

CAPÍTULO IV

LA REPÚBLICA FEDERAL

TAMPOCO necesitaron los centroamericanos de ninguna lucha armada para separarse de México, que hubiera podido en esta ocasión hacerles olvidar viejas rencillas y hermanarlos ante un ideal común. Por el contrario, esta situación les cayó de sorpresa. Filisola se quedó todavía algún tiempo en Guatemala, pero los inevitables rozamientos con las nuevas autoridades indispusieron los ánimos; y sea por esto o por otros motivos, ocupó militarmente Chiapas, que se había declarado independiente de México, ocupación que determinó su definitiva incorporación a esa república.

La anexión de Centroamérica a México sólo trajo infortunios. Fuera de la pérdida de la provincia de Chiapas y de los enormes impuestos y gastos para las juras del emperador, de tal manera, como dice el historiador Marure, que “aún los más obstinados se convencieron de que en el falso supuesto de no tener Guatemala elementos para ser nación, México en vez de dárselos, le quitaría los pocos que tuviera”;⁹ fuera de eso, decimos, la anexión exacerbó más el odio de las provincias hacia Guatemala. En especialidad, la anexión puso frente a frente a las provincias de Guatemala y San Salvador, que, además de ser vecinas eran las más densamente pobladas y las que inevitablemente habrían de decidir los destinos de Centroamérica. San Salvador, no obstante haber sido dominada por Filisola, se había engrandecido con la lucha; y así la vemos surgir fortalecida después de la anexión. Todos los pasos subsiguientes que da tienen por fin afirmar su autonomía y engrandecer su territorio. Es así como somete por la fuerza a Sonsonate —Alcaldía Mayor sujeta al Gobierno central— y la obliga a pronunciarse por su incorporación a San Salvador, aprovechando el regreso de una fuerza expedicionaria a Guatemala, con motivo de una asonada de sainete, promovida por el capitán Rafael Ariza y Torres; es así como se pronuncia decididamente por el sistema federal y se organiza como Estado Federal cuando solamente habían sido publicadas las bases de la Constitución, y es así como también gestiona —aunque sin lograrlo— ante los gobiernos de Honduras, Nicaragua y Costa Rica, que la Asamblea Constituyente sea trasladada a San Salvador.¹⁰

⁹ A. Marure, *Historia de las Revoluciones de Centro América*, t. I, p. 57, Tipografía El Progreso, Guatemala, 1877. Hay edición de 1960. Edit. J. de Pineda Ibarra, *Historia de Costa Rica*.

¹⁰ A. Marure, *op. cit.*, t. I, p. 78; R. Fernández Guardia, *La Independencia*, p. 132, Librería Lehmann y Cia., San José, C. R., 1941.

La energía y habilidad de sus líderes, próceres de la Independencia, anti-anexionistas y republicanos, eran garantía de éxito. En especial, la habilidad del presbítero doctor José Matías Delgado.

El 24 de junio de 1823 quedó instalado el primer Congreso Centroamericano, cuyas elecciones habían ganado en su gran mayoría los republicanos. Dicho Congreso estuvo compuesto por los hombres más eminentes del istmo en aquella época. Organizó prontamente los Poderes Públicos, nombrando un ejecutivo provisional y reservándose la facultad legislativa. Uno de sus primeros actos fue emitir el decreto del 1º de julio de aquel año, por el cual se proclamó solemnemente la independencia de España, de México y de cualquier otra potencia y se declaró que las provincias "son y forman nación soberana" y que, sin perjuicio de lo que se resuelva en la Constitución, se llamarían: "Provincias Unidas del Centro de América." Con ello quedaba claro que las provincias formarían un solo Estado, independiente y soberano, cuya forma de gobierno se establecería en la Constitución.

