

Dialécticas de transición: de las desigualdades del imperio colonial a la ciudadanía de la nación liberal.

*Españoles, castas y territorios
en las Cortes de Cádiz*

Juan Sisinio Pérez Garzón

Universidad de Castilla-La Mancha

Resumen: Se rescatan los importantes debates que tuvieron lugar en el momento fundacional de la nación liberal española, cuando el amplio y extenso imperio colonial de una monarquía de *antiguo Régimen* se quiso transformar en un Estado basado tanto en la representación de sus ciudadanos como de sus territorios. El doble dilema de definir la ciudadanía y de organizar los territorios desde los principios liberales constituyeron los ejes de tales debates. Todos los habitantes de las posesiones hispánicas fueron declarados españoles con iguales derechos, pero no todos gozarían de la ciudadanía política. Las castas americanas y la esclavitud se convirtieron en los asuntos más tensos, por sus enormes repercusiones sociales y políticas. Del mismo modo, la igualdad de representación de los territorios que constituían el Estado de la nación española fue el otro gran motivo de tensión entre los representantes americanos y los peninsulares. Hubo ideas federales que, sin embargo, no prosperaron.

Palabras clave: Representación, territorio, ciudadanía, colonias.

Abstract: This paper considers the important debates that took place at the foundational process of the Spanish liberal nation, when the vast colonial empire of an Ancien Régime monarchy tried to change into a state based on representation of both its citizens and its territories. The double dilemma of defining citizenship and organising the territories according to the liberal principles constituted the core of those debates. All inhabitants of the lands under Spanish rule were declared to be Spaniards with equal rights, but not all of them were given political citizenship. On the other hand, slavery and the American caste system became controversial issues, due to their widespread social and political repercussions. Equal representation of all territories conforming the State of the Spanish nation was the other main source of tension between Spanish and American representatives. Some federalist ideas were suggested, but they never succeeded.

Key words: Representation, territory, citizenship, colonies.

La Constitución de 1812 no empezó con una declaración de derechos humanos. La prioridad estuvo en definir la nación misma que se estaba constituyendo como España. España se organizó como Estado y como nación sobre la herencia de una inmensa monarquía que había sumado unos antiguos reinos y provincias en la península ibérica, unas islas en el Mediterráneo, un archipiélago colonizado frente a las costas africanas (las Canarias), la mayor parte del enorme continente americano y también unos archipiélagos en el Pacífico. Hoy pensamos España como el territorio acotado por las fronteras de la península ibérica, más las islas Baleares y Canarias. Sin embargo, no tuvo el mismo contenido ni político ni territorial la idea de España que se desplegó en las Cortes de Cádiz. Entonces el concepto de España se fraguó como nación soberana constituida sobre el extenso conglomerado de territorios y habitantes heredados de la monarquía absoluta. El primer Estado representativo de una ciudadanía nacional no se construyó exclusivamente sobre la península. Al contrario, en la definición y delimitación de España hay que tener presentes las aportaciones y debates planteados por los llamados «españoles americanos». El proceso de construcción nacional se produjo desde ambas orillas atlánticas de la monarquía hispánica¹.

Hasta 1808, tan dispares y extensos territorios se encontraban articulados en torno al concepto absolutista de la monarquía. El poder político residía en la corona y, por delegación, en los virreinos, intendencias y también en los señores de los estamentos nobiliario y eclesiástico, con distintas modalidades entre la península y las tierras americanas. Darle unidad política en forma de Estado común o unitario a semejante conglomerado de territorios y habitantes fue la primera preocupación del constituyente en el Cádiz de los liberales de uno y otro lado del Atlántico hispánico. Configurar tan extensa geografía de pueblos, etnias y lenguas, como una nación fue el principal objetivo. Y esto, paradójicamente, se tuvo que abordar mientras se iniciaba en tierras americanas un proceso que desembocó muy pronto en exigencia de independencia. De ahí ese primer artículo de la Constitución de 1812 tan biensonante como generoso: «La Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios.»

¹ Para la dimensión atlántica e hispánica de la organización constitucional de la nación española, con el consiguiente proceso de elaboración política y conceptual de un Estado liberal, ver CHIARAMONTE, José Carlos: *Nación y Estado en Iberoamérica. El lenguaje político en tiempo de las independencias*, Buenos Aires, Suramericana, 2004; RODRÍGUEZ, Jaime E.: *La independencia de la América española*, México, FCE, 1996; GUERRA, Francisco Xavier, y ANNINO, Antonio (coords.): *Inventando la nación. Iberoamérica, siglo XIX*, México, FCE, 2003; COLOM GONZÁLEZ, Francisco (ed.): *Relatos de nación. La construcción de las identidades nacionales en el mundo hispánico*, Madrid-Frankfurt, Iberoamericana-Vervuert, 2 vols., 2005 y PORTILLO VALDÉS, José María: *Crisis Atlántica. Autonomía e independencia en la crisis de la monarquía hispana*, Madrid, Marcial Pons, 2006. De igual modo, para una comprensión general de los contenidos y evolución de dicha monarquía, ver BERNAL, Antonio Miguel: *España, proyecto inacabado: costes/beneficios del imperio*, Madrid, Fundación Carolina-Marcial Pons, 2005.

La existencia de la nación, por tanto, fue lo sustancial y los derechos se enraizaron no tanto en la naturaleza humana sino en la condición de ser españoles. Para tener derechos había que ser españoles. La tarea estaba clara, primero había que definir quiénes eran los españoles y quiénes de ellos además tenían los requisitos para ejercer la soberanía, esto es, la ciudadanía plena. Éste fue el debate fundamental. Y en este punto entre los americanos había un problema, el de las castas. Además, ese Estado tuvo que vertebrar territorios tan diferentes y tan distantes que otro problema igualmente conflictivo en las Cortes de Cádiz radicó en la definición y organización de las unidades territoriales y administrativas que debían integrar la nación. Esto es, en la organización de los poderes de los territorios provinciales y municipales. En ambas cuestiones -la ciudadanía y la de los poderes territoriales- destacaron las posiciones de los diputados americanos presentes en las Cortes. Desde entonces hasta hoy, los significados del concepto de ciudadanía, junto con los de libertad, democracia y representación, así como la correspondiente representación de los territorios o pueblos, han constituido el eje de la cultura político-jurídica que nos define como sociedades democráticas. A este respecto, sobre el uso que se hizo entonces de palabras como español, nación, libertad, ciudadano, etc., hay que tener la precaución de no identificar palabras y conceptos, porque cada concepto está ligado a una palabra pero no todas las palabras son conceptos políticos y sociales. Kosselleck nos ha precavido contra semejante tentación, porque los conceptos políticos y sociales siempre tienen una pretensión de universalidad y por eso mismo albergan más de un único significado ya que, a la postre, se forman por concentración de varios contenidos semánticos².

América en la nación: de Bayona a Cádiz.

Fue Napoleón el que dio por primera vez voz y voto a los americanos en lo que denominó «reino de las Españas y las Indias». Por primera vez se sentaron seis diputados originarios de América en las Cortes reunidas en Bayona, en plano de igualdad con los representantes peninsulares. La Constitución de Bayona también les dio voz y voto en las Cortes previstas en su texto. Es justo situar este dato como punto de partida, porque en la España gobernada por José I se adoptaron medidas de trascendencia política, social y económica ante las que no pudieron abstraerse los diputados convocados en Cádiz³. Sin detallar todos los

² KOSELLECK, Reinhart: «Historia de los conceptos y conceptos de historia», *Ayer*, 53 (2004), pp. 27-45.

³ Para este reinado y el texto constitucional, ver MERCADER RIBA, Juan: *José Bonaparte, Rey de España 1808-1813. Historia externa del reinado*, Madrid, CSIC, 1971; del mismo autor: *José Bonaparte Rey de España (1808-1813). Estructura del Estado español bonapartista*, Madrid, CSIC, 1975; MARTIRÉ, Eduardo: *La Constitución de Bayona entre España y América*, Madrid, BOE-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000; y el clásico trabajo de SANZ CID, Carlos: *La Constitución de Bayona*, Reus, Madrid, 1922.

significados del texto de Bayona, hay que precisar que su propia terminología significó una conceptualización política totalmente nueva, revolucionaria con respecto a la monarquía absolutista y patrimonial del antiguo régimen. Así, el primer artículo, dedicado nada menos que a proclamar la oficialidad y exclusividad de la religión católica para ganarse la voluntad del estamento eclesiástico, insertó dicha confesionalidad en la naturaleza soberana de una nueva entidad política, España y «todas las posesiones españolas» que, junto con la corona, quedaron identificadas con el concepto de «nación». Del mismo modo, en el título II, dedicado a la sucesión a la corona, se especificó en el artículo 4º que «en todos los edictos, leyes y reglamentos, los títulos del Rey de las Españas serán: D.N., por la gracias de Dios y por la constitución del Estado, Rey de las Españas y de las Indias». Se suprimieron, por primera vez, aquellas retahílas acumulativas y patrimoniales de «rey de Castilla, de León, de Aragón, de las dos Sicilias, de Jerusalén, de Navarra, de Granada, de Toledo, de Valencia, de Galicia, de Mallorca, de Sevilla, etc.» El nuevo pensamiento político lanzó el concepto de las Españas, en plural, o de «las Españas y las Indias» para abarcar lo que ya se concebía políticamente como nación.

El Estado, por tanto, se transformó en una sola entidad pública. Ya no era la suma de muchas y distintas unidades territoriales o incluso de distintas jurisdicciones señoriales, cuya vigencia era tan fuerte a la altura de 1808, por más que se soslaye este aspecto en los estudios sobre la monarquía absoluta. No por casualidad, los decretos de Chamartín, promulgados directamente por Napoleón, establecieron la abolición de los señoríos. Era una medida imprescindible para que el Estado pudiese transformarse en la representación de los ciudadanos. Por otra parte, en la Constitución de Bayona cabe subrayar dos novedades institucionales. Ante todo, que para ser diputado por las provincias o por las ciudades se exigía ser propietario de bienes raíces (art. 72). Y que de los 62 diputados provinciales, obligatoriamente 22 serían por las calificadas desde ahora por primera vez no como virreinos ni capitanías ni audiencias, sino como «provincias de América y Asia», cuya distribución se especificó en el título X de la Constitución y cuya enumeración sirve para conocer el modo en que se previó organizar el territorio nacional del Estado.

El artículo 92 del texto de Bayona estableció las provincias americanas: Nueva España (México), Perú, Nueva Granada (Colombia), Buenos Aires y Filipinas, cada una con dos diputados. Cuba, Puerto Rico, Venezuela, Caracas, Quito, Chile, Cuzco, Guatemala, Yucatán, Guadalajara, las provincias internas occidentales de Nueva España y las provincias orientales, un diputado cada provincia o ciudad citada. Aunque en el artículo 82 se había escrito que «los reinos y provincias españolas de América y Asia gozarán de los mismos derechos que la Metrópoli», el hecho era que en la metrópoli estaba sobre-representada con 40

españoles, a razón, se calculó en la misma Constitución, de «un diputado por 300.000 habitantes, poco más o menos». Semejante discriminación no pasaría desapercibida, como tampoco cuando en Cádiz las Cortes adoptasen parecido método.

