Constitución de la Confederación no hace referencia alguna ni a las Municipalidades, ni muchos menos a las Juntas Departamentales, que ya habían sido suprimidas por la Constitución de 1834). Paradójicamente el federalismo de la unión peruano-boliviana, en tanto respondía a una concepción autocrática, no despliega una organización descentralizada de la administración interna y del territorio.

Es verdad, que la Confederación sucumbió ante los ejércitos chilenos y la amenaza argentina. Pero tenía una debilidad estructural en su frente interno. No hablemos de Bolivia que también se revela ante el proyecto confederal, sino exclusivamente del Perú. El método de la invasión militar, la exclusión de los sectores opositores, la subordinación absoluta de todas las fuerzas, no podían calar permanentemente en la opinión que unos años atrás había insurgido contra el proyecto bolivariano, precisamente por su naturaleza autocrática.

Bajo estas circunstancias, era muy difícil que la Confederación, por lo menos en el esquema autocrático del Pacto de Tacna, pudiera pervivir mucho tiempo. El experimento de federalismo en el Perú que animó a nuestros liberales como Sánchez Carrión y Luna Pizarro, con el objeto de debilitar el poder central, fue ejecutado en un paquete autocrático que dispó para siempre la tentaciones federalistas.

La reacción a este modelo fue la Constitución de 1839, autocrática también, pero profundamente centralista. Desde ese punto de vista, resultó más congruente con la realidad y quizá por eso tuvo una longeva existencia. Pero el costo fue la supresión de todo espíritu descentralista, incluso el municipal. Los gobiernos locales no fueron restablecidos hasta 1853 y como dependencia del Poder Ejecutivo¹⁰⁸.

Así murió el federalismo en el Perú por su complicidad por las prácticas autoritarias y antidemocráticas. En cuanto al sueño del *Gran Perú*, tuvo aún un postrero aliento. Esta vez el Presidente Gamarra el artífice de la *Restauración*, cree poder invadir y anexar Bolivia.

En Ingavi (1841) pagó con su propia vida la última osadía. El sueño quedó sepultado. Cuando en otro tiempo y en otras circunstancias, se intentó revivir el sueño, éste se convirtió en una terrible pesadilla que dio origen a la fatídica guerra de 1879.

¹⁰⁸ BASADRE, Jorge ... *Op. cit.* T. II, p. 124.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El concepto de forma de estado, entendido como la especial articulación de los tres elementos básicos de todo orden estatal: población, territorio y gobierno, resulta de gran utilidad para revisar la trayectoria inicial de la República peruana y determinar la solidez, vigencia y demás características del Estado que se inaugura después de la conclusión del período colonial que caracterizó nuestro *Antiguo Régimen*. La cuestión del territorio, a pesar de su indudable importancia, no ha merecido sin embargo los estudios y reflexiones que den cuenta de este factor sustantivo en la configuración de nuevo orden estatal. En consecuencia, hacerlo implicará abrir nuevas luces, importantes interrogantes, derroteros sugestivos, que permitirán entender mejor el carácter, los particularismos y limitaciones del Estado-Nación en el Perú.

SEGUNDA.- La naturaleza histórica de esta investigación nos coloca frente a un conjunto de nociones que adquirieron una significación muy precisa en su tiempo. Es fundamental no perder de vista este rasgo, sobre todo si se tiene en cuenta que la crítica al *Antiguo Régimen* por parte de los reformistas ilustrados primero, y por el naciente liberalismo después, apeló al lenguaje de las tradiciones corporativas y pactistas que sustentaban el discurso de poder en los tiempos medievales, para expresar las nuevas visiones del ideario revolucionario y liberal. Esto quiere decir que la lucha contra el absolutismo de los reyes y contra el despotismo de sus ministros, encontró un doble frente: el liberalismo revolucionario que condenaba la sociedad estamental, de órdenes y privilegios, al igual que los ensayos de gobierno absoluto por un lado, y por el otro, las posiciones que desde las estructuras de la vieja sociedad combatían la ruptura de las tradiciones limitantes del ejercicio del poder que preconizaban y llevaban a cabo los áulicos de la «modernización absolutista». El hecho que, en los momentos iniciales del tránsito a la nueva sociedad burguesa, existieran grandes coincidencias entre ambas posturas llevó a confusiones que recién se descubrieron cuando, por ejemplo, se impuso la tesis de la Asamblea Nacional frente a la tradicional representación de los Estados Generales en Francia y en España luego de la reacción de *persas* y *serviles* encabezado por el mismísimo «*deseado*» Fernando VII, luego de la grandiosa epopeya de unidad y heroísmo que fue la Guerra de Independencia española. Por ello, es de primera importancia elucidar cuidadosamente la semántica de los términos utilizados por los protagonistas para evitar frecuentes equívocos.