La Asamblea, nombró una Comisión de su seno, compuesta por el doctor y presbítero José Matías Delgado, el doctor Pedro Molina, el doctor Mariano Gálvez y don José Francisco Barrundia; todos del partido liberal, salvadoreño el primero y los tres últimos guatemaltecos, para que redactara un proyecto de bases constitucionales. La Comisión cumplió su cometido el 25 de octubre y este proyecto en sustancia fue aceptado por la Asamblea, que ordenó su publicación el 27 de diciembre siguiente, invitando "a los establecimientos científicos, cuerpos literarios y a todos los ciudadanos" a que hicieran observaciones, "proponiendo las modificaciones o reformas de que a su juicio sean susceptibles estas bases constitucionales". Las bases¹¹ expresan en su introducción que la Asamblea las ha decretado "para dar a los pueblos una idea del sistema de gobierno *que ha adoptado*; de los principios constitutivos *que comienza a desarrollar en la creación* de un nuevo orden social, *el más análogo a las luces del siglo*, y a los *deseos y disposición actual* de las provincias unidas del centro de América..." (El subrayado es nuestro.) En dos meses, desde que fue presentado el proyecto hasta que fue decretada su publicación, la Asamblea Nacional Constituyente había decidido ya que el sistema de gobierno adoptado sería el federal, entre otras razones, por ser el más análogo a las luces del siglo, aunque también a los deseos y disposición actual de las provincias. Poco habría de esperarse de las observaciones que hicieran los ciudadanos. Las bases establecían una organización de los poderes federales y estatales, que más tarde habría de pasar íntegra a la Constitución. Por eso omitimos toda referencia a las mismas, ya que esa organización será objeto de posteriores comentarios, no sin dejar consignado que las originalidades que se han señalado en la Constitución,

¹¹ Véase del autor, *Documentos de la Unión Centroamericana*, Edit. José de Pineda Ibarra. Guatemala, 1957.

por ejemplo la organización del Senado y la del Congreso, provienen de las referidas bases.

Publicadas las bases, la provincia de San Salvador decidió convocar un Congreso Constituyente que emitiera la Constitución del Estado, para asegurarse el sistema federal. Según se dijo, para evitar estas desautorizadas medidas, la Asamblea Nacional Constituyente emitió un decreto el 5 de mayo de 1824, facultando a las provincias a que eligieran sus autoridades conforme a las bases. En la misma fecha convocó también para elecciones de las autoridades federales: presidente, vicepresidente, diputados al Congreso, senadores y miembros del Poder Judicial. Cuando la Constitución fue emitida, los Estados ya tenían sus gobiernos organizados, a excepción de Nicaragua, que desde hacía años se debatía en una permanente guerra civil. El federalismo, pues, había sido decidido ya en forma irrevocable, y no sólo el federalismo, sino las originalidades del sistema que traían las bases. Prácticamente, todo se había resuelto en los dos meses transcurridos desde la presentación de las bases al decreto de su publicación. Por eso, Montúfar y Coronado dice con mucho acierto: ¹² "las bases constitucionales decretadas en diciembre de 1823 fueron el resultado de una situación política de aquella época: en los detalles de su desarrollo influyeron otras circunstancias, y siempre el texto de la base cerraba todas las discusiones o las hacía inútiles".

No obstante lo anterior, no pudo evitarse una fuerte discusión sobre el sistema. El país se hallaba dividido entonces en dos bandos: el partido conservador, de tendencia centralista, y el partido liberal, de tendencia federalista. Los centralistas decían que con el sistema federal el Estado se debilitaría dividiéndose y que por la población inculta, heterogénea y diseminada en un gran territorio, el entable del federalismo resultaba difícil; que el federalismo fomentaba las rivalidades, los despotismos locales, las convulsiones y hasta la propia disolución del Estado, además de resultar un sistema costosísimo para un país pobre; por otra parte recordaban cómo Chile y Colombia habían vuelto al centralismo al comprender que era un sistema para pueblos de distinta idiosincrasia. Los federalistas, por el contrario, objetaban que con un solo gobierno central era más fácil establecer dictaduras y someter a los pueblos; que lo heterogéneo de la población era contrario a la uniformidad del centralismo y que el aislamiento de las poblaciones reclamaba la existencia de autoridades locales que pudieran resolver sus problemas con toda competencia. Fortalecían estos argumentos haciendo hincapié en la tendencia natural a todo lo nuevo, que inclinaba a la adopción de las doctrinas modernas, a la gran reforma del siglo de la razón y de las luces y al espectáculo que debería dar América en la mejora universal de las sociedades.