A pesar de tal desigualdad en la representación, jurídicamente los territorios americanos pasaron a ser provincias idénticas al resto de España. De ahí que, para no ser menos, la Junta central, representando a la España sublevada contra José I, en enero de 1809, adoptase la decisión de integrar en su seno a representantes de las Américas. Además, tenía que organizar los recursos procedentes de América y la relación de la península con las tierras americanas estuvo confusa para las Juntas constituidas contra José I. Desde finales de 1808, llegaron a las ciudades americanas las noticias del rechazo a Napoleón y les vinieron emisarios y documentos de las Juntas de Asturias y de Sevilla para notificar que ellas eran soberanas en nombre de toda la nación. La de Sevilla, por lo demás, se intituló Junta Suprema de España e Indias. Con el lógico retraso temporal, en las capitales de virreinos y de capitanías o audiencias, la burocracia leal y las elites criollas impulsaron actos de juramento de fidelidad a Fernando VII, editaron folletos de exaltación patriótica e incluso hubo conatos de formar juntas, pero no lograron hacerse realidad. No detallaremos el transcurrir de los sucesos acaecidos en América en estos momentos. Baste recordar que, al conocer la Junta central los primeros intentos de organizarse los americanos en juntas, emitió una orden el 22 de enero de 1809 con el fin no sólo de darles cabida a los americanos sino también para asegurarse la soberanía sobre aquellas provincias⁴.

La Junta central delató en esa orden el doble sentimiento que existía entre los peninsulares. Por un parte, el texto negó que fuesen «colonias o factorías», lo que no dejaba de ser de hecho la confirmación de la existencia de ese pensar, pero, por otra parte, la Junta le asignaba a los americanos sólo 9 representantes frente a los 26 de la península. Quedaba al descubierto la contradicción en la que se desenvolvió desde el principio la revolución liberal española. Era revolución de una nación que se definió como España pero que dio prioridad a los intereses y perspectivas de sus ciudadanos peninsulares frente a los del continente americano. Esa realidad se impuso por más que la Junta central, en un manifiesto redactado por Quintana, proclamase los planes de reformas y la convocatoria de diputados

⁴ Para el transcurrir de estos acontecimientos, ARTOLA, Miguel: *La España de Fernando VII*. Vol. I: *La guerra de la independencia y los orígenes del constitucionalismo*, Madrid, Espasa-Calpe, , 1999 (7ª ed.), cap. IV, pp. 379-470 y CUENCA TORIBIO, José M.: *La guerra de la independencia: un conflicto decisivo (1808-1814)*, Madrid, Encuentro, 2006, cap. IV, que además incluye una actualización bibliográfica imprescindible. Para el significado de las Juntas, MOLINER PRADA, Antonio: *Revolución burguesa y movimiento juntero en España: (la acción de las juntas a través de la correspondencia diplomática y consular francesa, 1808-1868)*, Lleida, Milenio, 1997.

americanos para las futuras Cortes. Lo importante de este manifiesto consistió en la declaración de que los españoles eran todos iguales con independencia del territorio de origen. Sin embargo, cuando justo al año se convocaron las Cortes, en enero de 1810, también se repitió semejante discriminación. Se asignaron treinta diputados en representación de las provincias americanas, mientras que la parte peninsular de la nación gozaría de doscientos cincuenta representantes. El mecanismo iniciado en Bayona se repetía.

La disconformidad americana estuvo clara desde el primer momento. Cuando se puso en marcha la elección de los nueve representantes americanos para la Junta Central, a lo largo de 1809, surgieron voces descalificando que esa representación tan desigual con la península. Además, la Junta central convocó sólo a representantes de virreinos y capitanías generales, dejando fuera a las audiencias de Quito, Guadalajara y Charcas, e hizo que el proceso de elección de los candidatos recayese en los ayuntamientos o cabildos de las capitales provinciales. El malestar se hizo ver en aquellas otras ciudades dotadas de cabildo. En concreto, el cabildo de Santa Fe de Bogotá, en noviembre de 1809, en un escrito elaborado por Camilo José Torres, planteó con rotundidad el agravio de la desigualdad y recordó que eso había ocurrido ya con el trato dispensado por el Reino Unido a sus colonias americanas⁵.

Por eso, al constituirse una Regencia como soberana sin conocimiento de los americanos, y al saberse que en enero de 1810 las tropas francesas habían ocupado la práctica totalidad de la península, la decisión inmediata de los notables americanos fue la de constituirse en Juntas como órganos de soberanía de los respectivos pueblos y territorios. Ahora bien, tras los debates acaecidos en las distintas ciudades americanas entre 1808 y 1809, más las experiencias frustradas de Juntas desde México hasta Montevideo, a la altura de 1810 el levantamiento juntero se desarrolló de modo similar al levantamiento peninsular en 1808, pero con una deriva primero autonomista y de inmediato independentista. Se produjo un tránsito muy rápido de la fidelidad a la independencia⁶. Conviene tenerlo presente para comprender el debate desarrollado en las Cortes de Cádiz. Así, en un primer momento, las Juntas americanas se justificaron por el vacío de poder originado al autodisolverse la Junta central y quedar prácticamente toda la península bajo el control del ejército de José I. Hubo, por tanto, una similitud entre el proceso americano y el peninsular, el mismo vacío de poder como argumento, aunque distintas motivaciones. Tales diferencias marcaron muy pronto el signo de las Juntas, de tal forma que, si en la península preocupó ante todo abolir el

⁵ GÓMEZ HOYOS, Rafael: *La independencia de Colombia*, Madrid, Mapfre, 1992.

⁶ COSTELOE, Michael P.: *La respuesta a la Independencia. La España imperial y las revoluciones hispanoamericanas, 1810-1814*, México, FCE, 1989.

poder absoluto y los privilegios estamentales para organizar un nuevo pacto nacional, estas ideas en América significaron independizarse del poder de la península, por un lado, y, por otro, establecer un pacto de constitución federal entre ellos mismos.

En ambos casos, en las ciudades peninsulares y en las americanas, fue el vocabulario liberal el hegemónico y el que supo dar cobijo a unas y otras aspiraciones. Aunque en ambos casos se utilizó el instrumento de la fidelidad al rey depuesto y a la religión, a esta herencia de antiguo régimen se sobrepuso otra nueva dialéctica política, la expandida por el ideario liberal y nacionalista. Se desarrolló, en efecto, la terminología de la nación soberana y del pueblo como sujetos y protagonistas de la vida política, dueños de su destino y expresiones del pacto social que daba sustento al Estado⁷. Así, unas circunstancias de vacío nunca previstas en el ordenamiento político del sistema absolutista, permitieron que el poder y la soberanía se considerasen devueltos al pueblo, o más bien a los pueblos, en plural, pues en América, a la altura de 1810, la diversidad regional de pueblos ya era un dato incuestionable. Hubo conciencia de que la nación era única pero cada reino o provincia en la península, cada virreinato o capitanía general en América, se constituyó en soberano hasta que se decidiera el modo de organizarse mediante el pacto entre todos los integrantes del Estado. Innegable el sentir federativo entre los territorios o pueblos que integraban la monarquía hispánica⁸.

Un sentimiento que, por lo demás, se mostró paradójicamente vivo en las rivalidades y enfrentamientos entre las juntas. Lo ocurrido entre Sevilla y Granada en 1808, por ejemplo, o entre Asturias y Galicia, e incluso el intento de confederación de Galicia con Castilla y con el reino de León, eso mismo también se desarrolló en las demarcaciones americanas en 1810, desde México hasta el Plata, incluso entre ciudades con rivalidad como la de Caracas y Maracaibo, Buenos Aires y Montevideo, o en el caso de Nueva Granada donde se multiplicaron las juntas. Junto a este rasgo común, en las juntas americanas se puso mucho empeño en garantizar la autonomía de sus decisiones con relación a la Regencia o luego con respecto a las Cortes instaladas en Cádiz. Dejaron claro que no obedecían a otra autoridad, sino que -y esto era lo decisivo políticamente- el poder residía en el pueblo al que representaban, por encima del cual no estaba la

⁷ Ver para el caso francés, el estudio exhaustivo de PESSIN, Alain: *Le mythe du peuple et la société française du XIX siècle*, París, PUF, 1992 y un planteamiento general para España en FUENTES, Juan Francisco: «La invención del pueblo. El mito del pueblo en el siglo XIX español», *Claves de razón práctica*, 103 (2000), pp. 60-64.

⁸ Las aportaciones de J. A. Piqueras y de M. Chust sobre la federación en el proceso revolucionario iniciado en 1808, así como el significado de los municipios y diputaciones en la génesis del federalismo, en PIQUERAS ARENAS, José Antonio y CHUST, Manuel (comps.): *Republicanos y repúblicas en España*, Madrid, Siglo XXI, 1996.

península sino sólo un monarca que sí era común para la península y para el continente americano.

¿Por qué tal evolución? Aun a riesgo de simplificar, conviene recordar que en los virreynatos, capitanías generales y audiencias de la monarquía hispánica el poder no residía sólo en las correspondientes autoridades nombradas por la corona. También había un poder económico y social, el de los criollos⁹. Semejante dualidad de poderes había provocado tensiones desde la segunda mitad del siglo XVIII. Estos precedentes no se pueden obviar para entender por qué un mismo movimiento de soberanía tuvo en la península en 1808 el carácter de embate contra los poderes del antiguo régimen, mientras que en los territorios americanos en 1810 adquirió un rumbo de independencia política protagonizado por las aspiraciones de los grupos criollos a quienes desde la península el absolutismo les había negado poder y ahora el liberalismo se lo regateaba. Además, si en la península la revolución española tuvo contenidos federalizantes, postergados en aras de la unidad para construir la nación soberana y liberal, en América esos contenidos, por el contrario, se situaron en primer lugar como revoluciones de independencia. Si en la península las juntas siempre hablaron en nombre de la soberanía de la nación y fueron las Cortes las que asumieron toda la soberanía de España como conjunto nacional, en las juntas americanas, sin embargo, se habló en nombre de la soberanía de cada pueblo o territorio, convocaron a sus representantes y se dieron a sí mismos una constitución sin pretender hacerlo para toda la nación española. Porque junto a la cuestión de la soberanía emergió a la vez la oposición al gobierno desde la península.

