

DOI: <http://dx.doi.org/10.18817/ot.v16i27.683>

PROVINCIAS, REINOS, ESTADOS E IMPERIO: El problema de la articulación territorial de la Nueva España a la República Federal Mexicana¹

PROVINCES, KINGDOMS, STATES AND EMPIRE: The problem of the territorial articulation from New Spain to the Federal Republic of Mexico

PROVÍNCIAS, REINOS, ESTADOS E IMPÉRIO: o problema da articulação territorial da Nova Espanha à República Federal Mexicana

RODRIGO MORENO GUTIÉRREZ
 Instituto de Investigaciones Históricas
 Universidad Nacional Autónoma de México
 Ciudad de México, México
rodrigo.moreno@unam.mx

Resumen: Artículo que busca analizar el proceso de construcción del estado nacional mexicano desde el punto de vista del problema histórico de la territorialidad. Así, el estudio recupera el orden jurisdiccional de la Nueva España y las transformaciones ocurridas en tiempos del reformismo borbónico para examinar las implicaciones de la crisis política de la monarquía española y de las revoluciones de independencia en términos de los proyectos de agregación territorial a partir de la construcción del gobierno representativo. Por último y desde esta misma perspectiva, explica el proceso rupturista que generó al Imperio Mexicano, primero, y la República Federal, después.

Palabras clave: Territorialidad. Independencia. Estado nacional. Nueva España / México.

Abstract: This paper seeks to analyze the process of construction of the Mexican national state from the point of view of the historical problem of territoriality. The study refers to the jurisdictional order of New Spain and the transformations that took place in times of Bourbon reformism to examine the implications of the political crisis of the Spanish monarchy and the revolutions of independence in terms of territorial aggregation projects based on the construction of a representative government. Finally, and from this same perspective, it explains the groundbreaking process that first generated the Mexican Empire, and, later, the Federal Republic.

Keywords: Territoriality. Independence. National State. New Spain/Mexico.

Resumo: O artigo objetiva analisar o processo de construção do estado nacional mexicano do ponto de vista do problema histórico da territorialidade. Assim, o estudo recupera a ordem jurisdiccional da Nova Espanha e as transformações ocorridas na época do reformismo borbônico para examinar as implicações da crise política da monarquia espanhola e das revoluções de independência em termos de projetos de agregação territorial a partir da construção do governo representativo. Por último e desde esta mesma perspectiva, explica o processo de ruptura que gerou ao Império Mexicano, primeiro, e à República Federal, depois.

Palavras-chave: Territorialidade. Independência. Estado nacional. Nova Espanha / México.

¹ Artigo submetido à avaliação em agosto de 2018 e aprovado para publicação em janeiro de 2019.

Entre 1884 y 1889 vieron la luz en Barcelona los cinco voluminosos tomos del *México a través de los siglos*, magna obra de la historiografía liberal y nacionalista coordinada por Vicente Riva Palacio. Cumbre de la interpretación esencialista de la historia patria, la obra se desarrolla bajo el supuesto de que México siempre ha existido y, en todo caso, la historia le transcurre accidentalmente. A tono con los políticos e intelectuales de la fragua del régimen por aquel entonces vigente de Porfirio Díaz, los autores del *México a través de los siglos* proyectaron con naturalidad la realidad del estado nacional mexicano al pasado prehispánico y al colonial: “lo nombrado – dice con tino Alfredo Ávila – era lo mismo, aunque bajo gobiernos diferentes”², ecuación que permitía hablar de un “México prehispánico” o un “México colonial”.

En efecto, en los relatos decimonónicos se fue engendrando la idea de naciones largamente preexistentes cuya historia develaba un curso unitario y evolutivo. La identidad nacional cohesionaba autocelebratoriamente unidad, exclusividad y valores que, en suma, justificaban y legitimaban (ante amenazas lo mismo exteriores que interiores) la existencia nacional.³ En la ubicación histórica de las causas y las consecuencias, de las secuencias y los protagonistas, la historiografía del siglo XIX fue delineando como indiscutible la inevitabilidad de la independencia nacional. El discurso nacionalista fue tan hegemónico y tan seductor que eclipsó una de las más gigantescas consecuencias de las revoluciones independentistas: la problemática creación de los estados nacionales a partir de realidades jurisdiccionales diferenciadas y diversas. Tan fundamental proceso, relativo a la soberanía territorial, no fue realmente problematizado sino hasta finales del siglo XX cuando se hizo posible invertir la pregunta del cómo al qué, es decir, de cómo se obtuvo la independencia a qué fue lo que se independizó. Dicha operación obligó necesariamente a plantear el problema en términos de construcción, no de liberación.

En coincidencia con las intenciones generales del *dossier* y cimentado en la copiosa historiografía que hizo evidente la necesidad de responder a la pregunta antedicha, el presente artículo propone problematizar no tanto cómo se hizo la independencia de México, sino más bien cómo fue posible construir a México como estado nacional independiente: qué tipo de entidades,

² ÁVILA, Alfredo. México: un viejo nombre para una nueva nación. En: CHIARAMONTE, José Carlos; MARICHAL, Carlos; GRANADOS, Aimer (Comp.). *Crear la nación: los nombres de los países de América Latina*. Buenos Aires: Sudamericana, 2008. p. 271-284.

³ PALACIOS, Guillermo (Coord.). *La nación y su historia: independencias, relato historiográfico y debates sobre la nación: América Latina, siglo XIX*. México: El Colegio de México, 2009.

qué clase de argumentos y qué mecanismos (representativos, territoriales) terminaron constituyendo esa entidad política soberana peculiar y concreta.

No son pocos los autores que han desbrozado este camino, destaco en particular los planteamientos de tres de ellos: el énfasis de Hira de Gortari en el condicionamiento de la nación a partir de las realidades regionales y locales; la consideración de Marcello Carmagnani de “los criterios subyacentes a la territorialidad” como vértice entre geografía, composición social, sentido de pertenencia o de identidad y estructura institucional; y la reflexión de José Carlos Chiaramonte sobre la naturaleza de las entidades soberanas surgidas del proceso revolucionario y las concepciones políticas implicadas en este.⁴ En los tres casos subyace el supuesto del Estado nacional como fruto relativamente tardío en cuya erección intervinieron entidades problemáticas, contingentes y discutibles conformadas a su vez por actores individuales y colectivos dotados de intereses múltiples y pocas veces compatibles.

Con las metas ya enunciadas y partiendo de dichas consideraciones, el presente artículo expone la estructura territorial y política de la Nueva España, las transformaciones territoriales acarreadas por el reformismo, las implicaciones de la crisis política de la monarquía y los problemas abiertos por la construcción de la representación política en tiempos de insurgencias así como los proyectos integradores pero secesionistas y constituyentes de la revolución y, por último, la problemática configuración territorial del estado nacional mexicano desde el Imperio hasta la construcción del pacto federal.