La asamblea nombró una Comisión para redactar el proyecto de Consti-

¹² M. Montúfar y Coronado, "Memorias para la historia de la revolución de Centroamérica". *Memorias de Jalapa*, Tip. Sánchez y de Guise, Guatemala, 1934.

tución. Esta Comisión estuvo integrada así: presidente, José Francisco Barrundia; vocales: Isidro Menéndez, Fernando Dávila, Matías Delgado, Luciano Alfaro, Francisco Quiñónez, Juan Esteban Milla, Juan Francisco de Sosa, Francisco Márquez, José Antonio Alvarado, Miguel Pineda, Mariano Gálvez y Toribio Argüello. Dicha Comisión asentó que, al redactar los artículos del proyecto, "se arregló a los principios sentados en las bases aprobadas por la Asamblea. Si queremos apartarnos de ellos, prescindiendo de la fuerza que tiene su aprobación, será necesario que se den nuevas bases y se forme según ellas un nuevo proyecto de Constitución".¹³

El 22 de noviembre de 1824 fue decretada la Constitución federal. Como ya lo dijimos en otra oportunidad¹⁴ inspirada en el modelo de los Estados Unidos para la adopción del sistema, como aconteció con los demás países hispanoamericanos que adoptaron el federalismo, contenía novedades que constituyeran verdaderas imperfecciones, si nos atenemos a lo que los autores de la Constitución americana consideraban básico para su buen funcionamiento. La Constitución también había tomado algunas de sus prescripciones en cuanto a organización y a garantías individuales, de la Constitución española de 1812, que venían del modelo francés. No nos detendremos aquí en un análisis completo de aquel texto.¹⁵ Para nuestro objeto solamente nos referiremos a su parte estructural y a lo que pueda tener relación con ella.

Poder Legislativo. El poder legislativo reside en un Congreso compuesto de representantes popularmente elegidos, en razón de uno por cada treinta mil habitantes (Artículo 55), que se renovará por mitad cada año (Artículo 58). El Congreso resolverá en cada legislatura el lugar de su residencia; pero tanto el Congreso como las demás autoridades federales no ejercerán otras facultades sobre la población donde residan, que las concernientes a mantener el orden y tranquilidad pública para asegurarse el libre y decoroso ejercicio de sus funciones (Artículo 64); y cuando las circunstancias de la nación lo permitan se construirá una ciudad para residencia de las autoridades federales, las que ejercerán en ella una jurisdicción exclusiva (Artículo 65). Entre otras facultades, corresponde al Congreso: hacer las leyes de la federación; levantar y sostener el ejército y la armada nacional; formar la ordenanza general de una y otra fuerza; autorizar al poder ejecutivo para emplear la milicia de los Estados, cuando lo exija la ejecución de la ley, o en caso de insurrección o para repeler invasiones, decretar y designar rentas generales, y no siendo bastantes, señalar el cupo que corresponda a cada Estado (Artículo 69).

Senado. Es el Senado el que sanciona la ley, previo informe del poder

¹³ David Vela, *Barrundia ante el espejo de su tiempo*, t. I, p. 148, Imprenta Universitaria, Guatemala, 1956.

¹⁴ Alberto Herrarte, *La Unión de Centroamérica — Tragedia y esperanza*, 2ª ed., p. 104, *op. cit.*

¹⁵ Para el texto de esta Constitución véase, del autor, *Documentos de la Unión de Centroamérica*".

ejecutivo (Artículos 77 a 86); el ejecutivo solamente la promulga (Artículos 87 y 88). El Senado se compone de miembros elegidos popularmente, en razón de dos por cada Estado y se renovará anualmente por tercios (Artículo 89). Preside el Senado el Vicepresidente de la República (Artículo 94). Son atribuciones del Senado, además de la sanción de las resoluciones del Congreso: sostener la Constitución, velar sobre el cumplimiento de las leyes y sobre la conducta de los funcionarios del gobierno federal; dar consejo al ejecutivo: 1) acerca de las dudas que ofrezca la ejecución de las resoluciones del Congreso; 2) en los asuntos que provengan de relaciones y tratados con otros países, 3) en los de gobierno interior de la República, 4) en los de guerra e insurrección; convocar al Congreso en casos extraordinarios; proponer ternas al ejecutivo para el nombramiento de ministros diplomáticos, de comandante de las armas de la federación, de los oficiales del ejército de coronel inclusive arriba, de comandantes de los puertos y fronteras, de ministros de la tesorería general y de los jefes de las rentas generales (Artículos 98 a 104).