TERCERA.- El tema de territorio —contra lo que podría suponerse— ocupó un sitial privilegiado en el proceso de tránsito de la Colonia a la República. En efecto, los reformadores borbónicos entendieron que la recuperación del Imperio español estaba estrechamente ligado a un mayor y mejor dominio del territorio para fines fiscales y de defensa. Esa fue la lógica que animó la implantación del régimen de las Intendencias en 1784. Ahora bien, el hecho como sucede frecuentemente con estos intentos modernizadores desde arriba, en los instantes postreros de un agotado orden social, que los efectos prácticos hayan sido contraproducentes, no resta mérito a la percepción de José de Gálvez, Jorge de Escobedo y demás reformadores de fines del siglo XVIII sobre la necesidad de transformar el régimen de administración territorial. Igual aconteció con los padres fundadores de la República. La adopción inmediata desde el Reglamento Provisorio de 1820 del sistema de Departamentos y Prefecturas que ha mantenido terca

continuidad hasta nuestros días revela, como dice Basadre, ese «oscuro instinto de conservación» que impidió que el Perú desgarrado por la larga guerra independentista, acosado por proyectos autoritarios de integración interestatal como la «Federación de los Andes» con Bolívar y la «Confederación Perú-Boliviana» con Santa Cruz, escindido el territorio por particularismos centrífugos como el ocurrido en el Sur del país, se fracturara como acaeció con la antigua Capitanía de Guatemala que no pudo cuajar en una República Centroamericana.

En ambos casos, la cuestión de la administración del territorio, fue la pieza maestra apelada para integrar mejor al país.

CUARTA.- Si las Intendencias no sobrevivieran a la tormenta de la revolución americana, las Municipalidades por el contrario continuaron reproduciendo las pautas de esa gran reforma del régimen local que trajo consigo la Constitución de 1812. Es notable que a pesar del discurso de algunos ideólogos de aquel tiempo, los gobiernos locales siguieron las reglas electorales y el estatuto interno que se gestó en la Colonia luego de la puesta en vigor de la Constitución de Cádiz. Recordemos que esta Carta que culmina la primera revolución liberal contra el viejo orden hispano, se inspiraba en la Constitución francesa de 1791 y las nuevas instituciones creadas por la gran Revolución y el establecimiento del régimen napoleónico. En las primeras Constituciones de 1823, 1828 y la de 1824, es factible notar la huella clara de esta influencia, que la Constitución restauradora de 1839 aprobada en Huancayo definitivamente clausura, debiendo esperarse a mediados de la década del 50 para que exista un renacimiento municipalista, pero ya con otras características.