El orden jurisdiccional de la Nueva España

Distorsiones historiográficas o falta de problematización han hecho pasar a la Nueva España como una realidad fácilmente equivalente a un estado nacional dotado de fronteras bien definidas y estructuras jerárquicas territoriales homologadas. Aunque somos cada vez más conscientes del anacronismo de dicha proyección, mucho me temo que seguimos lastrados por

⁴ GORTARI RABIELA, Hira de. El territorio y las identidades en la construcción de la nación. En: HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia; MIÑO GRIJALVA, Manuel (Coord.). *Cincuenta años de historia en México: en el Cincuentenario del Centro de Estudios Históricos*. México: El Colegio de México, 1991. v. 2, p. 199-220. CARMAGNANI, Marcello. Del territorio a la región. Líneas de un proceso en la primera mitad del siglo XIX. En: HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia; MIÑO GRIJALVA, Manuel (Coord.). *Cincuenta años de historia en México: en el Cincuentenario del Centro de Estudios Históricos*. México: El Colegio de México, 1991. v. 2, p. 221-242. CHIARAMONTE, José Carlos. *Ciudades, provincias, Estados: orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)*. Buenos Aires: Ariel, 1997. p. 13. (Biblioteca del Pensamiento Argentino, 1).

confusiones relativas a las territorialidades del antiguo régimen. Quizá por ello se ha referido con frecuencia en la historiografía mexicana, por ejemplo, la frontera pactada en 1819 entre “Su Majestad Católica” y los Estados Unidos de América como un límite entre la Nueva España y la república del norte, como si el virreinato fuera una entidad sujeta al derecho de gentes o, peor aún, al moderno derecho internacional. Los políticos de las primeras décadas del México independizado y los historiadores posteriores se empeñarían en apropiarse de aquella frontera septentrional que se había trazado en el paralelo 42° N como un límite reconocible para México cuando en realidad aquel muy tardío tratado establecía los contornos de la monarquía española en América y, de manera más precisa, los dominios de Fernando VII.

Para entender mejor la territorialidad del antiguo régimen y en particular la de la América española, parece mucho más adecuado partir de las distintas causas que articulaban la vida en colectivo e imaginar, en consecuencia, la diversidad y superposición de jurisdicciones que el nombre de la Nueva España disfraza. En efecto, policía, guerra, hacienda, justicia e Iglesia proyectaban, cada una a su modo, controles territoriales más o menos ciertos y relativamente compatibles. Es en este sentido que se puede afirmar con Ávila que “Nueva España no era una entidad territorial con fronteras precisas [sino] el conjunto de regiones bajo las diferentes jurisdicciones del virrey de México”.⁵ De ahí que encontremos una territorialidad particular para cada una de las causas que, en el ámbito novohispano dieciochesco, se materializaba, por ejemplo, en audiencias para la administración de justicia ramificadas a su vez en gobiernos, corregimientos y alcaldías mayores; obispados para el gobierno eclesiástico secular, subdivididos a su vez en parroquias; provincias para el gobierno eclesiástico regular; distintos tipos de gobierno provincial para el llamado buen orden que descansaban en una serie de ayuntamientos y repúblicas de indios, responsables también del gobierno económico. Como se puede observar, la densidad institucional novohispana proyectaba distintas territorialidades cuyo vértice, en sentido estricto, era el rey, pues el virrey de Nueva España encabezaba algunas pero otras no: podía ser autoridad fiscal incluso en las remotas y asiáticas Filipinas (que nunca serán consideradas como “novohispanas”) pero su autoridad judicial se ceñía, en tanto presidente de la audiencia de México, a los límites jurisdiccionales de esta que se encontraba acotada por la audiencia de Guadalajara al noroccidente y por la de Guatemala al suroriente.

⁵ ÁVILA, op. cit., p. 274.

No obstante, ninguna de estas jurisdicciones ni la suma de todas era proclive a generar identidades políticas o, menos aún, “nacionalismos”. Los fenómenos identitarios – que en el siglo XX se analizaron justamente a la luz de los nacionalismos – no se encontraban dotados de carácter político y no pretendían ser excluyentes. Chiaramonte ha dejado clara la abismal diferencia entre los fenómenos identitarios previos a las independencias, por un lado, y las identidades nacionales decimonónicas, por otro. Mientras los primeros fueron relativos, compatibles entre sí y provistos de diferentes grados de identificación regional; los segundos aparecieron como irreconciliables, políticamente legitimadores, bien delimitados territorialmente y propensos a generar derivaciones ideológicas de pretensiones étnicas. Esa es la razón por la que no encontramos el adjetivo “novohispano” (o neogallego o neoleonés) en la documentación colonial y sí, en cambio y con profusión, el de americano, tan útil como impreciso en relación con el resto de las provincias de la América española. Mexicano no era sino quien habitaba la ciudad de México o quien hablaba mexicano, es decir, náhuatl.

Ese universo que solemos identificar como virreinato de la Nueva España consistía en una multifacética realidad que en el tránsito del XVIII al XIX involucraba a más de 6 millones de habitantes dispersos en una variedad de regiones medianamente integradas en función de muy dispares mercados interiores. Antonio Ibarra caracteriza como “solar y dendrítica” dicha articulación debido al protagonismo de las ciudades de mayor relevancia en la conformación de los mercados regionales a través de rutas pluviales y troncales y caminos locales. Dicho criterio habría de resaltar, por una parte, los caminos principales (Veracruz-Puebla-México; México-Querétaro-tierra adentro; México-Cuernavaca-Acapulco) y, por otra, los *hinterlands* sociales y económicos generados por las ciudades principales que determinaban distintas productividades en función de las actividades prioritarias de cada caso (agricultura, minería o ganadería) capaces de integrar en distintos niveles ciudades, comunidades indígenas, haciendas, ranchos, minas y puertos.⁶

En efecto, en esta intrincada retícula las ciudades emergen como vértices de autoridad y jerarquía. Chiaramonte las refiere como núcleos del ordenamiento jurídico-político colonial, referentes (por su naturaleza privilegiada y corporativa) más bien políticos que geopolíticos y, no obstante, definidores de territorialidades. Más allá de sus características como modalidades

⁶ IBARRA, Antonio. Comercio y mercados regionales. En: ÁVILA, Alfredo; GUEDEA, Virginia; IBARRA, Ana Carolina (Coord.). *Diccionario de la Independencia de México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2010. p. 370-372.

particulares de asentamientos humanos, las ciudades se revestían como “el fundamento de un *estado* en una sociedad con fuertes remanentes estamentales”.⁷ Beatriz Rojas ha destacado la importancia fundacional y estructural de las ciudades en el proceso que las llevó a constituirse, desde el siglo XVI americano, en *territorios* asumidos como espacios peculiares dotados de personalidad jurídica: “cada unidad territorial disponía de un equipamiento institucional que le permitía autogestionarse, y solamente recurría a las instancias externas en caso de conflicto. De aquí que se hable de un orden jurisprudencial”.⁸ La fuerza articuladora de las ciudades permitía que a buena parte de las provincias se les conociera mediante el nombre de su capital lo mismo que, en ese sentido expansivo, pudo referirse desde épocas muy tempranas al reino o virreinato de México por su capital sin que dicha proyección generara, como ya vimos, una identidad política determinada.

Las intendencias

Habida cuenta la extensión territorial, la dispersión institucional propició una “progresiva diferenciación regional” dotada de altos grados de autonomía que vino a chocar en el siglo XVIII con los impulsos centralizadores de los borbones, conflicto que Carmagnani calificó como una “tensión entre la voluntad centrípeta de la metrópoli y la realidad centrífuga de la Nueva España”; colisión que, en esta interpretación, terminó por conformar definitivamente los poderes regionales.⁹ La materialización de la política metropolitana se conoce historiográficamente como reformismo borbónico y de esa serie de medidas destaca la implementación del régimen de intendencias como particularmente significativa por sus intenciones, su diseño y su aplicación. Luego de años de discusiones y ajustes, en 1786 la corona dispuso que en la Nueva España se erigieran 12 intendencias dispuestas en torno a sus respectivas cabeceras: México, Guadalajara, Veracruz, Puebla, Oaxaca, Valladolid, Mérida, Guanajuato, Durango, Zacatecas, Arizpe y San Luis Potosí. Ciudades privilegiadas y, a juicio de sus

⁷ CHIARAMONTE, op. cit., p. 76.