En las Juntas americanas de 1810 se comenzó a emplear el término de colonias que antes rechazaban, concepto que ahora se convirtió en el argumento para la independencia¹⁰. Más aún, se declararon herederos de los indios sometidos por la conquista española para presentarse como legítimos defensores de la libertad de los pueblos americanos. Y si los protagonistas eran los «pueblos», el resultado lógico era la fragmentación de la antigua soberanía. De este modo tan rotundo e inusitado se puso en evidencia la pluralidad contenida en la monarquía hispánica, por más que la conciencia de pertenecer a una misma entidad soberana fue la que permitió que importantes sectores americanos siguieran participando hasta

⁹ Baste recordar un dato, que todos los cargos de la administración colonial eran ocupados por españoles europeos y sólo excepcionalmente por americanos: «De los 166 virreyes y 588 capitanes generales, gobernadores y presidentes que hubo en las colonias, en total 754, sólo hubo 18 criollos», según MADARIAGA, Salvador de: *El auge y el ocaso del imperio español en América*, Madrid, Espasa-Calpe, 1977, p. 474.

¹⁰ Un análisis del proceso juntero en América, en GUERRA, F. Xavier: *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, México, FCE, 1992 y LYNCH, John: *América Latina, entre colonia y nación*, Barcelona, Crítica, 2001.

su independencia, hasta más allá de 1820, en los avatares del liberalismo peninsular. En este sentido, es necesario enfatizar que las mismas disposiciones de las Cortes de Cádiz, con la Constitución al frente, ejercieron una reconocida influencia en los independentistas.

En definitiva, el hecho inédito de que los criollos gozasen del poder de modo soberano, sin interferencias de ningún tipo, desencadenó una dinámica cuya lógica derivó en la independencia con respecto a la metrópoli y en la organización federal de los distintos territorios o pueblos. Además contaron con una coyuntura internacional (la guerra entre Gran Bretaña y la Francia napoleónica) que sirvió de paraguas protector para sus decisiones. Para afianzar sus decisiones, no sólo tomaron las armas contra los fieles a la península, sino que convocaron de inmediato congresos que elaborasen la carta constitucional de soberanía. El ejemplo estadounidense estuvo muy presente, sin duda, pues ofrecían el éxito de haberse independizado de la mayor potencia europea.

Espanoles y ciudadanos: la esclavitud como contaminación social.

No tiene sentido reprochar a la Constitución de Cádiz que no tuviese un preámbulo con los derechos de los individuos, al modo de otros textos constitucionales. Probablemente fue así para evitar la acusación de copiar la Constitución francesa de 1791 que, sin duda, conocían bastantes diputados. Aunque no se cumpliera esa formalidad, en sucesivos decretos y en los artículos del texto constitucional se fijaron los derechos y libertades que podían gozar los españoles. Derechos y libertades, conviene subrayarlo, que se disfrutaban por el hecho de ser parte de la nación española.

El razonamiento de la Constitución de 1812 estuvo escalonado de forma impecable¹¹. Si el artículo primero declaraba que «la Nación Española es la reunión de todos los Españoles de ambos Hemisferios» (así, con tales mayúsculas), a continuación, en el artículo segundo se especificó que «la Nación Española es libre e independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona». ¿Cabía mayor declaración de la libertad de los españoles que ésta? ¿Más rotundidad para decir que ya no eran ni serían súbditos de nadie, ni de un rey ni de una dinastía? Y además, para completar el silogismo, el artículo tercero declaró la soberanía como atributo esencial y exclusivo de la nación, principio que se completó con el artículo cuarto en el que definieron las metas de la soberanía. No se trataba sólo del hecho de tener la soberanía sino además de aplicarse la nación a cumplir la obligación de «conservar y proteger por leyes sabias y justas

¹¹ El texto en *Constituciones de España*:
<http://www.cervantesvirtual.com/portal/constituciones/pais.formato?pais=Espanya&indice=constituciones>

la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen». La nación era sujeto y objeto de sí misma en cuanto que se imponía el deber de proteger los derechos de sus integrantes¹².

Con tales supuestos, los derechos y libertades de los ciudadanos quedaron condensados en los cuatro artículos que formaron el capítulo primero de la Constitución. Se agruparon como un todo inseparable la libertad civil, la propiedad, la igualdad jurídica y la seguridad. Eran los derechos esenciales del español. Esos derechos quedaron, por tanto, solapados con los de la nación¹³. Ahora bien, si por un lado se unieron los conceptos de ciudadanía y de nacionalidad, los liberales también los diferenciaron, por otro lado. Y este punto afectó sobre todo a los americanos. La Constitución distinguió entre españoles por un lado, aquellos individuos que, como integrantes de la nación española, tenían derecho a la libertad e independencia, y, por otro lado, los que, además de españoles, gozaban de la condición de ciudadanos¹⁴.

En consecuencia, para deslindar los derechos de los españoles, había que definir primero quiénes eran los españoles. En el artículo 5º de la Constitución se especificó que españoles eran los individuos libres nacidos y vecindados en cualquier pueblo de las Españas, más aquellos extranjeros que tuviesen «carta de naturaleza», concedida por las Cortes, que llevasen diez años de residencia o vecindad en cualquier pueblo de la monarquía, y también los «libertos desde que adquieran la libertad en las Españas». Fue un artículo tan novedoso y revolucionario como racista. Revolucionario por dar la nacionalidad española a los naturales de las viejas Indias, a quienes descendían de los pueblos conquistados por la

¹² Para la idea y contenidos de la nación en la Constitución gaditana, imprescindibles los planteamientos pioneros de TOMÁS Y VALIENTE, Francisco: *Manual de Historia del derecho español*, Madrid, Tecnos, 1979, caps. XXIII y XXIV y de VILAR, Pierre: «Estado, nación y patria en las conciencias españolas: historia y actualidad», *Hidalgos, amotinados y guerrilleros. Pueblo y poderes en la historia de España*, Crítica, Barcelona, 1982, pp. 255-278; junto a posteriores aportaciones como las de VARELA SUANZES, Joaquín: *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983; FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, Javier: «España, monarquía y nación. Cuatro concepciones de la comunidad política española entre el Antiguo Régimen y la Revolución liberal», *Studia Historica. Historia Contemporánea*, XII (1994), pp. 45-74; PORTILLO VALDÉS, José María: «Nación», en J. Fernández Sebastián y J. F. Fuentes, (dirs.), *Diccionario político y social del siglo XIX español*, Madrid, Alianza, 2002 y FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio: *Proyectos constitucionales de España (1786-1824)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004.

¹³ En posteriores artículos de la Constitución se desgranaron los derechos y libertades y se especificó el derecho a la igualdad jurídica, la inviolabilidad del domicilio, las garantías penales y procesales, el derecho al sufragio y la libertad de imprenta.

¹⁴ La Constitución francesa de 1791 había establecido esta diferencia bajo el rótulo de «ciudadanos pasivos» y «ciudadanos activos». Estos dos términos pueden resultarnos más cómodos para explicar las diferencias entre simplemente «españoles» y «españoles ciudadanos». Los primeros, los que gozaban de la ciudadanía pasiva, eran todos los españoles que, por el hecho de serlo, por ser integrantes de la nación española, tenían la libertad de la nación y la subsiguiente igualdad y seguridad jurídicas.

corona de Castilla. Racista porque excluyó a los originarios de África, esto es, a quienes tenían ascendientes esclavos.

Ser español, ser parte de la nación española, se convirtió, por tanto, en sujeto de derechos. Sin embargo, la ciudadanía activa no correspondía a todos los españoles sino sólo a quienes gozasen de la condición de ciudadanos, esto es, a quienes podían y debían ser electores y elegibles, tanto para los puestos municipales como para diputados en las Cortes. Nada menos que el diputado Muñoz Torrero, presidente de la comisión constitucional, argumentó esa diferencia entre derechos civiles y derechos políticos: «los primeros -explicó- [son derechos] generales y comunes a todos los individuos que componen la nación, son el objeto de las leyes civiles; y los segundos pertenecen exclusivamente al ejercicio de los poderes públicos que constituyen la soberanía». Por eso, continuó aclarando, el texto constitucional llamó «españoles» a todos «los que gozan de los derechos civiles, y ciudadanos a los que al mismo tiempo disfrutaban de los políticos». Más aún, «la justicia, exige que todos los individuos de una misma nación gocen de los derechos civiles; mas el bien general y las diferentes formas de gobierno deben determinar el ejercicio de los derechos políticos»¹⁵.

En efecto, lo justo para los liberales era la igualdad de todos los españoles, pero el gobierno de la nación, esto es, el disfrute de los derechos políticos pensaban que no podía dejarse en manos de cualquiera, aunque fuese español. Sólo podía residenciarse en manos de unos ciudadanos con capacidades para desempeñar la más decisiva responsabilidad de la nación. La nación podía ser liberal pero no necesariamente democrática¹⁶. Así, el derecho a votar se determinó sólo para los varones mayores de edad. Se le negó no sólo a los que hubiesen incurrido en algún delito con sentencia o tuviese deudas con los «caudales públicos», sino que se estableció una exclusión social muy importante, la de los «sirvientes domésticos» y la de cuantos no tuviesen «empleo, oficio o modo de vivir conocido». Se les consideró dependientes, sin la necesaria autonomía económica o libertad para decidir su voto. De las mujeres, la mitad de la población, ni se habló; se las incluyó implícitamente entre las personas carentes de independencia económica¹⁷. Por otra parte, se discutió mucho sobre la igualdad de los indios y se aprobó, pero se silenció por miedo y pragmatismo político la esclavitud aunque se abordó la trata.

¹⁵ DSC (*Diario de Sesiones de Cortes*), 9-IX-1811, t. 8, pp. 204-205. Fueron palabras esclarecedoras, pronunciadas ese mes de septiembre de 1811 en el que se debatió el concepto de ciudadanía con intervenciones muy destacadas tanto de Muñoz Torrero como de Argüelles, Golfín y Nicasio Gallego para delimitar bien los distintos niveles de derechos.

¹⁶ Estaba muy reciente, sin duda, la experiencia del jacobinismo francés y hubo voces que lo recordaron para advertir sobre la fácil y peligrosa deriva que podía tomar también el pueblo español.

¹⁷ La ciudadanía fue un asunto exclusivo de los varones. Es importante tener en cuenta esta drástica reducción de los derechos de ciudadanía. Sobre la mujer el silencio fue absoluto.

En efecto, a los «indios» americanos se les aceptó como españoles y, por tanto, en plena igualdad para gozar también de la condición de ciudadanos, si reunían los mencionados requisitos socioeconómicos. El debate sobre los indios se había producido un año antes, nada más reunirse las Cortes. Si éstas, el 24 de septiembre, nada más reunirse, decretaron tanto la soberanía de la nación como que ésta residía exclusivamente en las Cortes, únicas representantes legítimas de la nación, de inmediato tuvieron que abordar el contenido y los límites de esa nación, porque los diputados americanos plantearon como asunto previo y urgente la discriminación existente sobre sus territorios y sobre sus habitantes¹⁸.