QUINTA.- Contra la opinión más o menos extendida que considera que las formas de Estado y de gobierno en la América española fueron resultado de la imitación o la frivolidad de nuestros gobernantes, estamos en capacidad de demostrar que la evidencia histórica no apoya esta clase de juicios. No es que en nuestros medios no floreciera el tropicalismo y las extravagancias. Lo que queremos decir, que más allá de muchas decisiones equivocadas, en los momentos decisivos los pueblos, o mejor dicho, sus clases dirigentes optaron, quizá sin absoluta conciencia, por los caminos institucionales más convenientes para el curso histórico de nuestros países. Así fue la adopción de la Constitución Federal de 1824 en México, luego de fracasar su efímera experiencia Imperial. El estatuto federativo, dirán muchos autores, fue la única manera de combinar la potencia de los particularismos en un territorio sumamente extenso, con el imperativa de la unidad nacional plasmada en el Estado. Igual sucedió en el Perú, el otro gran Virreinato de las Indias Occidentales. En 1823, en 1828 y en 1834 se pudo adoptar el federalismo. Habían condiciones, mayorías, justificaciones, etc. Sin embargo, estadistas de la talla de Sánchez Carrión, de Luna Pizarro y otros que tuvieron peso decisivo en las primeras Asambleas o Congresos Constituyentes, refrenaron sus impulsos, y visto las dramáticas circunstancias que azotaban al país, optaron por el régimen unitario, a pesar de sus convicciones, aunque con importantes rasgos descentralizantes como la vigencia de una tupida red municipal y la existencia de Juntas Departamentales de origen electivo para contrapesar el peso y actividad del Prefecto. En el caso de las dos más importantes posesiones españolas en Indias, las formas de estado finalmente adoptadas no fueron expresión de caprichos, ni resultados de la casualidad. Más bien

fueron las respuestas más adecuadas y genuinas a la realidad histórica que atravesaron y, quizá en ello, estriba su perdurabilidad, a pesar de la accidentada vida política de ambos países.

SEXTA.- El federalismo no llegó a nuestro medio por el camino de la reforma constitucional. Los Congresos Constituyentes de 1822-23, 1827-28, y 1833-34, pudieron hacerlo, pues, contaban con la mayoría suficiente para ello. Sin embargo, reprimieron esta voluntad federalista esperando mejores circunstancias para su ejecución. Parece ser que en el último caso, la razón fue el compromiso de los representantes del Sur del Perú, encabezados por Francisco Xavier Luna Pizarro, con el proyecto de establecer una Confederación con Bolivia con hegemonía de su Presidente el Mariscal Andrés de Santa Cruz. Ello le daba a los cuatro Departamentos del Sur un grado de autonomía no gozado hasta entonces, pues, se convertirían en un Estado asociado con el Norte peruano y con Bolivia.

SÉTIMA.- El impulso federalista, al desecharse en la vía constitucional, devino en la adopción traumática de un proyecto que pretendió en sólo acto resolver el complejo problema histórico-político de la separación arbitraria del Alto y Bajo Perú en 1776 cuando se creó el nuevo Virreinato del Río de la Plata. El momento político no pudo ser menos propicio: una situación grave de ingobernabilidad en la República peruana que llevó al Presidente Constitucional Luis José de Orbegoso a solicitar el apoyo de Santa Cruz para debelar las insurrecciones de Gamarra y Salaverry que controlaban gran parte del territorio. La intervención de la tropas boliviana en suelo patrio, a pesar de apoyarse en el Tratado Quirós-Calvo, apareció objetivamente como una invasión extranjera. Este hecho bastó para que el golpista, megalómano y cruel Felipe Santiago Salaverry se transformara de súbito en el caudillo de la resistencia nacional. En esa perspectiva su ajusticiamiento en la plaza de armas de Arequipa, no fue percibido como la sanción al sedicioso y usurpador que había violado la Constitución, sino como un martiriología de quien encarnó por breves instantes el sentimiento nacional. Por ello, a pesar de su astucia, esta decisión fue un gravísimo error de Santa Cruz, que con los demás acontecimientos mencionados hacían impopular la causa de la Confederación.