⁸ ROJAS, Beatriz. *Las ciudades novohispanas: siete ensayos*. Historia y territorio. México: Instituto Mora / El Colegio de Michoacán, 2016. p. 11-12.

⁹ CARMAGNANI, Marcello. Territorios, provincias y Estados: las transformaciones de los espacios políticos en México, 1750-1850. En: VÁZQUEZ, Josefina Z. *La fundación del Estado Mexicano, 1821-1855*. México: Nueva Imagen, 1994. p. 49.

capitulares, con méritos suficientes como Querétaro o Tlaxcala, fueron marginadas y buscaron, en vano, ser reconocidas.

Las intendencias sintetizaron los propósitos de administrar de manera más racional y eficiente el territorio a través su homologación jurisdiccional y una burocracia diestra.¹⁰ Con una clara vocación fiscal, el régimen de intendencias estaba llamado a extraer más y mejores recursos en nombre del rey; sin embargo y como era de esperarse, la reafirmación de la soberanía real tropezó con las viejas prácticas regionales. Si el intendente debía personificar la eficiencia y meritocracia del reformismo, las instancias en las que este tenía que instituir su autoridad vinieron a mostrar la dependencia de las elites regionales para establecer el control territorial. En efecto, cabildos, subdelegados, milicias, diputaciones mercantiles y mineras develaron el arraigo que los grupos locales tenían en las estructuras hacendarias, judiciales y administrativas. De este modo, la imagen historiográfica y las consecuencias históricas del reformismo en general y de las intendencias en particular como implantación de designios centralizadores deben ser matizadas por la injerencia e incluso el protagonismo de los círculos locales y provinciales en el nuevo orden. Dicha injerencia podría haberse concretado en un autogobierno de nuevo cuño ostensible, por ejemplo, en la revitalización de los ayuntamientos como instancias capaces de conformar un conjunto de intereses materiales concretos y un tipo particular de sentimiento de pertenencia que se advirtió amenazado. Esos son los *pueblos* de finales del XVIII que, siempre propensos al autogobierno, veremos relumbrar a la hora de la crisis política de la monarquía.

Si los cuerpos municipales lograron en algunos casos – ya en oposición, ya en armonía – rehabilitar su fuerza política e incluso aumentar o consolidar sus concesiones, y si las provincias en calidad de intendencias fueron dotadas jurisdiccionalmente, las unidades mayores del edificio colonial, en cambio, vieron debilitados sus alcances, verbigracia los virreinos o las audiencias.¹¹ En otras palabras, ante la aparición de intendentes eficientes, la figura del virrey vio erosionada su capacidad de mando; en la medida en la que las intendencias demostraran su utilidad, el virreinato habría tendido a difuminarse.

¹⁰ La historiografía sobre las intendencias novohispanas es abundante, los trabajos más recurridos son: REES JONES, Ricardo. *El despotismo ilustrado y los intendentes de la Nueva España*. México: UNAM, 1979; PIETSCHMANN, Horst. *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España: un estudio político administrativo*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996; COMMONS, Áurea. *Las intendencias de Nueva España*. México: UNAM, 1993; NAVARRO GARCÍA, Luis. *Servidores del rey: los intendentes de Nueva España*. Sevilla: Universidad de Sevilla, 2009.

¹¹ CHIARAMONTE, op. cit., p. 94.

Por último, es oportuno señalar que, aunque el régimen de intendencias pretendió uniformar la totalidad del ámbito novohispano, no todos los espacios fueron incorporados al nuevo diseño. Por una parte, el dilatado norte fue sujeto a diversos experimentos territoriales de carácter militar, no solo por tratarse de regiones fronterizas (antes con los dominios británicos y para el último cuarto del XVIII con la recién nacida república de los Estados Unidos) sino por la proliferación de grupos indígenas indómitos; las jurisdicciones más reconocibles en ese sentido fueron las comandancias de las Provincias Internas de Oriente (Coahuila, Nuevo Reino de León, Nuevo Santander y Texas) y las de Occidente (Californias, Nuevo México, Chihuahua, Sonora, Sinaloa y Durango), no exentas, por cierto, de traslapes con algunas intendencias. Y por otra parte, prevalecieron al margen de la reforma intencional jurisdicciones privilegiadas de carácter señorial (como el Marquesado del Valle de Oaxaca) o de carácter foral (Tlaxcala). Heterogeneidad jurisdiccional a la que debemos agregar la extrema disparidad demográfica, territorial y económica de las propias intendencias entre sí, disparidad que no pasó desapercibida para observadores agudos como Alexander von Humboldt que la expresara con elocuencia en su *Ensayo político del reino de Nueva España* (París, 1811).

En suma, parece por completo atinado el diagnóstico que ofrece Carmagnani de la “constitución material” de la Nueva España como una “pluralidad de territorios dotados cada uno de ellos de poderes sociales y políticos formales e informales muy diferenciados y no susceptibles, por lo tanto, de vincularse entre sí”.¹² A comienzos del siglo XIX tan amplísima y variada geografía distaba mucho de integrarse política, económica o socialmente. Esa Nueva España heterogénea y mucho menos articulada de lo que usualmente se reconoce, se encontraba a su vez integrada a aquel conglomerado de regiones, reinos y patrias que era la monarquía española, la misma que entró en vertiginosa e inusitada crisis en 1808.

Las juntas y el problema de la representación

Como es bien sabido, los desafortunados manejos de Carlos IV y de su valido Manuel Godoy, las intrigas del Príncipe de Asturias que lo llevaron a convertirse en Fernando VII y los designios imperiales e imperialistas de Napoleón convergieron para sumir a la monarquía española en una crisis que José María Portillo Valdés ha calificado como triple: el conflicto

¹² CARMAGNANI. *Territorios ...*, op. cit., p. 53.

dinástico escaló hasta convertirse en una crisis de independencia y esta, a su vez, ascendió y transmutó en una crisis constitucional.¹³ El edificio hispánico se cimbró en sus más hondos fundamentos y – en el contexto del levantamiento español contra las tropas francesas de ocupación tras el vulgar traspaso de la corona de manos de Fernando VII a Carlos IV y de este a Napoleón quien a su vez la colocó en la testa de su hermano José – el lugar de América en la monarquía quedó en entredicho. Las noticias de los acontecimientos ocurridos en la Península fueron condicionando las reacciones en este lado del Atlántico.

Se tiene bien estudiado que durante “los dos años cruciales” – como les llamó François-Xavier Guerra a los que transcurrieron entre 1808 y 1810 – fueron los ayuntamientos las entidades americanas que asumieron el protagonismo en los debates, en los planteamientos y en la búsqueda de representación. Así como en la Península surgieron juntas provinciales que trataron de encauzar la guerra contra el francés y que recuperaron y reinterpretaron el viejo pactismo para erigirse como depositarias de la soberanía del rey cautivo, en la América española las corporaciones municipales intentaron emularlas. En sus ensayos y en sus pretensiones las ciudades desempeñaron distintos grados de liderazgo que, en consecuencia, ocasionaron multiplicidad de tensiones y conflictos provinciales que muchas veces mostraron muy variadas formas de apropiación de la soberanía, como lo dejaron ver los ámbitos venezolano, neogranadino y rioplatense.