El segundo decreto de las Cortes de Cádiz, el emitido el 15 de octubre de 1810, abordó precisamente la «igualdad de españoles europeos y americanos»¹⁹. Fue el primer debate de las Cortes y no por casualidad versó sobre el contenido de la ciudadanía. Si estaba en marcha una revolución de nación, lo urgente era delimitar su contenido sociológico. Además, había que dar pronta respuesta a la Constitución de Bayona que ya había incluido a los americanos en sus Cortes. También fue el modo de buscar la fidelidad de un enorme continente que desde el verano de 1810 albergaba importantes focos independentistas. Aquí se comprobó la indudable presión del grupo de diputados americanos²⁰. Por eso, en ese decreto del 15 de octubre de 1810, las Cortes establecieron la igualdad de derechos entre los «españoles europeos y americanos», pues así se les llamó. Se explicó la necesidad del decreto, porque estaba «inconcluso [el] concepto de que los dominios españoles en ambos hemisferios forman una sola y misma monarquía, una misma y sola nación, y una sola familia». No se especificó más, porque, entre otras cosas, el diputado por Perú, Vicente Morales Duárez, defensor de la igualdad de los indios, propuso no mencionar en el decreto nada relacionado con los africanos y con sus múltiples variantes de descendencia. Pidió que «se suprimiesen todas aquellas palabras que se dirijan a igualar a las castas pardas con los

¹⁸ Un análisis detallado en RIEU-MILLAN, Marie Laure: *Los diputados americanos en las Cortes de Cádiz (Igualdad o Independencia)*, Madrid, CSIC, 1990 y BERRUEZO, M.^a Teresa: *La participación americana en las Cortes de Cádiz (1810-1814)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986. De igual modo, la obra clásica de ARMELLADA, Fray Cesárea de: *La causa indígena americana en las Cortes de Cádiz*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1959.

¹⁹ *Colección de decretos y órdenes de las Cortes de Cádiz*, Madrid, Cortes Generales, 1987, 2 vols. También en:

<http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01604630436704913000035/index.htm>

²⁰ Eran pocos, no más de treinta, los diputados americanos, pero destacaron y sobre todo se hicieron imprescindibles para que los liberales peninsulares tuvieran mayorías holgadas frente a los tenaces absolutistas. Por cierto, en los documentos oficiales, por primera vez en trescientos años, dejó de emplearse el término «Indias» para ser reemplazado progresivamente por la denominación de «América». Sin duda, las sublevaciones independentistas forzaron ese cambio semántico. Sin embargo, usaremos los términos de «indios» y «castas» o «negros», para dejar claras las diferencias sociales existentes en aquel continente y porque se legisló específicamente para unos y otros con medidas diferenciadas.

demás súbditos en América»²¹. El silencio fue la receta sobre la esclavitud y sus consecuencias, como luego ocurrirá en el debate de los artículos de la Constitución.

El segundo paso en la definición de la igualdad de los americanos tuvo lugar cuando el militar Dionisio Inca Yupanqui, diputado por Perú y enraizado con la familia imperial inca, pronunció el 16 de diciembre de 1810 un discurso en el que lanzó un aforismo de alto calibre político: «Un pueblo que oprime a otro no puede ser libre». Su propuesta era bien concreta, prohibir las vejaciones a los indios. Razonó sobre la igualdad de españoles e indios americanos e interpeló a las Cortes con unos términos que no dejaron dudas de lo que se pensaba en América sobre la metrópoli. Quien hablaba no era un insurgente independentista sino un fiel y leal militar, perfectamente integrado en las Cortes como representante de América. Vale la pena reproducir sus palabras, cuando espetó: «La mayor parte de sus diputados y de la Nación apenas tienen noticia de este dilatado continente. Los gobiernos anteriores le han considerado poco, y sólo han procurado asegurar las remesas de este precioso metal, origen de tanta inhumanidad, de que no han sabido aprovecharse. Le han abandonado al cuidado de hombres codiciosos e inmorales; y la indiferencia absoluta con que han mirado sus más sagradas relaciones con este país de delicias ha llenado la medida de la paciencia del padre de las misericordias, y forzándole a que derrame parte de la amargura con que se alimentan aquellos naturales sobre nuestras provincias europeas».

Y prosiguió con unas palabras que produjeron impresión en la asamblea de diputados, porque puso el dedo en la llaga de las relaciones entre pueblos libres, al pronunciar el citado aforismo: «Apenas queda tiempo ya para despertar del letargo, y para abandonar los errores y preocupaciones hijas del orgullo y vanidad. (...) Nuestras presentes calamidades son el resultado de tan larga época de delitos y prostituciones... Un pueblo que oprime a otro no puede ser libre»²². Y comparó la situación, si en la península se luchaba por la libertad, contra el «tirano de Europa», ¿cómo justificar entonces que esa misma península haga sobre América lo mismo que Napoleón, y además «por espacio de tres siglos»? Significativo fue el dato de que en este discurso el diputado se definiera a sí mismo como «Inca, Indio y Americano». Faltó la condición de español ¿por no estar aún delimitada conceptualmente o por tener una definición distinta de españoles y americanos dentro del mismo Estado?

²¹ Debate en DSC, 3-X-1810, t. 1, p. 21. También puede consultarse la edición electrónica de las Cortes de Cádiz en *Diario de sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*: <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/IndiceTomosNumeros?portal=0&Ref=14075>

²² DSC, 16-XII-1810, t. 1, p. 172.

El discurso de Inca Yupanqui, aunque ceñido a la abolición de las vejaciones sufridas por los indios, amplió la cadena de problemas que, desde América, saltaron a la palestra de las Cortes²³. A los pocos días, el 9 de enero, se debatió precisamente la igualdad de representación de españoles peninsulares y americanos en las Cortes. Era otro paso más en la reivindicación de igualdad de los americanos. Fue quizás la más grave contradicción de estas Cortes, que, reunidas en nombre de la nación española, una parte de esa nación tuvo que poner, desde el primer momento, todas sus energías en exigir un trato de igualdad. Vale la pena leer el *Diario de Sesiones* de las Cortes de ese mes de enero de 1811 para seguir el debate sobre el decreto aprobado, al fin, el 9 de febrero de ese año²⁴. Desde hacía pocas semanas ya contaban con taquígrafos y podemos escudriñar las razones, las pasiones y el vocabulario utilizado en tan importante debate. Fue un activo defensor del absolutismo, alto funcionario (ministro) del Consejo de Indias y diputado suplente por Sevilla, José Pablo Valiente, el que lanzó con más vehemencia sus diatribas contra la propuesta del liberal E. Pérez de Castro, contra que los indios gozasen de la ciudadanía. Alegó «incapacidad natural» y, por tanto, legal, pues los definió por su «cortedad de ingenio, su propensión al ocio», como un pueblo «naturalmente estúpido», que había demostrado durante siglos ser «muy resistente al alcance de las ideas comunes». Además, el diputado absolutista expresó sus miedos a lo que podía suponer la insurgencia independentista en Venezuela y, con todo cinismo, proclamó la siguiente prioridad política: «Háblese de los indios, pero sólo sea para conservar las Indias: esto es lo que nos interesa, lo que nos importa». Esto lo decía quien había ocupado tan altas responsabilidades en el Consejo de Indias durante años. Las posiciones contra la igualdad las remató el diputado por Venezuela, Esteban Palacios quien, en lo tocante al tema de la esclavitud, expresó, con claridad política, la contradicción del liberalismo americano y peninsular: «En cuanto a que se destierre la esclavitud, lo apruebo como amante de la humanidad; pero como amante del orden político, lo repruebo»²⁵.

Frente a tanta idea racista -es el único modo de clasificarla-, levantó su voz el mejicano Guridi y Alcocer quien, con solidez y conocimiento de causa, defendió a los indios y también sus capacidades. Explicó que él, diputado por Tlaxcala, conocía bien las poblaciones de indios y el tópico que circulaba de que los indios no se quejaban, que eran dóciles, era una falsedad, porque «los indios se quejan, sino que no se les oye. Su voz es muy débil para resonar hasta los pies del Trono». Reconoció «que por lo común no saben hablar en castellano», que era recomen-

²³ Las Cortes asumieron la propuesta del diputado Yupanqui, y el decreto del 5 de enero de 1811 prohibió, de modo genérico, las vejaciones contra quienes definió como «indios primitivos». Ver decreto en *Colección de decretos... op. cit.*, vol. I.

²⁴ Debate en *DSC*, 3-X-1810, t.1, pp. 327-333.

²⁵ Palabras pronunciadas el 9 de enero de 1811: *Ibidem*, p. 329.

dable estimularlos a aprender castellano al establecer las leyes que sean preferidos para los empleos de gobernadores y alcaldes quienes conozcan el idioma, pero que, en definitiva, tenían derechos iguales, pues -inesperado razonamiento ante los peninsulares- «así como no se excluye de ellas [de las Cortes y otras instituciones] a los vizcaínos, porque los más no entienden sino el vascuence», así tampoco se debe excluir a los indios. Era el 25 de enero y el eclesiástico Guridi también defendió la necesidad de incluir a los negros, que los españoles de entonces les dio por llamar «pardos», así como a sus descendientes, que catalogaron como «castas».

Sin embargo, el liberal Pérez de Castro, aunque era el defensor oficial de establecer la igualdad, dejó traslucir los prejuicios cuando el 30 de enero expresó sus razones y criterios para esa igualdad política:

«Creo muy bien que los indios no se hallan en el estado de civilización de los europeos; pero sé que hay indios que tienen ilustración, propiedades y cultura, y no será mucho que haya uno en cada 50.000 que pueda venir al Congreso; fuera de que podrán ser nombrados por los indios algunos españoles americanos. Ni me hace fuerza que los indios, generalmente hablando, ignoren el castellano; hay muchos que lo saben; otros lo aprenderán; y si eso pudiera ser un óbice, no sé qué diríamos del pueblo vascongado, que en general, hablando de las clases bajas, no sabe más que el vascuence, que ciertamente no es más inteligible que las lenguas de los indios».

De nuevo esa sorprendente comparación con los vascos cuando se tocaba el asunto del dominio de la lengua castellana. Llegados a este punto, el peruano Feliú protestó por retrasar la igualdad, y por tratar a los indios como «inciviles, groseros, ignorantes»²⁶. Al final, se aprobó el artículo 1 del decreto de 9 de febrero de 1811, por 123 votos contra sólo 4, y su texto reveló las distintas posturas que intentó conciliar, pues habló de «pueblos españoles» en plural, dando por supuesto que había indios, vizcaínos, murcianos, etc., y además fue a los pueblos a los que reconoció «una competente representación en las Cortes nacionales», aunque pospuso hasta la Constitución el modo de hacer efectiva la igualdad, obviando, por supuesto, el asunto de los «pardos» u originarios de África²⁷. Amagó, además, un concepto federalista de la representación que conviene tener

²⁶ El diputado Feliú criticó duramente al barón de Humboldt, expresó que le hervía la sangre como «buen americano cuando le oye citar», porque este afamado naturalista alemán, arquetipo de la Ilustración europea, había difundido estereotipos de un racismo insostenible, como los de definir al indio como «brutal y tirano, cruel e impróvido, sin sentimientos de honor y vergüenza». En otro momento del debate Guridi y Alcocer, por su parte, proclamó que, si Newton y Leibniz hubieran sido criados y educados como esos indios, entonces «no hubieran pasado de ser unos rudos».