Poder Ejecutivo. El poder ejecutivo se ejercería por un Presidente nombrado por el pueblo de todos los Estados (Artículo 106). Son atribuciones del ejecutivo: consultar al Congreso sobre la inteligencia de la ley y al Senado sobre las dudas y dificultades que ofrezca su ejecución. Debe conformarse en este caso con su dictamen y cesa su responsabilidad; consultará al Senado sobre las negociaciones y tratados con potencias extranjeras, aunque no es obligatorio conformarse con su dictamen; consultará al Senado en los negocios graves del gobierno interior y en los de guerra e insurrección; nombrará a los funcionarios que designa el Artículo 102 a propuesta del Senado y los que designa en Artículo 139 a propuesta de la Suprema Corte de Justicia; propondrá al Congreso usar de la amnistía y el indulto; dirigirá la fuerza armada de la federación y podrá reunir la cívica y disponer de ella cuando se halle al servicio activo de la República, y mandar en persona el ejército con aprobación del Senado, en cuyo caso el gobierno recaerá en el Vicepresidente; conceder, con aprobación del Senado, los premios honoríficos (Artículos 113 a 121). No podrá el Presidente, sin licencia del Congreso, separarse del lugar en que éste resida, ni salir del territorio de la República sino seis meses después de cumplido su encargo (Artículo 126).

La Suprema Corte de Justicia conocerá en última instancia, con las limitaciones que hiciere el Congreso en los casos de los tratados hechos por la República, de jurisdicción marítima, y de competencias sobre jurisdicción en controversias de ciudadanos o habitantes de diferentes Estados. En los casos de contienda en que sea parte toda la República, uno o más Estados con alguno o algunos otros, o con extranjeros o habitantes de la República, la Corte dispondrá que se nombren árbitros para la primera instancia, conocerá en segunda instancia y la sentencia puede ser llevada en revista al Senado (Artículos 136 y 137). Las demás funciones se refieren al conoci-

miento de causas civiles y criminales de funcionarios, a la proposición para el nombramiento de jueces y a velar por la conducta de los jueces inferiores.

Distribución de la competencia. Ésta se decide en favor de los Estados, a quienes les corresponde todo el poder que por la Constitución no está conferido a las autoridades federales (Artículo 10).

Autoridades de los Estados. Las autoridades de los Estados son semejantes a las de la federación. Corresponde al poder legislativo (legislatura de cada Estado) hacer las leyes, ordenanzas y reglamentos; determinar los gastos de su administración y el cupo que les corresponde en los gastos generales y no puede sin el consentimiento del Congreso, imponer contribuciones de entrada y salida en el comercio de los extranjeros ni en el de los Estados entre sí; fijar periódicamente la fuerza de línea en tiempo de paz, crear la cívica y levantar la que les corresponda en tiempo de guerra, etc. (Artículos 177 y 178). El Consejo representativo de los Estados tiene también la sanción de la ley, aconseja al ejecutivo siempre que sea consultado, propone para el nombramiento de los primeros funcionarios, cuida de su conducta y declara cuándo ha lugar a formarles causa (Artículos 179 y 180). El jefe de Estado ejecuta la ley, cuida del orden público; dispone de la fuerza armada del Estado, y usa de ella para su defensa en caso de invasión repentina, comunicándolo a la Asamblea o al Consejo, para que den cuenta al Congreso (Artículos 181 y 182).