OCTAVA.- El federalismo que se impuso en 1836 no tuvo como motivación únicamente redefinir la administración del territorio. Se podría decir que tampoco se limitaba a fusionar a dos países. En verdad, el *elám* de toda la aventura confederal fue la resolución de la cuestión del Alto Perú. Charcas, como así se denominaba la Audiencia que tenía jurisdicción sobre dicho territorio, adquirió un precoz desarrollo productivo, poblacional y comercial con el descubrimiento de los yacimientos de plata en el Cerro Rico de Potosí en 1545. Pronto articuló la zona sur del Bajo Perú, desde el altiplano de Puno, pasando por la quebradas arequipeñas y la zona litoral dominada por el puerto de Arica, en un nítido y poderoso circuito comercial. Ello originó la creación de la Audiencia de Charcas en 1551 y la fundación de la Universidad San Francisco de Xavier en el ciudad de Chuquisaca en 1621. Probablemente no hubo región como mayor identidad que ella en el vasto Virreinato peruano. Cuando en 1776 Charcas pasa a depender del flamante Virreinato platense, se produjo un trauma en el Bajo Perú que no sólo alcanzó repercusiones económicas, sino se percibió como una mutilación

arbitraria e injusta. Es verdad que en 1810 con la debelación de las insurrecciones de 1809 en Chuquisaca y La Paz, el Virrey Abascal la sustrajo *de facto* del ámbito de Buenos Aires y retornó a su tradicional heredad hasta 1825. Ese año bajo la influencia de Sucre y el indudable consentimiento de Bolívar, los altoperuanos optaron por constituirse en República independiente adoptando el nombre de Bolivia en reconocimiento a su mentor. No es que Bolivia careciera de originalidad regional e histórica, pero eran demasiados los lazos que la vinculaban al Bajo Perú. Por ello, a ambos lados del Desaguadero hubieron partidarios de la unificación de ambos Estados y la creación de un *Gran Perú*. Santa Cruz, que fungía de Presidente de Bolivia, pero que había hecho su carrera militar y política en el Perú, era sin duda partícipe de este sueño. Sueño compartido, por cierto, por muchos otros, inclusive el más tenaz rival de Santa Cruz y la Confederación el Presidente Agustín Gamarra, aunque desde otra perspectiva. Esta utopía creaba un desequilibrio continental y por lo tanto fue combatida por Chile y Argentina, y mirada con recelo y animadversión por Ecuador y Colombia. A pesar del indudable, aunque lejano, apoyo británico, era claro que la única posibilidad de sobrevivencia del proyecto del *Gran Perú*, residiría en el sustento interno que gozase.

NOVENA.- Precisamente, el talón de Aquiles de la Confederación residió en el frente interno. Bolivia, supuesto país beneficiado, no acompañó los planes de Santa Cruz y conoció levantamientos que obligaron a desviar tropas para pacificarla. Por las razones expuestas líneas arriba el Estado Nor Peruano nunca se sintió cómodo con el plan confederal y no por causalidad la derrota de Santa Cruz en enero de 1839 se produce en la Ancash, en la batalla de Yungay. Y el Sur peruano, a pesar de la inobjetables simpatías no compartía los métodos autoritarios del gobierno de Santa Cruz. Una rápida revisión de las constituciones de los Estados miembros nos permite concluir que destila autocratismo por todos sus poros. El modelo político de la Confederación, estaba más cerca de cesarismo napoleónico, de la Constitución Vitalicia de Bolívar, que de las tradiciones demo-liberales y de equilibrio de poderes que se profesaban en aquél tiempo. Tal proyecto, a pesar de su ambición histórica, no podía sumar el apoyo de los contingentes liberales que inicialmente habían favorecido la fusión con Bolivia como bien testimonia el ex diputado Santiago Távara. Ello revela una verdad, que casi deviene en axioma. No será posible afrontar la construcción de un régimen político federal con procedimiento y métodos autocráticos. El federalismo es un acto de desconcentración del poder. Y las autocracias, en el Perú y en el mundo, se sustentan precisamente en la alta concentración del poder político. Por eso, a nuestro juicio, antes que por otras razones que también confluyeron en la debacle final, la incompatibilidad procedimental con el objetivo descentralizador, hizo fracasar la primera y gran experiencia federal peruana.

BIBLIOGRAFÍA

A) PARTE GENERAL Y REFLEXIONES TEÓRICAS

GALVEZ MONTERO, José Francisco. *La construcción del Estado Peruano* (1821-1826). Tesis para optar título de abogado. Lima, 1995 (mimeo).