²⁷ Se redactó así: «Que siendo uno de los principales derechos de todos los pueblos españoles su competente representación en las Cortes nacionales, la de la parte americana de la Monarquía española en todas las que en adelante se celebren, sea enteramente igual en el modo y forma a la que se establezca en la península, debiéndose fijar en la Constitución el arreglo de esta representación nacional sobre las bases de la perfecta igualdad conforme al dicho decreto de 15 de octubre último».

presente para comprender que, junto al tema de la ciudadanía, estaba el de la representación territorial como claves de la nación.

Con las medidas de igualdad aprobadas en el mes de febrero, se llegó al definitivo debate del texto constitucional entre septiembre y octubre de 1811. Fueron declarados ciudadanos sólo los españoles que «por ambas líneas» tuviesen «su origen en los dominios españoles de ambos hemisferios y están vecindados en cualquier pueblo de los mismos». Esta medida fue revolucionaria, es justo repetirlo, porque incluyó a todos los naturales de las provincias americanas, los llamados «indios» por ser originarios de las Indias descubiertas por Colón. En teoría pasaron a ser beneficiarios de la condición de ciudadanos millones de indios o nativos americanos. En la práctica se excluyó a las castas, esto es, a cuantos fuesen descendientes o estuviesen mezclados con descendientes de esclavos africanos. Por eso se puso tanto empeño en que sólo gozasen de la ciudadanía los «españoles» -naturales de tierras españolas, peninsulares o americanas-, por ambas líneas. Para excluir a los que tuviesen mezcla de sangre africana.

En este punto los diputados liberales de la península y los americanos coincidieron en obviar la esclavitud y concentrarse en la igualdad de los americanos indígenas. Los liberales necesitaban el apoyo de los americanos frente a los absolutistas, de modo que los americanos lograron hacer prioritario el debate de la igualdad en la representación política. Por otra parte, llegaban a Cádiz tanto las noticias de los afanes independentistas americanos, como las remesas de plata y de impuestos procedentes de América, imprescindibles para sostener la guerra contra Napoleón. En semejante contexto tuvo lugar el debate para la inclusión de la igualdad de los americanos en la Constitución. Una vez aprobado el citado decreto del 9 de febrero de 1811, lógicamente ya se dio por incluida en esta cláusula constitucional toda la población originaria de América, esto es, los llamados «indios». Además, se aceptó el mestizaje entre indios y europeos, pues tal era la realidad de los criollos. Sin embargo ¿cómo abordar el mestizaje con los «originarios de África»?

Cuando el artículo 5º de la Constitución abrió la puerta de la ciudadanía para los libertos «que adquieran la libertad en las Españas» ¿se podría interpretar en el sentido de que, si eran libres y vecindados en un pueblo de las Españas, aunque fuesen «castas pardas» podían gozar de la condición y derechos que otorgaba la nacionalidad española? Se escamoteó la esclavitud y sólo se nombró a quienes hubiesen alcanzado la libertad en tierras americanas, en esas Españas definidas en plural. ¿Cuántos eran esos españoles y sobre todo cuántos de ellos gozarían también de la condición de ciudadanos? Ése fue el asunto que se abordó y definió entre los artículos 18 y 26 de la Constitución, que especificaron los requisitos para ejercer la ciudadanía española. En esas semanas de septiembre a primeros de octubre de 1811 el debate que recoge el *Diario de Sesiones* de las Cortes nos ha

dejado discursos y razonamientos tan importantes como dispares, desde el liberalismo igualitario de algunos diputados, sobre todo americanos, hasta el pragmatismo de la mayoría, e incluso el miedo racista más o menos encubierto de muchos. El ejemplo de la revolución de Haití estuvo en la mente de todos.

Pesó, sin duda, el miedo al peso demográfico de las «castas». Se usó entonces el término de «castas» o su sinónimo de «castas pardas» para definir a los «españoles que por cualquier línea traen origen del África». Abarcaban una extraordinaria multiplicación de mezclas de negros con indios, europeos y asiáticos y, a su vez, del resultado de la descendencia que se mezclaba entre sí. Esa complicada descendencia de mezclas entre negros e indios en sus distintos estratos fue lo que se conoció como sociedad de castas, con su catalogación de mulatos, zambos, cuarterones, moriscos, albinos, chinos, y un largo etcétera de mixturas étnicas e incluso lingüísticas que tanto los criollos como la burocracia de la corona hispánica encasillaron en compartimentos segregados y con criterios exclusivamente racistas.

El diputado por México, José Beye de Cisneros, dio unos datos que impresionaron en las Cortes. Explicó que no era necesario hacer caso a quienes quizás exageraban dando la cifra de 28 millones de habitantes en América. Sólo con atender los cálculos del barón de Humboldt ya se alcanzaba la cifra de 16 millones, y de éstos, con seguridad, diez millones eran «castas y seis [millones] españoles e indios puros»²⁸. Eran, por tanto, más de la mitad de la población. Las diferencias entre indios y castas se solapó en la realidad. A lo largo del siglo XVIII, cuando hubo falta de mano de obra, fueron catalogados como «indios» todos los que vivían en pueblos de indios, aunque fuesen negros, mulatos, zambos o incluso españoles empobrecidos. Si había indios, los encomenderos podían cobrarles el «tributo de indios», y no les interesó mirar si eran castas o blancos en la miseria. Lo mismo para los repartimientos, pues si desaparecían los pueblos de indios, se terminaba la fuente de enriquecimiento de muchos gobernadores, justicias, corregidores y demás autoridades españolas. De este modo, la realidad a la altura de 1800 fue de un 80% de la población mezclada entre indios y castas.

El artículo 18 de la Constitución definió quiénes eran los ciudadanos, «aque- llos españoles que por ambas líneas traen su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios, y están avecindados en cualquier pueblo de los mismos domi- nios». Esto es, sólo gozarían de la ciudadanía los originarios de España y América así como sus descendientes. Se construyó geográfica y socialmente tal derecho a los españoles (europeos o americanos) y a los indios, así como a sus descendien- tes, incluso si se habían mezclado entre sí. Se aceptó por tanto la mezcla de euro- peo con indio y sus posteriores descendencias, siempre que no tocasen por nin-

²⁸ DSC, 6-IX-1811, t. 8, pp. 200-204.

guna rama sangre africana o asiática²⁹. El artículo 18 reflejó tanto el racismo practicado por los criollos como el existente entre los españoles peninsulares.

Sin embargo, la mezcla con sangre africana contaminaba y automáticamente creaba «casta». El artículo que, por esto mismo, mayor vehemencia suscitó fue el 22, porque reguló la ciudadanía para los libertos y para esa larga lista de castas que, con mayor o menor cercanía, tuviesen alguna sangre originaria de África y Asia, sobre todo de África. Con el agravante demográfico y político de que tales castas superaban en mucho al total de indios y españoles, diez millones frente a seis. Las Cortes les pusieron unas restricciones muy severas y complicadas, casi imposibles de cumplir. Superaban con mucho a los requisitos exigidos a los extranjeros para obtener su carta de ciudadanía. A los mezclados con sangre africana sólo «les queda abierta la puerta de la virtud y del merecimiento para ser ciudadanos». Así se iniciaba el artículo 22, para, a continuación, enumerar esas virtudes y merecimientos. En primer lugar, «los que hicieren servicios calificados a la Patria». A continuación, «los que se distinguen por su talento, aplicación y conducta». Ahora bien ¿cómo garantizar la objetividad en la evaluación de esos tres requisitos de «talento, aplicación y conducta»?

No se especificó, pero se ajustaron aún más las condiciones exigidas. Se podían tener servicios calificados a la patria, se podía haber demostrado talento, aplicación y conducta, pero todo esto no era suficiente. Se les puso un nuevo cúmulo de trabas, «la condición de que sean hijos de legítimo matrimonio de padres ingenuos, de que estén casados con mujer ingenua, y avecindados en los dominios de las Españas, y de que ejerzan alguna profesión, oficio o industria con un capital propio». Muchos más requisitos y más duros que para el español blanco nacido en la península o para el indio no mezclado con alguna casta. Importante aclarar, por otra parte, que el calificativo de «ingenuo» significa gozar de la condición de persona libre o que no ha perdido la libertad. O sea, que además de estar legítimamente casados sus padres, éstos tenían que ser libres. De nuevo la esclavitud como tabú y como exclusión racista en las Cortes de Cádiz. Además, que también estuviesen casados con mujer libre, ingenua, porque -ya los hemos visto- la ciudadanía no era cosa de mujeres sino sólo de varones.

La aprobación de tan constrictivo artículo 22 no fue tranquila³⁰. De nuevo destacó el diputado Yupanqui quien, al escuchar el tono racista del obispo de

²⁹ Era la mezcla de los criollos. En gran medida, habían sido los criollos los que en el siglo XVIII habían perfilado esa constelación de castas, para diferenciarse de ellas y establecer su superioridad por llevar sangre europea o «blanca». Era su rasgo distintivo. La visualización de esta discriminación se desarrolló como género pictórico sobre todo en el virreinato de Nueva España (México) en el siglo XVIII: ver KATZEW, Ilona: *La pintura de castas*, Madrid, Turner, 2004.

³⁰ Los absolutistas se opusieron a esa puerta abierta a las castas, por más que fuese tan estrecha y tan dificultosa. Los diputados americanos, con práctica unanimidad, quisieron facilitar el acceso a la

Mallorca, replicó: «Todo el que ha estado en el Perú... sabe la general costumbre de no lactar las madres por sí a los hijos, sino entregarles a nodrizas negras, o de color, que los crían: y pregunto, ¿qué distancia puede haber entre el blanco y la negra que lo alimentó, o unos mulatos con quienes mamó desde la cuna?»³¹ Por su parte, el mejicano Guridi y Alcocer, consideró discriminatoria la expresión «originarios de África». Argumentó que «muchos de ellos no sólo son originarios del territorio español por una línea, sino por tres costados o agüelengos, y atendiendo a los bisabuelos, quizá por uno solo descienden de África, y por los otros siete de nuestro territorio.» Por eso se interrogó: «¿Qué razón habrá para que aún olvidando el nacimiento, a la mayor parte que tienen de origen español contrapese la pequeña de origen africano?». Además hizo hincapié en que era la esclavitud el origen maldito que se quería evitar y sobre todo que su número, sumado al de los indios, superaba con creces al de los ciudadanos peninsulares porque, al fin y al cabo, señaló, lo que no querían los españoles peninsulares era perder el control del gobierno de España.