Es sabido que el sistema federal se basa en un juego de balanzas y contrapesos, ideado por sus creadores, para evitar la anulación de los Estados por un lado, pero por otro, con el objeto de crear un gobierno fuerte, capaz de enfrentarse a todas las situaciones difíciles y evitar la anarquía. Este sistema de contrapesos, tan admirablemente descrito por John Adams y que ha pasado casi sin modificación a todas las federaciones, faltó en la Constitución centroamericana. En efecto, uno de los poderes más sabiamente organizados ha sido el legislativo. El esfuerzo por equilibrar los dos diversos objetivos de las federaciones, expresan los autores de *Estudios sobre Federalismo*¹⁶ ha llevado a adoptar una legislatura con dos cámaras en todos los Estados federados: la cámara baja, elegida como en los Estados unitarios, por el voto popular directo y acordándose las bancas por el número de habitantes; y la cámara alta, que refleja los intereses o puntos de vista de los Estados y con representación equivalente para todos ellos. El sistema centroamericano fue unicamaral, toda vez que el poder legislativo estaba concentrado en el Congreso y el Senado tenía otras funciones. Con ello se desequilibraba por completo el sistema y se fomentaba el divisionismo, puesto que el Congreso estaría dominado por los Estados más densamente poblados y no existía el necesario contrapeso del Senado para la formación de la ley y las demás atribuciones tan importantes de las legislaturas. El Senado, ya lo

¹⁶ *Estudios sobre Federalismo*, obra dirigida por Robert R. Bowie y Carl Friedrich, Edit. Bibliográfica Argentina, p. 50. Buenos Aires, 1958.

dijimos, no era cuerpo legislativo, sino de consulta del poder ejecutivo, pero quitándole a éste la importantísima función de la sanción de la ley, que siempre se ha dado al ejecutivo que debe aplicarla. Por eso, más que contrapesar al Congreso, el Senado contrapesaba al Poder Ejecutivo por parte de los Estados allí representados, como si todo su temor hubiera sido la formación de un gobierno fuerte. El Senado era un verdadero tutor del Ejecutivo, al cual debería éste consultar para las decisiones más importantes como la ejecución de la ley, a tal punto que el Ejecutivo, debería conformarse con ese dictamen, cesando su responsabilidad. El Ejecutivo, contrapesado también por el Congreso, hacía así el triste papel de un perpetuo menor de edad. Con ello, el rompimiento del equilibrio y del sistema de contrapesos era mayor. Una federación, si quiere unir, si quiere perpetuarse, debe tener un gobierno fuerte. Eso lo han reconocido cuantos se han preocupado por el problema, inclusive los que han estudiado nuestro proceso histórico de la federación centroamericana. Decía Hamilton —uno de los creadores de la Constitución norteamericana— con palabra lapidaria: “La energía en el ejecutivo es uno de los caracteres principales para la definición de un buen gobierno. Una ejecución débil del gobierno es otra frase para hablar de mala ejecución. Y un gobierno de mala ejecución cualquiera que sea su teoría, es en la práctica un mal gobierno.” Y Alberdi, el creador de las *Bases* de la Constitución argentina: “En cuanto a su energía y vigor, el Poder Ejecutivo debe tener todas las facultades que hacen necesarios los antecedentes y las condiciones del país y la grandeza del fin para que es instituido. De otro modo, habrá gobierno en el nombre, pero no en la realidad; y no existiendo gobierno, no podrá existir Constitución...” Los autores de *Estudios sobre federalismo*, expresan que “El Ejecutivo, cualquiera que sea su estructura, es la fuerza centralizante en los sistemas federales existentes”; y esta fuerza centralizante debe ser efectiva, como ya lo hemos expresado, con mayor razón en una sociedad cuya tendencia a la dispersión era conocida. Según Enrique Ortiz H.,¹⁷ el debilitamiento de este poder sólo se explica “por el temor de los Estados de que el Ejecutivo se convierta en un poder centralizador semejante al que habían ejercido los Capitanes Generales durante la colonia”. Este mismo autor señala la insuficiencia del órgano jurisdiccional de la federación y la ausencia que tenía del control de la constitucionalidad, atribución que en otros países le da la máxima importancia como un efectivo contrapeso contra los desmanes del poder.

La Constitución establecía que, cuando las circunstancias de la nación lo permitieran, se construiría una ciudad para residencia de las autoridades federales, las que ejercerían en ella una jurisdicción exclusiva: prescripción al parecer oportuna por las rivalidades que se habían manifestado contra

¹⁷ Enrique Ortiz H. *La República Federal de Centroamérica a la luz del Derecho Internacional*, p. 204. Organización de Estados Centroamericanos, San Salvador, El Salvador, 1963.