En la Nueva España las noticias de la crisis política de la monarquía se recibieron a mediados de 1808 y provocaron la muy pronta diferenciación de dos posturas bien definidas: aquella que interpretó que América tenía derechos semejantes a España y podía por tanto asumir la defensa de Fernando VII resguardando su soberanía mediante el establecimiento de juntas; y, en cambio, la tendencia que buscó la prevalencia del *statu quo* y la subordinación americana como mejores muestras de una fidelidad presta a reconocer los esfuerzos institucionales peninsulares y a colaborar con ellos. La primera se nutrió fundamentalmente de americanos (criollos) y se aglutinó en torno al ayuntamiento de México, la segunda integró sobre todo a españoles peninsulares y fue abanderada por la Audiencia de México. El virrey José de Iturrigaray (de origen godoyista) se inclinó por el partido americano y, como es sabido, la

¹³ PORTILLO VALDÉS, José María. *Crisis atlántica: autonomía e independencia en la crisis de la Monarquía Hispánica*. Madrid: Marcial Pons, 2006.

decisión terminó por precipitar su violenta destitución perpetrada por grupos armados por los comerciantes monopolistas y estimulada y avalada por la Audiencia.¹⁴

Resulta de particular interés para los fines de este artículo subrayar que uno de los núcleos de los argumentos sostenidos desde el principio por los integrantes del ayuntamiento de México consistía en presentar a la “muy noble, insigne, muy leal e imperial Ciudad” como la “metrópoli de la América septentrional” que tenía el privilegio y la obligación de hablar en nombre del reino y asumir su representación como cabeza que era de la Nueva España. En consecuencia, desde el principio la respuesta de los oidores adujo la extralimitación de los capitulares para arrogarse la voz del reino y pretender representarlo: nada había alterado el orden de las autoridades legítimamente constituidas y estas, por tanto, continuarían protegiendo y resguardando los dominios de la casa de Borbón en estas tierras.¹⁵ Como salta a la vista, la interpretación americana (no solo novohispana) de la crisis de la monarquía abría dos sustanciales discusiones: la representación política y la igualdad. Quién tenía derecho a gobernar en nombre del rey; con qué criterios y bajo qué mecanismos habría de ser electo dicho gobierno leal pero supletorio y, en última instancia, representativo; qué debía ser lo representado que habría de gobernar los dominios del rey legítimo. Estas y otras preguntas cimentaron los debates en toda la monarquía española, ninguna de ellas sería respondida a cabalidad sino que, antes bien, todas habrían de profundizarse y radicalizarse; todas, también, develarían la más esencial e irresoluble naturaleza controversial del gobierno representativo y, en definitiva, de la modernidad política. Una vez que se hizo prescindible el fundamento trascendente de poder – piedra de toque de la legitimidad del antiguo régimen –, quedaron al descubierto los discutibles arreglos de las convenciones políticas.

Antes de que fuera prendido Iturrigaray, se discutieron algunos proyectos de junta en los que es posible observar distintas concepciones de la representación política. Por ejemplo, cuando el ayuntamiento se repuso a la reprimenda de la Audiencia, insistió en la necesidad de organizar una Junta de Gobierno que, presidida por el virrey, integrara a la propia Audiencia, al

¹⁴ La historiografía sobre el 1808 mexicano es amplia, recomiendo en particular: GUEDEA, Virginia. *La nueva España*. En: CHUST, Manuel (Coord.). *1808 La eclosión juntera en el mundo hispánico*. México: Fondo de Cultura Económica; El Colegio de México, 2007. p. 84-104; ÁVILA, Alfredo. *Nueva España, 1808-1809*. En: BREÑA, Roberto (Ed.). *En el umbral de las revoluciones hispánicas: el bienio 1808-1810*. México: El Colegio de México; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010. p. 129-148.

¹⁵ Representación del ayuntamiento al virrey, México, 19 de julio de 1808; Voto consultivo del real Acuerdo, México, 22 de julio de 1808. Ambos en: GARCÍA DÍAZ, Tarsicio. *Independencia Nacional*. 2 v. 2. ed., correg. y aum. México: UNAM, 2005. v. 1, p. 154-163.

arzobispo, a la Ciudad (el cuerpo municipal), a las diputaciones y tribunales, a los cuerpos eclesiásticos y seculares, a la nobleza, a los “ciudadanos principales” y al estado militar. En un discurso que hilaba patriotismo, “espíritu nacional” y utilidad de reducir los dictámenes de los pueblos a un solo voto, los capitulares perfilaban una representación en extremo corporativa, jerárquica y centralizada, aunque advertían que dicha junta habría de funcionar provisionalmente en tanto se reunieran los “representantes del reino”; mientras ello no ocurriera (y no se presentaban por lo pronto mecanismos al respecto), las autoridades capitalinas referidas e integradas en dicha Junta llenarían el vacío existente y representarían al reino.¹⁶ En esta propuesta se advierte tanto la necesidad de involucrar a un ámbito que a todas luces desbordaba la capital, cuanto la imprecisión para referirlo (se habla de “reino” y ya no de Nueva España o de América Septentrional) y, en esa medida, la total indeterminación de los canales para representarlo.

Otras voces como la del oidor Jacobo de Villaurrutia (único americano de la Audiencia) favorecían la inclusión de representantes de las corporaciones, los estamentos y “los reinos” sin precisar sus mecanismos de elección. Las discusiones tuvieron lugar en asambleas que ya eran en sí mismas y sin proponérselo juntas representativas, si bien consultivas y sin atribuciones de gobierno. Las ciudades, o mejor dicho, algunos ayuntamientos mostraron muy pronto el interés de participar no únicamente en dichas asambleas sino más aún en la junta que comenzaba a fraguarse con la anuencia del virrey. Corporaciones municipales como Jalapa o Querétaro enviaron representaciones aplaudiendo la iniciativa pero exigiendo su lugar en el nuevo organismo.¹⁷

Una de las propuestas de representación más acabada pero también más subversiva y por ello finalmente censurada fue la del fraile mercedario peruano Melchor de Talamantes, quien hizo circular algunos manuscritos en los que proponía un “Congreso Nacional de Nueva España”. Este organismo habría de ser presidido por el virrey y estaría compuesto por vocales como los tenientes generales y los altos mandos del Ejército, los presidentes de las audiencias y los intendentes y gobernadores, los consejeros, los oidores y alcaldes de corte de la capital además de diputados de las audiencias foráneas, los nobles (títulos de Castilla, barones, marqueses, condes y vizcondes), jefes de oficinas y de tribunales, arzobispo y obispos, diputados de los cabildos de

¹⁶ Representación que el Ayuntamiento de México dirigió al virrey José de Iturrigaray, México, 5 de agosto de 1808. En GUEDEA, Virginia. *Textos insurgentes (1808-1821)*. México: UNAM, 2007. p. 11-16 (Biblioteca del Estudiante Universitario, 126).