Argüelles trató de aclarar que no se quería privar a los originarios de África del derecho de ciudadanía sino, por el contrario, abrirles el acceso a esos derechos, y eso era una facultad de la nación soberana, porque no podía cualquiera ser ciudadano, sino que «la nación debe llamar a componerle a quien juzgue oportuno». En la misma dirección, el liberal Espiga insistió en la diferencia entre español y ciudadano, porque «la cualidad de ciudadano no es una consecuencia inmediata de la libertad, y [por] que entre el esclavo y el ciudadano hay un largo intervalo, que puede alterarse, disminuirse ó aumentarse según exija la conveniencia de las naciones». En concreto, especificó que esa diferenciación era la consecuencia de que «la nación se puede considerar de dos maneras: o en su parte política que es su constitución, o en su parte legal que es su legislación». Y, dirigiéndose a los diputados americanos, Espiga los cercó con razones religiosas, pues muchos de ellos eran clérigos, como los citados Larrazábal, Guridi y Uría. Para defender el artículo 22, les espetó: «Si hay en la América libros separados de bautismo para sentar en unos las partidas de las castas, y en otro las de los españoles... [en tal

ciudadanía a ese tan alto porcentaje de población, tan temido por un lado y tan imprescindible por otro, pues como dijo el diputado por México, Beye de Cisneros, esas castas «son las que en las ocasiones de guerra forman la principal fuerza de los ejércitos de América en defensa del territorio español». También eran la mano de obra que sostenía toda la riqueza de las elites criollas. Ver el debate en *DSC*, del 6 al 10-IX-1811.

³¹ Yupanqui Expuso una idea de la igualdad y bondad natural enraizada muy probablemente en las tesis de Rousseau, o en una interpretación igualitarista del cristianismo. Argumentó que «si todo hombre nace libre; si de esta libertad no puede ser despojado sino por la fuerza ó la malicia de otros, y si esta fuerza ó malicia es un vicio meramente pasivo de parte del africano, que no dice culpa suya, es claro que en el momento en que él o su posteridad recobre la libertad natural y se hace *sui juris* para no depender de otro en sus actos civiles, ha recobrado la opción al ejercicio de la ciudadanía en aquella sociedad de que es miembro».

caso, si] los señores americanos no permiten que sus nombres sean escritos en un mismo libro, ¿querrán de buena fe unirse en un mismo cuerpo civil ó político? Cuando procuran con tanto empeño estar separados en el seno de la religión, ¿se juntarán gustosos en el de la política?». Fue un dardo directo contra la misma práctica que realizaba la iglesia católica en América.

Al final, el artículo 22 fue aprobado³² por 108 votos contra 36. Si hubo tales dificultades para establecer una mayor igualdad con cuantos estuviesen contaminados por la esclavitud, tanto más fuerte se manifestó la resistencia a plantear directamente la abolición de la esclavitud. Ya no se trataba de zambos y mulatos, sino de los esclavos y de un contexto internacional en el que estaba tan presente la rebelión de Haití como los movimientos a favor de la abolición de la esclavitud, aunque fuesen minoritarios. En todo caso, en las Cortes de Cádiz no hubo mayoría para abolir la esclavitud. Es más, cuando se trató, se hizo en «sesión secreta» para que no se publicara en el *Diario de Cortes*. La mayoría pensó o expresó que había que suprimir esa injusticia por inhumana, pero que cumplir ese justo anhelo subvertiría el «orden político». Se escamoteó, por tanto, el debate sobre la esclavitud, aunque se abordó el de la abolición de la trata. Argüelles y Nicasio Gallego lo plantearon con claridad. No se trataba de liberar a los esclavos, no se podía, porque el esclavo, según Nicasio Gallego, «es una propiedad ajena, autorizada por las leyes y sin una indemnización sería injusto despojar de ella a su dueño»³³. Ahora bien, los liberales, en general, se mostraron dispuestos a abolir la trata, porque entonces, al suprimir tan inhumano tráfico de personas, progresivamente desaparecería la esclavitud.

Por lo demás, la realidad de las guerras, la desarrollada en la península contra Napoleón y la abierta desde 1810 por los independentistas americanos, condicionaron fuertemente el acceso a la condición de ciudadanos. Se produjo una realidad igualitaria, producida por tales guerras, que también afectó a las castas y al debate sobre la abolición de la esclavitud, pero esto no encajó en la diferenciación social propia del ideario liberal desarrollado a ambas orillas del Atlántico, en los dos hemisferios de la nación española. Los requisitos exigidos para ser ciudadano español significaron una limitación que perfiló socialmente el sistema liberal desde su mismo arranque. No es el momento de analizar los requisitos que se establecieron para ser diputado a Cortes, con un listón económico que redujo el concepto de representación ciudadana de modo muy notable a los propietarios, porque los padres de la Constitución quisieron efectivamente cumplir el ideal

³² Los diputados americanos quedaron tan descontentos que incluso en marzo de 1812 se plantearon si firmar la Constitución por desacuerdo con éste y otros artículos que discriminaban a los territorios y españoles de América.

³³ El análisis de este debate en CHUST, Manuel: «De esclavos, encomenderos y mitayos. El anticolonialismo en las Cortes de Cadiz», *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, 11/2 (verano 1995), pp. 179-202.

liberal de una nación de propietarios³⁴. En el citado *Discurso Preliminar* a la Constitución se especificó con claridad que «nada arraiga más al ciudadano y estrecha más los vínculos que le unen a su patria como la propiedad territorial o la industrial afecta a la primera». Todo un programa social, económico y político. No hay que olvidarlo.

Los poderes provinciales: el federalismo derrotado.

Que el Estado se organizara desde la unidad indivisible de la soberanía de una nación, la española, no fue sinónimo de centralismo. Al contrario, se perfiló un modelo con una notable descentralización de poderes, lo que no era incompatible con la abolición de los privilegios territoriales anclados en el feudalismo estamental. En esa paradoja se desarrolló el nuevo Estado representativo. Las Cortes fueron unas, representativas de una única comunidad política -la nación España-, porque la soberanía era indivisible, pero el Estado se vertebró en tres niveles de representación territorial totalmente nuevos, votados por los ciudadanos, y que en nada quisieron parecerse a la fragmentación de reinos y señoríos del antiguo régimen estamental. Eran los ayuntamientos, las diputaciones y las Cortes. Es justo subrayar tanto los poderes que tuvieron los ayuntamientos en el modelo gaditano, como el peso institucional de las diputaciones provinciales: ¿acaso una prefiguración de las autonomías regionales de la España actual? Esos poderes locales, en cierto modo, encubrieron fórmulas soterradamente federales de articulación del Estado. Es cierto que el liberalismo posterior, sobre todo el de la Constitución de 1845, con la consiguiente ley de ayuntamientos, construyó un Estado tan unitario como centralizador y rígidamente centralista y oligárquico³⁵. Pero ésa fue otra historia que no es justo confundirla con lo que se proyectó en Cádiz y que se empezó a practicar desde el verano de 1812.

La Constitución de Cádiz abordó, en efecto, uno de los problemas de mayor calado para organizar el Estado, el titulado «Del territorio de las Españas». Al convertir en plural el concepto de España, se dejó patente la diversidad de territorios y de pueblos que se integraban en como una misma nación. España, por tanto, se constituyó con territorios (a veces se conceptualizaron como pueblos)

³⁴ PIQUERAS ARENAS, José A.: «Detrás de la política: República y Federación en el proceso revolucionario español», en J. A. Piqueras Arenas y M. Chust (comps.), *Republicanos y repúblicas... op. cit.*, pp. 8-12; y VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín: «Propiedad, ciudadanía y sufragio en el constitucionalismo español (1810-1845)», *Revista Electrónica de Historia Constitucional*, 6 (septiembre 2005), <http://hc.rediris.es/06/articulos/html/Numero06.html?id=05>

³⁵ CASTRO, Concepción de: *La Revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid, Alianza, 1979; FONTANA, Joseph: *La Revolución Liberal (Política y Hacienda, 1833-1845)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1977; SANTANA MOLINA, Manuel: *La diputación Provincial en la España decimonónica*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1989 y GALLEGO ANABITARTE, Alfredo: «España 1812: Cádiz, Estado unitario en perspectiva histórica», *Ayer*, 1 (1991), pp. 125-166.

cuyos nombres geográficos o institucionales aparentemente fueron los mismos que bajo la vieja monarquía, pero los liberales los llenaron con nuevos contenidos de representación ciudadana y con un carácter político totalmente contrario al del antiguo régimen. Ya no se trataba de una suma de reinos, virreynatos, capitanías generales, provincias, señoríos y ciudades, sino que todos se transformaron en provincias y se dotaron de una nueva institución para su gobierno, la diputación provincial. La misma en todos los territorios, aunque su delimitación fue polémica. De igual modo, la Constitución dotó a todos los pueblos de un ayuntamiento electo por los vecinos, sin más privilegios ni fueros ni diferencias de antiguo régimen. El territorio del Estado quedó, por tanto, estructurado en tres niveles, el pueblo, la provincia y la nación. Los tres con instituciones representativas, homogéneas e idénticas para toda la geografía española y con la primacía de las Cortes de la nación pues en éstas residía la soberanía.

La división de los territorios no se aprobó con facilidad. A falta de consenso, se postergó para una futura ley constitucional la «división más conveniente del territorio español, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan». La misma denominación de provincia también se evitó en el artículo 10 de la Constitución, al enumerar los territorios de las Españas, aunque luego, como dándola por supuesta, se incluyó en el título VI, cuando la Constitución abordó el gobierno de lo que llamó claramente «provincias». Así, al abordar la división de los territorios, camufladamente futuras provincias, se plantearon dos cuestiones importantes. La primera, la reivindicación de los diputados absolutistas que quisieron que subsistieran las diferencias del antiguo régimen en la organización por reinos, y la segunda y de mayor relieve político, la oposición de los diputados americanos a una relación de territorios que, si se hacía constitucional, dejaba en inferioridad numérica a tan extenso hemisferio. La península tenía constitucionalmente diecinueve territorios, mientras que toda América sólo alcanzaba quince. El debate era importante porque afectaba a la representación ante las Cortes, ya mermada drásticamente por la exclusión de las castas de la ciudadanía. Las reivindicaciones planteadas por distintos diputados americanos³⁶ para que figurasen como territorios distintas demarcaciones condujo a la citada solución de aplazar el problema, y de ahí ese artículo 11 en el que todo se postergó a una futura ley, cuando «las circunstancias de la Nación lo permitan», o sea, hasta que acabara la guerra en la península y se derrotase a los independentistas en América.

³⁶ Ver a este respecto los análisis de CHUST, Manuel: *La cuestión nacional americana en las Cortes de Cádiz*, Valencia, UNED-UNAM, 1999 y CLAVERO, Bartolomé: «Cádiz como Constitución», *Constitución política de la Monarquía española, promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812. Estudios*, Sevilla, Universidad de Cádiz-Ayuntamiento de Cádiz, 2000, vol. II, pp. 229-254 y del mismo, la sugerente interpretación de «Constitución europea e historia constitucional: el rapto de los poderes», *Revista Electrónica de Historia Constitucional*, 6 (2005), <http://hc.rediris.es/06/index.html>.