Guatemala, pero un tanto ilusoria ante la dificultad material de construir esa ciudad. Pero, lo que de todo punto de vista resultaba inconveniente era no haber señalado una sede provisional de dichas autoridades, en la cual pudieran ejercer esa jurisdicción exclusiva, y haber dispuesto que en cada legislatura el Congreso resolvería el lugar de su residencia, a cuya decisión deberían allanarse las demás autoridades federales, que deberían seguir al Congreso de la Ceca a la Meca y sin ejercer en cada lugar otras facultades sobre la población que las concernientes a mantener el orden y tranquilidad pública para asegurarse el libre y decoroso ejercicio de sus funciones. Esto que parece tan sencillo, habría de traer las primeras complicaciones, pues no es posible que en un mismo lugar puedan ejercer las mismas funciones de mantener el orden y la tranquilidad pública, dos autoridades diferentes y no directamente subordinadas, sin que se produzcan los inevitables rozamientos por cuestiones nimias y carentes de sentido. Más tarde ningún Estado estaría dispuesto a recibir a las autoridades federales, a las que con cierto eufemismo se les llamaría "huéspedes respetables".¹⁵

El poder dado a los Estados resultaba, asimismo, excesivo. Muchos historiadores liberales, defensores del sistema federal, así lo han reconocido. Dice don Lorenzo Montúfar en su *Reseña histórica*: "Por desgracia quedaron revestidos los jefes de los Estados y las Asambleas de un gran poder, que nulificando al Presidente y al Congreso, hacían imposible la Federación." Uno de esos poderes, y quizás el más grave, fue el de que dispusieran de fuerza armada. A tal punto que, mientras al Ejecutivo se le dificultaba en todo sentido la formación de las milicias federales y aun en este caso tenía la tutela del Senado, representativo de los Estados, éstos tenían más facilidad para la formación de sus fuerzas. Si una federación debe existir, debe ser sobre la base de tener a su exclusivo cargo la defensa externa e interna del país, y ésta solamente puede realizarse con efectividad si el ejército es exclusivamente federal. La garantía de los Estados contra los abusos de fuerza solamente puede estar en la ley y en la compleja organización de las autoridades federales, en cuya formación tienen los Estados una intervención directa. Pero en todas las federaciones, el ejército es la más centralizada de sus organizaciones. Las milicias de los Estados, más que para resguardar el orden interno sirven para oponerse a las autoridades federales, oposición que puede alcanzar hasta la secesión, lo que en ningún sistema federal se admite. No nos extraña, pues, el rumbo que tomó la federación de Centroamérica.

Otras disposiciones traía la Constitución, que si bien tendían a garantizar a los ciudadanos en el uso de sus derechos, no establecían límite alguno para esos derechos, a tal punto que fomentaban el desorden y la anarquía. Tal el ejemplo de que las autoridades no podían, "sino en el caso de tumulto, rebelión o ataque con fuerza armada a las autoridades constituidas", tomar

¹⁵ Sobre estos incidentes, véase del autor la obra citada, *La Unión de Centroamérica - Tragedia y esperanza*, 2ª ed., p. 114.

algunas medidas de urgencia, como desarmar poblaciones, impedir cualesquiera clases de reuniones o allanar domicilios. Ello equivalía a esperar que el tumulto se produjera para poder tomar alguna de estas medidas para evitarlos.