¹⁷ Muchas de las reacciones locales fueron recopiladas en NAVA OTEO, Guadalupe. *Cabildos de la Nueva España en 1808*. México: SEP, 1973. (Sepsetentas, 78).

cada diócesis además de su cura más digno, el inquisidor más antiguo y el comisario de cruzada, generales de las órdenes religiosas, el caballero más antiguo de cada orden militar, los rectores de universidades, y diputados de ciudades y villas. Estos últimos habrían de distribuirse en cuatro clases: la capital con cuatro titulares y dos subsidiarios; las ciudades cabeceras de gobierno como Guadalajara, Chihuahua, Oaxaca, etc., con tres propietarios y dos suplentes cada una; las ciudades subalternas como Querétaro, con dos y dos; y las villas, con uno y uno.¹⁸

El proyecto de Talamantes no pudo incidir en la organización de las juntas por el abrupto golpe dado a Iturrigaray que mandó a prisión también al mercedario y en esa calidad habría de morir al año siguiente, pero se trata de uno de los planteamientos más elaborados en términos de representación política en el contexto de aquel crítico 1808 novohispano. El esquema mantiene una idea jerárquica y corporativa pero ya incluye sugerencias para integrar (también jerárquica y corporativamente) a las ciudades. Subsiste la imprecisión en torno a la territorialidad aunque queda claro que se alude únicamente al virreinato o reino de la Nueva España (“porque los Quatro Virreynatos de América son entre sí independientes”) y la cortedad de las ciudades referidas en cada categoría evidencia desconocimiento o dificultad en concretar la articulación de dicho ámbito. En este sentido, Talamantes se limitó a precisar que no incorporaba a la “Presidencia” de Guatemala, ni a las islas de Cuba y de Puerto Rico por la distancia y la dificultad de las comunicaciones pero se atrevía a proponer que generaran sus propias juntas y que enviaran diputados representantes al congreso novohispano.

Sin posibilidad de extenderme en estos proyectos tan significativos como abortados (como los de Caracas en esos mismos meses), baste por ahora con señalar que la crisis específicamente novohispana inaugurada por la deposición del virrey Iturrigaray y la destrucción de los proyectos juntistas generó dos consecuencias inmediatas y no previstas por los golpistas: la apertura de las preocupaciones y los mecanismos representativos y, por otra parte, la clandestinidad de las discusiones por la violencia con que fueron censuradas las aspiraciones políticas. La primera se iría concretando en las diversas formas de agregación y representación abiertas por las sucesivas instancias de gobierno metropolitano, mismas que recuperaré más adelante; la segunda provocó el insólito y masivo levantamiento revolucionario de 1810. Votos y armas delinearían las nuevas territorialidades.

¹⁸ Idea del Congreso Nacional de Nueva España, individuos que han de componerlo y asuntos de sus sesiones. En: PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo. *El primer constitucionalista de México: Talamantes: ideología y proyecto para la América Septentrional*. México: Porrúa; Escuela Libre de Derecho, 2010. p. 115-133.

Insurgencias, congresos y territorialidades

Producida, entre muchísimos otros factores, por una conspiración descubierta, la rebelión encabezada por el cura del pueblo de Dolores, Miguel Hidalgo, en septiembre de 1810, marcó el inicio de un conflicto multifacético que muy pronto puso en jaque al gobierno virreinal. Así comenzó una violenta guerra civil que, inscrita en el marco de la crisis política de la monarquía española, se prolongaría por más de una década y que habría de propiciar la ruptura política con la metrópoli y el establecimiento de un estado nacional independiente. Hoy contamos con bien fundadas opiniones que matizan (por no decir que desmontan) la interpretación de un único movimiento revolucionario organizado, secuencial y decididamente independentista. En cambio, parece sugerente la idea de un conjunto de insurgencias populares de muy problemática vinculación mutua y de objetivos tan diversos como documentalmente esquivos; de ahí que resulte más adecuado el plural tanto para caracterizar a las insurgencias cuanto para aludir a las guerras de independencias.¹⁹

En cualquier caso es de utilidad recuperar las intenciones que la insurgencia políticamente organizada desarrolló de modos diversos con respecto a la territorialidad, previniendo de antemano que no resulta del todo simple rastrear proyectos de unificación y mecanismos de integración territorial cuando la mayor parte de la lucha revolucionaria desarrollada en la Nueva España se asumió como fundamentalmente americana. En efecto, aquella tendencia (por lo demás mucho menos uniforme y estructurada de lo que usualmente se cree) que conocemos como insurgencia política propugnó por América, por esta América, por la América septentrional o por la América Mexicana. Hidalgo, como primer impulsor de la rebelión, llegó a ostentar en la fugaz cumbre de su movimiento el título de “Generalísimo de América”. El organismo político que pretendió, con éxito muy relativo, coordinar los esfuerzos insurgentes cuando cayó Hidalgo se hizo nombrar Junta Nacional de América. Las más importantes publicaciones periódicas que buscaron difundir el sentido de la causa revolucionaria llevaron

¹⁹ TUTINO, John. Soberanía quebrada, insurgencias populares y la independencia de México: la guerra de independencias, 1808-1821. *Historia Mexicana*, v. 59, n. 1, p. 11-76, jul./sep. 2009; VAN YOUNG, Eric. *La otra rebelión: la lucha por la independencia de México, 1810-1821*. Trad. Rossana Reyes Vega. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.

títulos como *El Despertador Americano*, *El Ilustrador Americano* o el *Correo Americano del Sur*.²⁰

Desde luego, la “americanidad” de la insurgencia aludió mucho menos a la pretensión de abarcar la totalidad continental que a la carencia de una identidad más precisa, mejor constreñida a la geografía que en realidad buscaba revolucionar. No hay duda en la fuerza evocativa de la identidad americana. Las muchas y muy diversas revoluciones que encendieron los vastos dominios de la Monarquía española durante la segunda década del siglo XIX se erigieron, de modos diversos, sobre lo americano como signo diferenciador. Esa identidad, por lo demás bien rastreada por la historiografía en fenómenos como el “patriotismo criollo” (muchas veces interpretado anacrónicamente en clave nacionalista), se cimentó en la concepción de América como una entidad esencialmente distinta al Viejo Mundo, ya por naturaleza, ya por historia, ya por moral. Singularidades pretendidas y ostentadas por el orgullo criollo como la pureza religiosa, la liberalidad de los americanos y la anchura de un orbe en potencia se convirtieron, en el tiempo revolucionario, en banderas políticas. Para el cura José María Morelos (lo mismo que para Bolívar) la guerra establecía con naturalidad al enemigo, el español europeo, que si se oponía a abandonar el poder debía ser erradicado. No obstante, la americanidad de la rebelión que tan útil y explosiva era para construir lo que hoy llamaríamos otredad, parecía disolverse al momento de configurar territorialidades políticas.