No hay que olvidar que la Constitución de Bayona era el espejo en bastantes cuestiones que se debatían en Cádiz y en aquel texto de 1808 ya se había establecido una división de los «reinos y provincias españolas de América y Asia», con diecisiete demarcaciones a efectos de representación en las Cortes, donde también habían quedado en desigualdad frente a la península. El artículo 10 del texto gaditano llegó sólo a mínimo consenso, el de establecer que «el territorio español comprende en la península, con sus terrenos é islas adyacentes, Aragón, Asturias, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Cataluña, Córdoba, Extremadura, Galicia, Granada, Jaén, León, Murcia, Navarra, Provincias Vascongadas, Sevilla y Valencia, las islas Baleares y las Canarias. En la América septentrional, Nueva España, con la Nueva Galicia, Guatemala, provincias internas del Oriente, provincias internas del Occidente, isla de Cuba, con las dos Floridas la parte española de la isla de Santo Domingo, y la isla de Puerto Rico, con las demás adyacentes á estas y al continente en uno y otro mar. En la América meridional la Nueva Granada, Venezuela, el Perú, Chile, provincias del Río de la Plata, y todas las islas adyacentes en el mar Pacífico y en el Atlántico. En Asia las islas Filipinas y las que dependen de su gobierno».

Que el diputado por Molina de Aragón, canónigo absolutista de Valencia, José Roa y Fabián, protestase por la desaparición del listado de territorios del viejo señorío de Molina, no dejaría de ser anécdota intrascendente si no supiéramos que en 1980, al organizar el Estado de las Autonomías actual, el órgano de representación de Castilla-La Mancha tuvo que llamarse «Junta de Comunidades» precisamente para recoger el sentir de que había más de una comunidad, en este caso, la de Molina, que se sentía distinta al resto. Ahora bien, en aquel debate desarrollado en Cádiz lo importante fue la necesidad de alianza entre liberales y americanos para imponerse a los absolutistas y por eso prefirieron posponer el consenso para equilibrar la organización territorial en aquel continente. Se podría encontrar, por otra parte, una estrategia deliberada de impedir a toda costa que los intereses americanos se sobrepusieran sobre los de la península, pues no otro era el resultado de establecer grandes y extensas demarcaciones territoriales en América.

Que el asunto no quedó zanjado en el texto constitucional no sólo lo demuestra la decisión y el compromiso de elaborar una ley de división provincial, sino que, al poco de aprobarse la Constitución, en el decreto de 23 de mayo de 1812, las Cortes ya ampliaron el número de territorios con diputaciones en la península. En este momento deslindaron las siguientes diputaciones provinciales en la península: Aragón, Asturias, Ávila, Burgos, Cataluña, Córdoba, Cuenca, Extremadura, Galicia, Granada, Guadalajara con Molina, Jaén, León, Madrid, La Mancha, Murcia, Navarra, Palencia, Salamanca, Segovia, Sevilla, Soria, Toledo, Valencia, Valladolid, Zamora, una diputación de las tres provincias vas-

cas, las islas Baleares y las islas Canarias. En ese mismo decreto, los americanos consiguieron aumentar en cinco más (sobre las quince enunciadas en el texto constitucional) el número de territorios con derecho a diputación: Cuzco en Perú, Quito en Nueva Granada, Charcas en Buenos Aires, San Luis de Potosí en Nueva España, León de Nicaragua en Guatemala que incluía la provincia de Costa Rica y Santiago de Cuba. No obstante la diferencia seguía siendo ostensible con respecto a la Península en la que se establecían treinta y una, frente a veinte en América y Asia. Un poco más tarde, en junio de 1813, al decretarse la instrucción para el gobierno económico y político de las provincias, las Cortes ampliaron una diputación más, para Santiago de Cuba que se desgajó de León de Nicaragua. Ese mismo mes de junio, la Regencia encargó a Felipe Bauzá la preparación de una división provincial con ánimo de ser la definitiva. Baste ahora recordar que la propuesta del mallorquín F. Bauzá se convirtió en el documento de mayor envergadura al respecto y que el propio autor lo razonó explicando que tuvo en cuenta no sólo criterios de racionalidad administrativa, sino también de «afecto y unión» así como de tradición e historia³⁷.

Por lo demás, el debate sobre las diputaciones no fue sólo por las lindes territoriales, sino sobre todo por sus competencias de gobierno. Los diputados americanos pretendieron dotarlas de una indudable capacidad de autogobierno territorial, por ser representativas y, en consecuencia, dotadas de cierta dosis de soberanía para organizar y decidir en cuestiones económicas, sociales, educativas y militares. Ésa era la aspiración de las elites criollas y así lo expresaron sus diputados en Cádiz. En concreto, el mexicano Ramos Arizpe lideró la defensa de unas diputaciones con poderes que hoy catalogaríamos como autonomistas. Los diputados peninsulares, al contrario, concibieron la institución provincial como un escalón administrativo del Estado unitario cuya principal finalidad precisamente consistiría en controlar las posibles derivas federalizantes de los ayuntamientos.

Por un motivo o por otro, el hecho es que las diputaciones nacieron como instituciones representativas, por un lado, y como delegadas administrativas del Estado central, por otro. Se les asignaron poderes importantes para cumplir tales funciones. Fueron los diputados americanos los que lograron incluir contenidos más democratizadores en la organización de los poderes locales, en los ayuntamientos y diputaciones provinciales. Aportaron al liberalismo una dimensión igualitaria y federalizante que, sin embargo, sus congéneres peninsu-

³⁷ Este plan, base para el posterior decreto de 1833, así como las vicisitudes de la división provincial, han sido temas exhaustivamente investigados por NADAL I PIQUÉ, Francesc: *Burgueses, burócratas y territorio. La política territorial en la España del siglo XIX*, Madrid, IEAL, 1987 y BURGUEÑO, Jesús: *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996.

lares frenaron³⁸. La perspectiva federal de organización de los poderes integrados en un mismo Estado nación se hizo presente por la realidad americana y no tanto por la peninsular.

Para los diputados americanos la nación era el ajuntamiento, la agregación, de pueblos y no sólo de individuos. Por eso, con independencia de los intereses que existieron de por medio, los americanos lanzaron en los debates gaditanos tanto su idea de nación como de representación, en cuya argumentación solaparon las tesis liberales sobre el individualismo de ciudadanos soberanos, con la perspectiva federal de nación como conjunto de pueblos gobernados por un mismo Estado. Por eso defendieron que los diputados no sólo debían tener carácter nacional sino impronta y compromiso con el territorio que los había elegido. De igual modo, las diputaciones provinciales no podían estar sometidas a la presidencia de un Jefe político designado por el poder central, tal y como los liberales peninsulares, con Argüelles y Toreno a la cabeza, lograron que se aprobase.

Los diputados americanos defendieron las vinculaciones territoriales de los representantes políticos y aludieron a los intereses concretos expresados a través del voto. Desplegaron una concepción alternativa de la soberanía nacional y de España como Estado nación³⁹. Su idea de soberanía se escalonaba en tres niveles: el municipal, el provincial y el nacional. Una perspectiva que, si no explícitamente federal, sí que supuso un rotundo autonomismo provincial y un municipalismo democratizador. Pensaron los ayuntamientos y las diputaciones como instituciones que, al ser electivas, debían representar la soberanía del correspondiente pueblo y territorio. Florencio Castillo, diputado costarricense, lo formuló en términos bien claros: «Si las Cortes representan a la Nación, los cabildos representan un pueblo determinado». Y, por su parte, el mexicano Guridi y Alcocer definió sin ambigüedad el papel de los diputados provinciales: «Yo tengo a los diputados provinciales como representantes del pueblo de su provincia, cuando hasta los regidores de los ayuntamientos se han visto como tales aun antes de ahora. Unos hombres que ha de elegir el pueblo, y cuyas facultades les han de venir del pueblo o de las Cortes, que son la representación nacional, y no del poder ejecutivo, son representantes del pueblo»⁴⁰.

³⁸ Para los contenidos del federalismo en el continente americano, CARMAGNANI, Marcello *et alii*: *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, México, FCE, 1996 y SABATO, Hilda (coord.): *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1999.

³⁹ Un análisis detallado en CHUST, Manuel: «Constitución de 1812, liberalismo hispano y cuestión americana, 1810-1837», *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, 25 (enero-julio 2002), Buenos Aires.

⁴⁰ El debate en *DSC*, 10-I-1812, t. 11, pp. 210 y ss.

Insistieron en la necesidad de afrontar la realidad americana como distinta y no al modo en que se trataban los territorios peninsulares. Las palabras del peruano Morales Duárez fueron elocuentes al respecto:

«se dice que siendo todos hermanos no debe reinar más que la unión, ni nunca puede haber ni entenderse diferencia de intereses. La proposición confunde el derecho con el hecho, a la potencia con el acto, y a las prácticas reales y universales del mundo con los bellos deseos de una pura imaginación [...]. En vano se pretende negar el caso de oposición de intereses entre un pueblo de América y otro de España».

En efecto, la herencia de una monarquía tan dispar y extensa no se ajustaba fácilmente al criterio de Estado nación unitario si no se optaba por fórmulas, más o menos implícitas, de federación representativa y organizativa o, cuando menos, marcadamente autonomistas.

Por otra parte, junto a los americanos, también hubo planteamientos de tono federalizante sobre todo en destacados diputados de Cataluña y Valencia, por más que fuesen absolutistas y esta doctrina no se puede obviar para comprender cómo hubo una coincidencia en concebir la unidad de la nación no como esencia previa sino como el resultado de la agregación o ajuntamiento de soberanías de pueblos y provincias. Sin embargo, los liberales peninsulares defendieron la idea de una nación basada tanto en el individualismo ciudadano como en la indivisibilidad de la soberanía y en la consiguiente homogeneización de las instituciones nacionales. Por eso abolieron las diferencias entre reinos y provincias, suprimieron la enorme dispersión legal y jurídica, derribaron las aduanas entre reinos, provincias y señoríos y desterraron la fiscalidad emanada de los privilegios señoriales. El decreto de abolición de señoríos constituyó la máxima expresión de la unidad de una soberanía exclusivamente perteneciente a la nación⁴¹.

Se propusieron, en definitiva, crear libertad e igualdad. De ahí el miedo que profesaron Argüelles, Toreno o Muñoz Torrero a cualquier amago de federalismo. Lo consideraron una pervivencia de diferencias feudales o de privilegios estamentales o territoriales. De hecho, fue el mismo Argüelles el que pronunció el concepto tabú, el federalismo, en los debates, para espantarlo y refutarlo. De igual modo, otros destacados liberales como Muñoz Torrero, Espiga y Toreno, ratificaron en sus intervenciones la tesis individualista de la representación conjugada con la teoría de una nación única, soberana en sí misma, que no podía aceptar la existencia de otros cuerpos -fuesen estamentos o territorios, ayuntamientos o diputaciones- que le disputasen la máxima potestad a las Cortes unitarias⁴².