- GARAVITO AMEZAGA, Hugo. *El Perú Liberal*. Lima, ed. El Virrey, 1989
- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. *La Administración española*. Madrid, Alianza Editorial, Libro de Bolsillo, 1965.
- Revolución Francesa y administración contemporánea*. Madrid, Taurus Ediciones S.A., 1984.
- Estudios sobre autonomías territoriales*. Madrid, Editorial Civitas S.A., 1985.
- La lengua de los derechos. La formación del derecho público europeo tras la Revolución Francesa*. Alianza Universidad, 1994.
- IGLESIAS, María del Carmen. *El pensamiento de Montesquieu*. Madrid, Alianza Editorial, 1984.
- JARDIN, André. *Historia del liberalismo político de la crisis del absolutismo a la Constitución de 1875*. México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- LITUMA PORTOCARRERO, Luis. *Luna Pizarro, Gonzáles Vigil*. Lima. Ed. Lit. La Confianza S.A. 1965
- PACHECO, Toribio. *Esclarecimientos a la Constitución dada en el Perú en el año 1828*. Lima. Imprenta de la Instrucción Primaria, por J. Fabián Solórzano. 1828.
- PORRAS BARRENECHEA, Raúl. *Ideólogos de la Emancipación*. Lima, Editorial Milla Batres, 1974.
- REVISTA DEL FORO. *El Congreso Constituyente y las Constituciones de 18523 y 1828*. Año LXIII, Nº 2, abril-junio 1976.
- SIEYES, Emmanuel Joseph. *Escritos Políticos*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993
- VELIZ, Claudio. *La tradición centralista de América Latina*. Barcelona. Ariel Historia, 1984.

B) BIBLIOGRAFÍA RELATIVA A LA CONFEDERACIÓN PERÚ-BOLIVIANA

- BASADRE, Jorge. *La iniciación de la República*. Lima, Casa Editorial E. Rosay, 1929.
- Historia de la República del Perú*. Lima. Editorial Universitaria, Séptima Edición, 1983. Tomo II La Epoca Fundacional de la República, 1822-1842.
- CHIRINOS SOTO, Enrique. *Historia de la República*. Lima, Editorial Minerva, Segunda Edición, 1982.
- DAVALOS Y LISSON, Pedro. *La Primera Centuria. causas geográficas, políticas y económicas que han detenido el progreso moral y material del Perú en el primer siglo de su vida independiente*. Lima, Librería e Imprenta Gil, 1926. Tomo III.
- DIEZ CANSECO, Ernesto. *Perú y Bolivia, pueblos gemelos*. Lima, Imprenta Torres S.A., 1952.
- DURAND FLOREZ, Luis. *La República: 1826-1899*. Compendio Histórico del Perú. T.V. Lima, Editorial Milla Batres, 1993.
- ECHENIQUE, José Rufino. *Memorias para la Historia del Perú (1808-1878)*. Lima, Editorial Huascarán, 1952. T. I.
- GUERRA MARTINIERE, Margarita. *La República: 1827-1899*. En: Compendio Histórico del Perú T.V. Lima, Editorial BRASA, 1994.
- LUNA PIZARRO, Francisco Xavier. *Escritos Políticos*, Lima, Universidad Nacional Mayor de san Marcos, 1959.
- PAZ SOLDAN, Mariano Felipe. *Historia del Perú Independiente*. Cuarto Periodo 1835-