La dificultad de precisar la territorialidad de la Nueva España o la América septentrional o mexicana se hizo evidente con el desarrollo de la guerra y con las pretensiones representativas. Hidalgo llegó a acaudillar cerca de 100 mil individuos pero no pudo consolidar territorialmente su movimiento. Originado en el Bajío, se desplazó rápidamente a Michoacán y tras vacilar y eludir la toma de México, trató de asentarse en Guadalajara de donde salió en enero de 1811 para ser derrotado. A lo largo de ese trayecto tuvo relativo control de ciudades importantes como Guanajuato, Celaya, Toluca, Valladolid y Guadalajara, pero no logró afianzar el dominio en ninguna. Sin una estrategia militar consistente, la insurgencia se apoyó en la estructura municipal y provincial de gobierno sustituyendo a los individuos desafectos (usualmente españoles europeos) por americanos de confianza. No obstante, conforme se

²⁰ MORENO GUTIÉRREZ, Rodrigo. América en los lenguajes políticos del ocaso de la Nueva España. En: MAYER, Alicia (Coord.). *América en la cartografía: a 500 años del mapa de Martin Waldseemüller*. México: Universidad Nacional Autónoma de México; Cátedra Guillermo y Alejandro de Humboldt; GM Editores, 2010. p. 189-207.

organizaron fuerzas armadas virreinales capaces de hacer frente al movimiento, las villas y ciudades rebeldes fueron violentamente reprimidas, reconquistadas y reorganizadas. Así como hubo rudimentos de organización militar y un esbozo de gobierno americano (insurgente) en Guadalajara, también se enviaron comisionados a distintas latitudes y surgieron focos rebeldes en relativa coordinación con la insurgencia de Hidalgo en regiones occidentales como Nayarit, septentrionales como Zacatecas, Sonora y Texas y sureñas como Oaxaca y el sur, la tierra caliente y la costa de la intendencia de México. Sin embargo, el vértigo y la fugacidad de esta primera etapa de la insurgencia dificultaron no solo articular sino incluso proyectar una organización territorial definida, de ahí que los testimonios de sus líderes refirieran con frecuencia América, esta América, el reino, este reino, nuestro reino, la nación, nuestra nación, la nación americana, nuestra patria, etc., sin concreción jurisdiccional particular.

Ante la caída de los primeros líderes, las insurgencias parecieron perder la muy cuestionable cohesión que se les suele atribuir. Conscientes del riesgo de la extrema fragmentación, unos 13 jefes decidieron reunirse para crear un organismo rector capaz de coordinar afanes militares y en menor medida políticos. Podría rastrearse con la presencia de estos jefes una suerte de representación territorial a partir de las zonas que cada uno controlaba o decía controlar, sin embargo aquella precaria representación no se encontró en ningún momento delimitada o regulada. Producto de esta alianza se estableció en agosto de 1811, en la villa michoacana de Zitácuaro, la Suprema Junta Nacional Americana que debía estar compuesta por 3 a 5 vocales pero que desde el principio fue dominada por el abogado Ignacio López Rayón. Como la primera insurgencia, la Junta mantenía nominalmente la fidelidad a Fernando VII.

Con la pretensión de expandir el movimiento, se diseñaron cuatro departamentos o capitanías generales: Norte, que integraba regiones de Guanajuato, Valladolid, San Luis Potosí y Zacatecas; Sur, que partía de la Sierra Madre del sur desde Nueva Galicia y de la Tierra Caliente de la intendencia de México pero que se concentraba fundamentalmente en el sur de México, Oaxaca y en algunos puntos meridionales de Puebla y Veracruz; Oriente, que abarcaba buena parte de México y puntos de Valladolid, Puebla y Veracruz; y Valladolid o Michoacán, que de algún modo funcionaba como punto de referencia para el resto.²¹ Las necesidades de la guerra obligaron muy pronto a que los vocales de la junta se separaran para encargarse cada cual de un

²¹ ORTIZ ESCAMILLA, Juan. *Guerra y Gobierno: los pueblos y la independencia de México*. 2. ed. correg. y aum. México: El Colegio de México; Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2014. p. 114-131.

departamento. Los disensos entre ellos fueron cada vez más hondos e irreconciliables y el control territorial fue cada vez más etéreo, salvo en el sur debido al despunte militar del cura José María Morelos quien entre 1813 y 1814 logró controlar Oaxaca y buena parte de la tierra caliente y las costas pacíficas correspondientes. Si bien hubo atisbos de organización territorial mejor acotada, como en el caso de los cantones organizados en el Departamento del Norte,²² en todo caso dependieron del control militar que fueran capaces de establecer los jefes insurgentes regionales, no siempre dispuestos a coordinar esfuerzos.

Sensible al daño que causaban las discordias, Morelos, que en todo momento se mostró sumiso ante la Junta con la finalidad de “conservar la independencia y libertad de América”, impulsó la conformación de un nuevo organismo colegiado y representativo. Así nació el Supremo Congreso Nacional Americano o de Anáhuac que, inaugurado en Chilpancingo en septiembre de 1813, promulgó el acta de independencia de la América Septentrional y, un año más tarde, el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana. Como todas las asambleas hispanoamericanas del tiempo revolucionario, esta aspiraba a una representatividad territorial que en realidad no podía verificar. De los reducidos diputados que integraron el congreso (entre 8 y 16) fueron excepcionales aquellos que pasaron por un proceso electoral, debido, entre otras razones, al frágil y escurridizo control territorial de la insurgencia. Dicha indeterminación de los territorios representados se reflejó también en los documentos emanados del Congreso. En sintonía con las declaraciones de independencia que afloraron con profusión en la América española de aquellos años, la que proclamó el Congreso de Chilpancingo dejó ver la ambigüedad territorial de la entidad que alegaba —mediante la voz de sus representantes— haber recuperado su soberanía. De tal suerte que si por fin la declaración llegaba a establecer con claridad (el objetivo de) haber disuelto para siempre jamás la dependencia del trono español, no parecía nítido qué nación o qué pueblo había logrado disolver semejante dependencia. Los diputados firmantes del emblemático y fundacional texto hablaban en nombre de las “provincias de la América Septentrional” pero en ningún momento explicitaban a qué provincias se referían. Quedaba manifiesto, entonces, de qué se buscaba la independencia (de la monarquía española, de la corona, del rey y/o de la metrópoli) pero no qué era lo que se independizaba. Como recuerda

²² GUEDEA, Virginia. *La insurgencia en el Departamento del Norte: los Llanos de Apan y la sierra de Puebla, 1810-1816*. México: UNAM; Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1996.

Ávila, “durante el proceso de emancipación, junto con el problema de decidir el nombre, debió decidirse lo nombrado”.²³

La indefinición trató de subsanarse en esa suerte de constitución provisional que promulgó el autonombrado Supremo Congreso Mexicano en 1814 y que historiográficamente se conoce como Constitución de Apatzingán (por la villa en la que fue publicada). Dicho código, que desde su título aludía a la “América Mexicana” y que pretendía fijar la forma de gobierno que debía regir “a los pueblos de esta América”, estipulaba en sus artículos 42 y 43:

Mientras se haga una demarcación exacta de esta América Mexicana y de cada una de las provincias que la componen, se reputarán bajo de este nombre y dentro de los mismos términos que hasta hoy se han reconocido las siguientes: México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Tecpan, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila y Nuevo Reino de León. Estas provincias no podrán separarse unas de otras en su gobierno, ni menos enajenarse en todo o en parte.²⁴

Algunos elementos llaman la atención en esta delimitación, por ejemplo, la inclusión de una provincia (Tecpan) que no contaba con antecedentes en el gobierno virreinal y que en cambio había sido creada por el propio Morelos; y, por otra parte, la omisión de las demarcaciones más septentrionales como Texas, Nuevo México o las Californias o bien las más meridionales, como Chiapas, que se asumía entonces como parte de la capitanía de Guatemala. Sobra señalar que el criterio para excluir o incluir no fue, en ningún caso, la presencia de los representantes correspondientes puesto que, como ya se dijo, salvo un par de excepciones ninguno de los diputados se obtuvo por la vía electoral. En adición, es necesario recordar que la integración real de las provincias mencionadas a la nueva entidad política tampoco podía verificarse por la cada vez más acuciante decadencia del de por sí fragmentado y endeble dominio territorial de la insurgencia. En otras palabras, la América Mexicana constituida en Apatzingán solo existía en las páginas del Decreto.