⁴¹ Importante enfatizar el conflicto señorial tan frecuentemente obviado para comprender cuanto acontece en este proceso de transformaciones sociopolíticas: ver HERNÁNDEZ MONTALBÁN, Francisco: *La abolición de los señoríos en España (1811-1837)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1999.

⁴² VARELA SUANZES, Joaquín: *Las Cortes de Cádiz: representación nacional y centralismo*, Alicante:

Cuando se debatieron los artículos 10 y 11 sobre «los territorios de las Españas», Muñoz Torrero refutó a los absolutistas Aner y Borull, defensores de la estructura de antiguos reinos y opuestos a la organización provincial, y pronunció un discurso parte del cual se ha citado con frecuencia en el debate actual sobre la España de las autonomías. El diputado extremeño era el presidente de la comisión constitucional y lanzó la siguiente advertencia: «estamos hablando como si la nación española no fuese una, sino que tuviera reinos y estados diferentes. Es menester que nos hagamos cargo que todas estas divisiones de provincias deben desaparecer, y que en la constitución actual deben refundirse todas las leyes fundamentales de las demás provincias de la monarquía. La comisión se ha propuesto igualarlas a todas; pero para esto, lejos de rebasar los fueros, por ejemplo, de los navarros y aragoneses, ha elevado a ellos a los andaluces, castellanos, etc., igualándoles de esta manera a todos juntos para formar una sola familia con las mismas leyes y gobierno. Si aquí viniera un extranjero que no nos conociera diría que aquí había seis o siete naciones... Yo quiero que nos acordemos que formamos una sola nación, y no un agregado de varias naciones»⁴³.

La unidad nacional se convirtió, por tanto, en dique incuestionable para los liberales doceañistas contra la persistencia de diferencias procedentes del antiguo régimen. Por eso, no sólo fueron arduos los debates de los artículos 10 y 11 de la Constitución, para crear las provincias, sino también los producidos por el título VI, sobre el gobierno de pueblos y provincias. No sólo fueron importantes los poderes del ayuntamiento sino también el número, como ocurría con las diputaciones. Si el artículo 310 estableció la implantación de un ayuntamiento por cada 1.000 almas, donde no los hubiere, esta decisión no afectaba tanto a la península, con una larga historia municipal, sino sobre todo al continente americano donde habría que crear una multitud de ayuntamientos. Semejante multiplicación de ayuntamientos ¿daría paso a una atomización del poder o también al desplazamiento de las oligarquías en el control de los municipios y provincias? Aunque los liberales peninsulares y americanos coincidieron en que un ayuntamiento fuese el modo de establecer el primer eslabón de representación de los españoles en la organización del Estado nación, no tuvieron idénticos fines. Para los primeros, ante todo se trataba de abolir el poder jurisdiccional de la nobleza, mientras que los americanos trataron de convertir los ayuntamientos en plataformas de competencias autonomistas. Por eso, al debatir los artículos referidos a los ayuntamientos, los americanos insistieron una vez más en el significado soberano del pueblo que votaba a sus representantes municipales y, por tanto, en el valor político de una institución electa por todos los vecinos ciudadanos.

Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2005:

<http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12587296523481506876435/index.htm>

La respuesta correspondió al conde de Toreno. Sus palabras tienen ecos de sorprendente actualidad, cuando, respondiendo a un diputado americano que defendía que «los ayuntamientos eran representantes de aquellos pueblos por quienes eran nombrados», explicó con rotundidad: «Éste es un error: en la Nación no hay más representación que la del Congreso nacional. Si fuera según se ha dicho, tendríamos que los ayuntamientos, siendo una representación, y existiendo consiguientemente como cuerpos separados, formarían una nación federada, en vez de constituir una sola e indivisible Nación. [...] Los ayuntamientos son esencialmente subalternos del Poder ejecutivo: de manera, que sólo son un instrumento de éste, elegidos de un modo particular, por juzgarlo así conveniente al bien general de la Nación; pero al mismo tiempo, para alejar el que no se deslicen y propendan insensiblemente al federalismo, como es su natural tendencia, se hace necesario ponerles el freno del Jefe político, que nombrado inmediatamente por el Rey, los tenga a raya y conserve la unidad de acción en las medidas del gobierno. Éste es el remedio que la Constitución, pienso, intenta establecer para apartar el federalismo, puesto que no hemos tratado de formar sino una nación sola y única»⁴⁴.

En el mismo problema incidió el debate sobre el papel del jefe político, futuro gobernador civil, al frente de las diputaciones. Si en el propio vocablo de diputación iba inserta la idea de representación, no tenía mucho sentido que la presidiera el representante del poder central. Los americanos quisieron entender e interpretar la diputación como un organismo de representación territorial, en una gradación de abajo hacia arriba, como poderes intermedios entre el Estado central y los ayuntamientos. Sin embargo, fue el mismo Argüelles el que cortó directamente tal posibilidad. Quiso desvanecer cualquier duda al respecto e insistió en que era vana «cualquiera idea de representación que se pueda suponer en las diputaciones de provincia. Tal vez las opiniones de algunos señores nacen de este principio equivocado», porque, consideró necesario subrayarlo y repetirlo, «la representación nacional no puede ser más que una, y está refundida solamente en las Cortes». No cabía, por tanto, convertir las diputaciones en representaciones de las voluntades de los pueblos. Que las palabras de Argüelles estuviesen arropadas por los artículos que capacitaban a las Cortes y al ejecutivo nacional a ejercer sus poderes por encima de las diputaciones, no quiere decir, sin embargo, que el hecho mismo de la representación de los partidos o comarcas en una diputación provincial dejase de albergar una plataforma de representación de intereses territoriales⁴⁵.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *DSC*, 10-I-1812, t. 11, p. 212.

⁴⁵ Las más destacadas intervenciones de Argüelles contra el potencial federalismo, en *DSC*, 9-I-1811, t. I, pp. 329-330 y el 21-XI-1811, t. III, p. 2.310.

Se impuso el criterio de igualdad tal y como lo entendieron los liberales, como sinónimo de uniformidad y homogeneidad. Toreno incluso fue más allá, pues dio un contenido totalmente distinto a los ayuntamientos y diputaciones, les asignó no el rango de representación ciudadana sino una naturaleza administrativa. Por eso propugnó su necesario sometimiento al control de las instituciones centrales de la soberanía nacional, así como su idéntica composición pues ayuntamientos y diputaciones no tenían por qué ajustarse a ningunas especificidades territoriales. Era el eco de esa corriente y concepción administrativista de las instituciones que ya estaba en la Constitución de Bayona y que luego se impondría con el liberalismo moderado desde 1834. No por casualidad ocuparía altos de la máxima responsabilidad en aquellas fechas posteriores. Ahora, en 1812, en respuesta al diputado americano Castillo, ya avanzó sus posiciones cuando replicó que los ayuntamientos no eran los «representantes de aquellos pueblos por quienes eran nombrados», porque «en la nación no hay más representación que la del congreso nacional». Aceptar su carácter representativo encerraba el peligro de que éstos derivasen hacia una fórmula de «nación federada en vez de constituir una sola e indivisible nación». En consecuencia, había que situar los ayuntamientos bajo el control del poder ejecutivo, como «un instrumento de éste», por más que fuesen electos.

Epílogo.

Los años de vigencia de la Constitución gaditana y el funcionamiento de los ayuntamientos constitucionales y de las diputaciones de 1813 a 1814, así como la experiencia del trienio de 1820 a 1823, confirmaron esa deriva democratizadora y soterradamente federalista que barruntó Toreno. Por eso, Toreno, Arguelles y la mayoría de los antiguos liberales doceañistas, cuando volvieron al poder a partir del año 1835 y 1836, acometieron los cambios de legislación adecuados para cortar tales potencialidades federalizantes. En 1837, en unas Cortes que tampoco fueron convocadas como constituyentes, modificaron nada menos que la Constitución de Cádiz y aprobaron un nuevo texto para cercenar los contenidos de la ciudadanía y las posibles derivas federalizantes. Suprimieron el sufragio masculino universal e implantaron el sufragio censitario. Luego, sus congéneres, los liberales moderados atornillaron el control de los ayuntamientos con una polémica ley que, si no se puso en marcha en 1840, estuvo vigente a partir de 1844. Son cuestiones que desbordan el objetivo de estas páginas pero que es justo enunciarlas, para constatar las potencialidades democratizadoras que se albergaron en el texto constitucional de 1812.

En definitiva, en las Cortes de Cádiz, tanto el concepto de ciudadanía como el de la organización territorial del Estado se plantearon con potencialidades cuya radicalidad práctica no es objeto de estudio de estas páginas, pero cuyo debate y

contenidos no procede obviar para comprender la trayectoria del liberalismo español a lo largo del siglo XIX, así como la herencia que nos ha legado en cuanto a la organización de la nación. Los liberales de Cádiz fueron conscientes de las posibilidades que se inauguraban con sus decisiones sobre el voto en ayuntamientos y diputaciones, tanto para el desarrollo de una ciudadanía democratizadora como en el amago de una tentación federalista. Las palabras de Toreno expresaron los miedos al respecto, pues razonaba que España era una nación tan amplia como diferenciada en sus partes y por eso mismo

«lo dilatado de la nación la impele bajo de un sistema liberal al federalismo; y si no lo evitamos se vendría a formar, sobre todo con las provincias de Ultramar, una federación como la de los Estados Unidos, que insensiblemente pasaría a imitar la más independiente de los antiguos cantones suizos, y acabaría por constituir estados separados».

Argüelles siempre enfatizó los inconvenientes de un sistema como el de la «federación angloamericana», que, no cabe duda, estaba en la mente de los diputados americanos. Tanta reiteración contra los peligros del federalismo ¿consistió en una simple posición teórica sobre la esencia unitaria de la soberanía nacional o más bien encubrió el empeño de seguir tratando a las provincias americanas como colonias en la práctica? No hay que olvidarlo: la Constitución de Cádiz estuvo en el trance de no ser aprobada por los diputados americanos precisamente por estas divergencias, que de ningún modo fueron nimias, máxime cuando estaba sublevada en guerra independentista una muy importante parte de esa América que se pretendía absorber como naturalmente española. Ahora bien, es justo subrayar que aquellos liberales abordaron el reto de conjugar tan enormes y varios territorios con la idea de nación, con la nueva legitimidad basada en la revolución del voto y con un Estado legitimado por la soberanía de ciudadanos libres e iguales. Tuvieron que inventar y justificar una España distinta a la heredada de la monarquía absoluta y plurivasallática⁴⁶.

⁴⁶ Cuestiones que se abordan en PÉREZ GARZÓN, Juan Sisinio: *Las Cortes de Cádiz: el nacimiento de la nación liberal (1808-1814)*, Madrid, Síntesis, 2007 (en prensa).