1839. Edición Facsimilar de la edición de 1862. Buenos Aires, Instituto Nacional San Martiniano, 1962.
- PEASE GARCIA IRIGOYEN, Franklin. *La República*. En: Perú: Hombre e Historia. T. III, Lima, EDUBANCO, 1993.
- PEÑA PRADO, Mariano. *Tres campañas doctrinarias de la Historia del Perú*. Lima, Empresa Editora Excelsior. s/f.
- RIVA AGÜERO, José de la. *Obras Completas*. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 1965. T.IV La Historia del Perú.
Obras Completas. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 1971. T. VII. Estudios de Historia Peruana: La Emancipación y la República. Cap. VII Perú y Bolivia en el siglo XIX.
- SILVA SANTISTEBAN, Fernando. *Perú Republicano*. En: Historia del Perú Tomo III. Lima, Ediciones Buho. s/f.
- TAVARA, Santiago. *Historia de los Partidos*. Lima, Editorial Huascarán, 1951.
- VALDIVIA, Juan Gualberto. *Las revoluciones de Arequipa*. Arequipa, Editorial El Deber S.A. Ltda, 1956.
- VARGAS UGARTE, Rubén. *Historia General del Perú*. la República. Lima, Editorial Milla Batres, 1971. T. VIII «La República» (1833-1843).
- WIESE, Carlos. *Historia del Perú Independiente (La Revolución)*. Lima, Librería Francesa Científica y Casa Editorial E. Rosay, 1938.

C) BIBLIOGRAFÍA RELATIVA AL PENSAMIENTO DE LOS FUNDADORES DE LA REPÚBLICA SOBRE EL FEDERALISMO Y LA DESCENTRALIZACIÓN DEL PAÍS

- BALLON, Antonieta y ESPARZA María Caridad. *Catálogo de las Memorias de Prefectos, Alcaldes y Presidentes de las Juntas Departamentales del Perú*. En: Boletín de la Biblioteca Nacional. Lima, 1953, Nº 16.
- BASADRE, Jorge. *Elecciones y centralismo en el Perú, apuntes para un esquema histórico*. Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 1980
- BENVENUTTO, Neptalí, Compilador. *José Faustino Sánchez Carrión, prócer de la independencia nacional*, obra escrita y compilada por encargo del Ministerio de instrucción pública y encomendada su ejecución al escritor, Señor Neptalí Benvenuto. Lima, Imprenta Americana, 1930.
- COMISION NACIONAL DEL SESQUICENTENARIO DE LA INDEPENDENCIA DEL PERÚ. *Los Ideólogos*. Tomo I, Volúmenes 1 al 11. Colección Documental de la Independencia del Perú, 1972.
- DEUSTUA PIMENTEL, Carlos. *Baquijano y Carrillo, Sánchez Carrión [por] Alfonso Péerez Bonani*. Lima, Imprenta Tipografía Peruana S.A. Rávago e Hijos, Enrique, 1964.
- EGUIGUREN, Luis Antonio. *Sánchez carrión, Ministro general de los negocios del Perú*. Lima, Imprenta Carrera S.A., 1954.
- FERRERO, Raúl. *El liberalismo peruano*. Contribución a una historia de las ideas. Lima. Tipografía Peruana S.A. 1958.
- GALARRETA GONZALES, Julio. *Sánchez Carrión, pasión y rumbo a la libertad*. Lima, Universidad Nacional Federico Villarreal. Dirección Universitaria de Investigación, 1982.