Es del todo oportuno tener presente que este proyecto constitucional insurgente tuvo un importante antecedente: el régimen constitucional gaditano. En efecto, la Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en el asediado Cádiz de 1812 pretendió transformar, entre muchísimos otros aspectos, el gobierno y la territorialidad de Nueva España. Vigente entre 1812 y 1814, de manera solo parcial por las propias circunstancias críticas de la guerra y, más aún, por

²³ ÁVILA, op. cit., 277.

²⁴ Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana sancionado en Apatzingán a 22 de octubre de 1814. En GARCÍA DÍAZ, op. cit., v. 2, p. 76.

las diversas reticencias de las autoridades virreinales a observarla y hacerla cumplir, la Constitución de Cádiz dispuso legitimidades y demarcaciones que en muchos sentidos habrían de ser determinantes. La crisis constitucional precipitada por las abdicaciones de Bayona terminó por dislocar la importancia capital e indiscutible del rey como elemento cohesionador del orden político. Si, como quisieron los constituyentes en Cádiz – y en todas las asambleas americanas –, la nación era (esencial y originalmente) soberana, la facultad orgánica recaía en esa nueva o renovada entidad, no en el rey. Quién, cómo y por qué definía qué era la nación, quién quedaba incluido y quién excluido tendría que ser desde entonces materia contenciosa. Esos límites, usualmente vinculados a la conformación de la ciudadanía, también se plantearon en términos territoriales: qué entidades (y con qué jerarquía) conformaban el estado era cuestión delicada, definitoria y, en el más estricto de los sentidos, constituyente. Reducir las muchas tendencias que intentaron dar respuesta a esa cuestión al binomio centralismo (o unitarismo) *versus* federalismo parece, en efecto, reduccionista.

Si bien el liberalismo gaditano se mostró tan pretencioso e innovador en muchos aspectos (soberanía, ciudadanía, nación, división de poderes, etc.), en principio no *territorializó* la nación al definirla como “la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios”. No obstante, definió burda y provisionalmente el “territorio de las Españas” en cuatro, digamos, bloques (artículos 10 y 11): la Península con sus posesiones e islas adyacentes, la América septentrional, la América meridional y Asia. El que ahora nos ocupa es el segundo, que comprendía

Nueva España con la Nueva Galicia y península de Yucatán, Guatemala, provincias internas de Oriente, provincias internas de 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 a estas y al continente en uno y otro mar.²⁵

Conscientes de sus propias limitaciones y de las que el contexto les imponía, los constituyentes previnieron que en cuanto las circunstancias lo permitieran se haría una división territorial más conveniente, pero por lo pronto quedaban manifiestas la indeterminación, la amplitud y la generalidad de aquello que se describía como América septentrional. Como salta a la vista, dentro de esta se diferenciaba a la “Nueva España” de la Nueva Galicia, Yucatán, Guatemala y las provincias internas, sin que quedara claro el criterio (político, judicial, fiscal o militar) para tal deslinde. Por ejemplo, dado que la Constitución abolía la figura del virrey para

²⁵ *Constitución Política de la Monarquía Española*. Cádiz: Imprenta Real, 1812. p. 5-6.

dar paso a los jefes políticos superiores, quedaba insubsistente como tal el “virreinato”, pero la Nueva España tampoco era, como tal, una provincia; por otra parte, las provincias internas eran jurisdicciones militares que aglutinaban en su seno otras demarcaciones y autoridades que, de ningún modo, eran equivalentes a la Nueva Galicia o a la Nueva España.

Estas y otras inconsistencias muy pronto revelaron sus derivaciones. Una de las grandes novedades institucionales del régimen gaditano fue la creación de las diputaciones provinciales, organismos representativos que habrían de encargarse del gobierno de las provincias para “promover su prosperidad”. Si bien el “gobierno político” residía en el jefe político correspondiente, a la diputación concernía todo aquello relacionado con el gobierno económico o lo que hoy llamaríamos administración pública. Desde mediados del siglo XX la historiadora estadounidense Nettie Lee Benson vio en las diputaciones provinciales creadas en Cádiz el germen de los congresos estatales de la modernidad hispanoamericana en general y mexicana en particular.²⁶ La tesis se ha mantenido vigente y se ha profundizado para perfilar a las diputaciones como la cristalización del anhelo de dominio político territorial independiente del gobierno central y como la materialización del criterio territorial (imbricado al poblacional) para establecer la representatividad y la politización de las entidades provinciales. Si bien la Constitución mantuvo la preeminencia del gobierno territorial en los ayuntamientos (que en sí mismos dieron vida a lo que Antonio Annino calificó como “ruralización de la política” por permitir la proliferación de los cuerpos municipales en cualquier comunidad que superara las mil almas²⁷), la provincia comenzó a construirse como una instancia representativa superior.

Como era de esperarse, el desequilibrio en la definición territorial del texto constitucional afectó la delimitación de las diputaciones provinciales. Dado que debía erigirse una diputación por provincia, el problema era reducir las provincias dispuestas para la América septentrional a las demarcaciones territoriales fijadas en la carta (Nueva España, Nueva Galicia, Yucatán, provincias internas de Oriente y provincias internas de Occidente; otras tantas para Guatemala, Cuba, etc.). Las gestiones de los diputados americanos lograron al menos que a esas cinco diputaciones “novohispanas” se agregara otra: San Luis Potosí, de tal suerte que en 1813 quedó aprobado el decreto que obligaba a que estas instancias provinciales se crearan en América, o al menos en aquellas regiones americanas que se seguían reconociendo como

²⁶ BENSON, Nettie Lee. *La diputación provincial y el federalismo mexicano*. México: El Colegio de México, 1955.

²⁷ ANNINO, Antonio. Imperio, constitución y diversidad en la América Hispánica. *Historia Mexicana*, v. 58, n. 1, p. 179-227, 2008.

integrantes de la monarquía española. Naturalmente las diputaciones tuvieron que englobar a varias provincias o intendencias: la de Nueva España a México, Veracruz, Puebla, Oaxaca, Michoacán, Querétaro y Tlaxcala; la de Nueva Galicia a Guadalajara y Zacatecas; la de Yucatán a Mérida, Tabasco y Campeche; la de Provincias Internas de Oriente a Nuevo Reino de León, Coahuila, Nuevo Santander y Texas; la de Provincias Internas Occidentales a Chihuahua, Sonora, Sinaloa y las Californias; y la de San Luis Potosí a la homónima y a Guanajuato. Quizá sobra señalar que Chiapas quedaba integrada, junto con otras provincias centroamericanas, a la diputación de Guatemala que a su vez compartía el istmo con la de Nicaragua.

Para Carmagnani, las diputaciones provinciales estaban llamadas a sellar el anhelo de los “poderes territoriales” de Nueva España al concretar institucionalmente el autogobierno que habían logrado imponer a la estructura del reformismo. En su opinión, esta nueva institución constitucional vendría a adquirir el sentido de un auténtico “reino informal” amparado en principios que, como la ciudadanía o la igualdad, estaban destinados a descoyuntar la estructura jerárquica (no solo territorialmente hablando, pero también) del antiguo orden.²⁸ No obstante, habría que considerar, primero, que constitucionalmente el papel de las diputaciones debía ser fundamentalmente administrativo y, segundo, que durante el primer periodo de vigencia gaditana prácticamente no hubo tiempo ni para que se conformaran las diputaciones en Nueva España.