Once años más tarde, cuando ya la tempestad revolucionaria había desencadenado su furia sobre Centroamérica, se decretaron unas reformas constitucionales. Estas fueron emitidas en San Salvador, el 13 de febrero de 1835.¹⁹ Con estas reformas se trataron de corregir los vicios de la Constitución a los cuales hemos hecho referencia. Es decir, se volvió al molde clásico del federalismo. El Poder Legislativo se transformó en bicameral. El Senado dejó de ser el tutor del Ejecutivo para asumir sus funciones de Cámara Alta del Poder Legislativo. Al Ejecutivo le fueron ampliadas sus funciones dentro de lo normal y se le concedió el derecho de *veto*. Se suprimió la facultad de los Estados de crear fuerza de línea o permanente. La elección de los miembros del Poder Judicial pasó al Congreso, en vez de ser popular. Las autoridades federales deberían residir en el Distrito Federal —se había designado a San Salvador como Distrito Federal— en donde ejercerían jurisdicción absoluta. Infortunadamente, el separatismo había avanzado demasiado y fue imposible que esas reformas fueran ratificadas por los Estados, a excepción de Nicaragua y Costa Rica. Por lo tanto, no llegaron a transformarse en ley de la República y a tener vigencia.

Siguiendo a algunos historiadores que han creído ver en la Constitución americana un resultado del compromiso entre los dos partidos tradicionales de aquel país, el salvadoreño Miguel Regalado Dueñas en su obra *La realidad política centroamericana como crítica proyectiva*²⁰ sostiene la tesis de que la Constitución centroamericana también fue el resultado de un compromiso entre los bandos liberal y conservador, compromiso que hace derivar del decreto del 1º de julio de 1824, agregando que la síntesis tenía que ser la Constitución federal, como resultado de la posición ideológica de aquellos dos partidos y que "Centroamérica tenía que ser federal o no ser". Estas últimas son las mismas palabras pronunciadas por don Cleto González Víquez, al analizar las condiciones políticas, económicas y administrativas en que se había desarrollado Centroamérica. Nosotros, al prologar la obra de Regalado Dueñas hemos aceptado la posibilidad de un compromiso impuesto por las circunstancias, pero un compromiso en cuanto a la forma federal, no a la estructura de la propia Constitución; sistema político que se impone por los últimos acontecimientos históricos y por las condiciones a que se refería don Cleto. Y esto porque, si tomamos en consideración que en la Asamblea dominó el bando liberal; que quienes formularon las bases eran liberales, dominando en ellos personajes guatemaltecos

¹⁹ El texto de estas reformas puede verse en el libro *Documentos de la Unión Centroamericana*, del autor.

²⁰ Miguel Regalado Dueñas, *La realidad política centroamericana como crítica proyectiva*, Guatemala, 1966.

de gran valía como Barrundia, Molina y Gálvez; que las tales bases tuvieron el efecto de un verdadero anteproyecto, y que la Comisión que redactó el anteproyecto tenía en su seno a los mismos connotados liberales que ya hemos mencionado, resulta sumamente difícil aceptar que la Constitución, o mejor dicho, las disposiciones que alteraban el sistema, pudieran ser obra de compromiso entre los dos partidos, porque ninguno de ellos encontraría capacitado para imponer su voluntad. Más bien diríase que los liberales impusieron su voluntad, por ser los más fuertes, tanto en cuanto a la forma federal, como en cuanto a los detalles. Recordemos las palabras de Montúfar y Coronado de que el texto de las bases cerraba todas las discusiones o las hacía inútiles. Don Manuel José Arce, primer Presidente de Centroamérica, decía que el pueblo ninguna parte tuvo en la adopción del sistema que no comprendía y que un número corto de hombres hizo pasar la Constitución sobre otro mayor, porque "los muchos temieron a los pocos", estando aquéllos sostenidos por el provincialismo y éstos haciendo el papel de sujetos de ideas nuevas, superiores a sus compatriotas. Las novedades de la Constitución tendían a hacer un ejecutivo débil. Con la tutela del Senado y predominantes los poderes de los Estados. No puede desprenderse de aquí ninguna situación de compromiso, sino todo lo contrario.