- GALLARDO, Ricardo. *Ensayos sobre la crisis del federalismo y el estado de insurrección permanente*. En Estudios de derecho constitucional americano comparado. Madrid, Editorial Cultura Hispánica, 1961.
- GONZALES VIGIL, Francisco de Paula. *Infracciones a la Carta*. En Ius et Praxis N° 12, Universidad de Lima, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, diciembre 1988.
- HURTADO LAOS, Javier. *Aspectos del problema de la descentralización administrativa y económica en el Perú*. Tesis de Doctor, 1938.
- LA ABEJA REPUBLICANA, Lima, Editorial Copé, 1971
Tomo I: agosto 1822-5 de diciembre
Tomo II: 14 diciembre 1822-12 abril 1823
Tomo III: 26 abril 1823-7 junio
- LAURIE SOLIS, Luis. *El problema de la descentralización administrativa y económica en el Perú*. Tesis de Doctor. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1938.
- LEGUIA, Jorge Guillermo. *Luna Pizarro, Historia y biografía*. Lima, Asociación Cultural Integración, 1989.
- LEON PEZZUTTI, Luis. *El prócer olvidado*. Lima, Compañía de Imprenta y Publicidad, 1935.
- LITUMA PORTOCARRERO, Luis. *Luna Pizarro, Gonzáles Vigil*, Lima, Editorial Litografía La Confianza S.A., 1965
- LUNA PIZARRO, Francisco Javier de, Arzobispo. *Escritos Políticos*. Recopilación, prólogo y notas de Alberto Tauro. Lima, UNMSM, 1959.
- MONTEAGUDO, Bernardo. *Ensayo sobre la necesidad de una federación general entre los estados hispanoamericanos y el plan de su organización*. Obra póstuma. Lima, Imprenta del Estado, por J. Gonzáles, 1825.
- PACHECO, Francisco. *Esclarecimientos a la Constitución dada en el Perú en el año de 1828*. Lima, Imprenta de la Instrucción Primaria, por J. Fabián Solórzano, 1828.
- PERAZZO, Nicolás. *Sánchez Carrión y Unanue, ministros del libertador*. Caracas, Editorial de la Presidencia de la República, 1982.
- REVISTA DEL FORO. *El Congreso Constituyente y las Constituciones de 1823 y 1828* (Apuntes Históricas). Año LXIII N° 2 abril-junio 1976.
- RIVA AGÜERO, José de la. *Centralización y descentralización*. Tesis para optar el grado de bachiller en Ciencias Políticas y Administración, Lima, Imprenta del Universo de Carlos Prince, 1877.
- SANCHEZ CARRION, José Faustino. *Memoria leída al Congreso Constituyente en la sesión pública del día 12 de febrero de 1825*. Lima, Imprenta del Estado, 1825. *Sobre la inadaptableidad del gobierno monárquico*. Guayaquil, Litografía e Imprenta de la Universidad de Guayaquil, 1822.
- SANCHEZ, Luis Alberto. *Fuentes documentales sobre la ideología de la emancipación nacional*. Lima, Ed. Pizarro S.A. 1980.
- TAMAYO VARGAS, Augusto. *Los Ideólogos ... José Faustino Sánchez Carrión. Recopilación e investigación por Augusto Tamayo Vargas y César Pacheco Vélez*. Lima, Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú, 1974.
- VIDAURRE, Manuel Lorenzo de. *Discurso pronunciado por el ciudadano Manuel Lorenzo de Vidaurre, Presidente de la Corte Suprema de Justicia y del soberano*

Congreso Nacional de la República del Perú, en el mes de Julio, sobre la base de la Constitución, Lima, Imprenta de la Instrucción Primaria, por S. Hurley, 1827.
Artículos Constitucionales que son de agregarse a la Carta para afianzar nuestra libertad política. Lima, Imprenta J. Masías, 1833.

ROJAS BENDEZU, Vidal. *De la administración local comparada y del Perú. Su reforma*. Tesis de Bachiller. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. 1940.

D) BIBLIOGRAFÍA RELATIVA A FUENTES LEGALES

BALLON, Antonieta y ESPARZA, María Caridad. *Catálogo de las Memorias de Prefectos, Alcaldes y Presidentes de las Juntas Departamentales del Perú*. En: Boletín de la Biblioteca Nacional, número 16. Lima, 1953.

CALLE, Juan José. *Proyecto de Constitución de la Confederación Peruana*. Lima. Imp. de la H. Cámara de Diputados, 1895.

Legislación de las Juntas Departamentales. Lima. E. Rosay Editor, 1907.

OSMA, Pedro de. *Leyes, resoluciones y ordenanzas relativas al Honorable Concejo Provincial de Lima*. Lima, 1893.

PEREZ FIGUEROA, Arturo. *Juntas Departamentales*. Tesis de Doctor. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. 1906.

QUIROZ, Mariano Santos de. *Colección de leyes, decretos y órdenes publicadas en el Perú desde su independencia en el año 1821*. Lima, 1831-1854. Siete volúmenes.