Otros autores como Rodrigo Facio,²¹ sostienen que desde el punto de vista sociológico la tesis correcta era la liberal, porque resultaba de un criterio orgánico y realista, concluyendo que la centralista era anti-histórica y anti-política. Creo que los hechos históricos y el fracaso de la federación demuestran todo lo contrario. Se basa esta tesis en la idea de que el *provincialismo* existente en Centroamérica en la época de la Independencia es algo que no admite discusión y esto es lo que hizo decir a don Cleto que "Centroamérica tenía que ser federal o no ser". Se confunde así región con país y provincia con Estado. A lo largo de este estudio hemos analizado este factor. Sin negar el aislamiento y el atraso de las poblaciones, hemos visto cómo en la época colonial la organización administrativa cambió en diferentes oportunidades; cómo el sistema de Intendencias, de reciente formación, delineó a las provincias, algunas veces en menoscabo de regiones importantes, como en el caso ya citado de Comayagua y Tegucigalpa; y cómo la Constitución de Cádiz, al ignorar el municipio, dio un paso más hacia la formación de ese ente artificial que fue el Estado federal. Habría que agregar cómo en el caso de la anexión a México, mientras las autoridades provinciales tomaban una determinación, las regiones que las integraban tomaban distinto rumbo; y cómo aun después de la independencia de México, estas regiones seguían tomando diferente rumbo del que tomaban las autoridades provinciales. Más bien diríase que el sistema federal se impuso ante el temor de estas autoridades provinciales de perder algunas de sus regiones y no por un ver-

²¹ Rodrigo Facio, *Trayectoria y crisis de la Federación Centroamericana*, Imprenta Nacional, San José de Costa Rica, 1949.

dadero *provincialismo*. Por eso no creo en la aserción de que "el centralismo de todas maneras hubiera fracasado". Dice Collingwood: "El intento de saber lo que no tenemos manera de saber es un camino infalible para crear ilusiones." ²² No podemos saber esto. En la historia intervienen muchos factores, inclusive la casualidad. Muchos países hispanoamericanos pasaron del federalismo al centralismo, sin que éste fracasara. Véase el caso de Colombia. Y véase cómo la espada que hizo triunfar el federalismo cuando estalló la revolución, don Francisco Morazán, más tarde traía de su destierro ideas centralistas de gobierno. ¿Qué habría sucedido si, al estallar la revolución, las fuerzas del Presidente Arce hubieran triunfado en la hacienda del "Ángel"? ¿Habrían quedado las armas enmohecidas como trofeos en el santuario de la paz, como quería Montúfar y Coronado? Nadie lo sabe, ni tampoco si de ese triunfo se hubiera implantado el centralismo. Pero la verdad es que un triunfo militar pudo haber dado lugar a un gobierno más estable.

La Constitución escrita respondía a un estado sociológico; es cierto. Respondía a un estado sociológico de anarquía y de euforia individualista en que se encontraba el país. Al dar toda la omnipotencia a los Estados, se estaba erigiendo la anarquía en sistema de gobierno. Pero la anarquía no se combate con reconocerla; el desorden no se combate con erigirlo en sistema. La anarquía y el desorden se combaten con gobiernos respetuosos de la ley, pero fuertes para hacerla cumplir; con leyes adecuadas al medio en que han de aplicarse; con leyes que, sin desconocer situaciones e intereses de las localidades, no provoquen un relajamiento de los vínculos que unen a éstas, a tal punto que el Estado pierda sus principales atributos.

Por eso creemos que, aunque la Constitución escrita no es la única responsable del fracaso de la nación centroamericana, jugó un papel muy importante. Claro está que hay otros factores que fueron determinantes, pero que en cierta forma derivan de lo mismo. Por ejemplo: el estado lamentable de pobreza de las rentas federales. Sobre lo costoso de una administración federal en un país pobre y que se había empobrecido más con la aventura de la anexión a México, la Asamblea suprimió impuestos que se consideraban inconvenientes para la nueva situación política, sin acordar aquellos que deberían sustituirlos. Los Estados, en cambio, estaban facultados para crear los impuestos que fueran necesarios para cubrir su administración y el cupo que les correspondiera de los gastos generales. Los Estados no cumplieron con enviar estos cupos y las autoridades federales gravitaron sobre el Estado en que estaban alojadas, circunstancia que las hacía indeseables en cualquier otro lugar.

Sin autoridad suficiente, sin ejército, sin localidad donde asentarse y sin rentas para subsistir, el gobierno federal, más concretamente, el gobierno nacional, tendía a desaparecer y con él la nación centroamericana.

²² R. G. Collingwood, *Idea de la historia*, p. 313. Fondo de Cultura Económica, México, 1968.