En efecto, el regreso absolutista de Fernando VII al trono español tiró por la borda toda la obra de las Cortes, pero el régimen constitucional habría de ser restablecido seis años más tarde, en 1820, de la mano del pronunciamiento militar de Rafael del Riego. Ese “sexenio absolutista”, como lo llama la historiografía, profundizó en la Nueva España la militarización de las provincias. Si bien las insurgencias continuaron fragmentándose, reduciéndose y radicalizándose, la guerra se mantuvo como eje de las preocupaciones virreinales y como condición de las territorialidades. Es decir, si por un lado la guerra siguió dislocando mercados regionales, por otro propició la militarización de las demarcaciones territoriales, verbigracia las intendencias. Así, la prolongación de la lucha no solo propició la paulatina configuración territorial de comandancias para erradicar la rebelión y controlar a las comunidades, sino que también favoreció que el sentido de las jurisdicciones ya existentes se militarizara tanto en la composición de sus autoridades cuanto en la vocación de su estructura regional. Especialistas como Christon Archer llegaron a hablar de “satrapías militares” para enfatizar la autonomía

²⁸ CARMAGNANI. *Territorios...*, op. cit., p. 54-55.

ejercida por los altos mandos militares revestidos además con la autoridad jurisdiccional propia de las intendencias o las distintas instancias de gobierno provincial y local so pretexto de la guerra.²⁹

Independencia, Imperio y Federación

Pero como queda dicho, la Constitución volvió. A mediados de 1820 aquella Nueva España militarizada y exhausta por la guerra echó a andar de nueva cuenta la maquinaria constitucional. Elecciones en todos los niveles y frenética libertad de prensa apuntalaron el resurgimiento de más mil ayuntamientos constitucionales que tachonaron al extinto virreinato y de las otrora frustradas diputaciones provinciales. Muy pronto, los diputados novohispanos en las Cortes de Madrid y la boyante “opinión pública” que inundaba las principales ciudades de la América septentrional presionaron, a su modo y con la Constitución bajo el brazo, para que se aplicara correctamente el código, para que se separara el mando político del militar y, muy importante, para que se erigiera (como debía ser) una diputación en cada provincia.

Los debates parlamentarios indican que esta última demanda habría prosperado y se habría hecho cumplir de no ser porque en febrero de 1821 nació el último y definitivo movimiento independentista. El coronel de origen miliciano Agustín de Iturbide, hasta ese momento fiel al gobierno virreinal, publicó un Plan de Independencia que pretendía “asegurar nuestra sagrada religión y establecer la independencia del Imperio Mexicano”. Así, el Plan de Iguala (como fue conocido por el lugar en el que fue promulgado) al nombrar, creaba, pero sin desprenderse de las viejas formas ni, dicho sea de paso, de las inveteradas imprecisiones pues en su segundo punto clamaba que “la Nueva España es independiente de la antigua y de toda otra potencia, aun de nuestro continente”.³⁰ El movimiento – que nunca renegó de Fernando VII y le ofrecía el trono del Imperio siempre que se dignare a ser juramentado en México – se hizo llamar de las tres garantías por la defensa de la religión, la independencia y la unión, y en siete desenfundados meses dio muerte a la Nueva España.

²⁹ ARCHER, Christon I. The Politization of Army of New Spain during the War of Independence, 1810-1821. En: RODRÍGUEZ O.; Jaime E. (Ed.). *The Evolution of the Mexican Political System*. Wilmington: Scholarly Resources, 1993. p. 17-45.

³⁰ Plan de Iguala y proclama con que lo anunció D. Agustín de Iturbide. En: GARCÍA DÍAZ, op. cit., v. 2, p. 306.

Entre los muchísimos, extremadamente diversos e incluso contradictorios elementos que explican este triunfante y postrer independentismo me interesa destacar dos. El primero tiene que ver con la estructura institucional y territorial que condicionó el desarrollo del movimiento trigarante, es decir, el régimen constitucional. En efecto, resultaría imposible entender el sentido y el éxito de la rebelión iturbidista sin considerar la impronta del diseño gaditano en aquella Nueva España: los más de mil ayuntamientos y las (todavía) seis diputaciones provinciales, superpuestos a las intendencias y demás dispositivos jurisdiccionales supervivientes del antiguo régimen y adaptados y potenciados por la guerra, determinaron las legitimidades y la territorialidad con que habría de lidiar el independentismo trigarante. El segundo aspecto está íntimamente relacionado con el anterior: como he tenido oportunidad de analizar con detenimiento en otro estudio,³¹ los mecanismos de expansión, inclusión y negociación de la trigarancia se desarrollaron en una dinámica de guerra y terminaron por ser exitosos en la medida en que reposaron en (o se valieron de) la estructura gubernamental gaditana.

Sustentada en un discurso conciliador e incluyente, la trigarancia no fue particularmente meticulosa en generar un diseño jurisdiccional propio bajo el supuesto de que las provincias se irían adhiriendo espontánea y naturalmente. Ello explica en parte la apelación a la figura imperial, no solo por una más o menos implícita ambición expansionista sino más bien por la presunta susceptibilidad para integrar y unir territorios que se concebían distintos entre sí. De esta manera, así como en su origen el movimiento dependió de los focos rebeldes que – con las armas – lo sostuvieron, lo hicieron resistir y poco a poco lo fueron acrecentando; también es cierto que conforme avanzaron los meses fueron las juras y adhesiones irradiadas fundamental aunque no exclusivamente desde los ayuntamientos las que terminaron por inclinar la balanza al independentismo. Eran los pueblos y las provincias las entidades que se manifestaban a través de sus instituciones representativas y, de este modo, se “liberaban”: conquista militar (como toda campaña “libertaria”) e incorporación política y aparentemente voluntaria consagraron, en suma, la lógica agregativa que dio vida al Imperio Mexicano. Si en los primeros meses fue más determinante la primera, a partir de mayo y sobre todo junio la avalancha de juras y adhesiones que brotaron en todas las provincias terminó por dislocar el control del gobierno virreinal ejercido desde México y, por tanto, el vínculo con la metrópoli.

³¹ MORENO GUTIÉRREZ, Rodrigo. *La trigarancia: fuerzas armadas en la consumación de la independencia*. Nueva España, 1820-1821. México: UNAM; Fideicomiso Felipe Teixidor y Monserrat Alfau de Teixidor, 2016.

Los Tratados de Córdoba firmados entre Iturbide y el último “virrey” (por no decir jefe político superior) enviado desde la metrópoli en agosto de 1821 convalidaron que “pronunciada por Nueva España la independencia de la antigua”, y que, en consecuencia, se podía proclamar que “esta América se reconocerá por nación soberana e independiente y se llamará en lo sucesivo Imperio Mexicano”.³² Los firmantes no percibieron discordancia alguna entre las tres entidades (Nueva España, esta América, Imperio Mexicano) y tampoco, por cierto, necesidad de nombrar a las provincias o territorios integrantes, quizá en parte por la lógica de juras y adhesiones con que se había tejido el movimiento. Días más tarde, pactada la liberación de la ciudad de México, 34 notables que integraban la Suprema Junta Provisional Gubernativa firmaron el “Acta de independencia del Imperio Mexicano” en la que se hacía referencia a la “Nación Mexicana” que – rezaba el texto – por 300 años no había tenido voluntad propia y ahora recobraba su libertad y su soberanía.

Firmada de esta manera la independencia, la integración territorial del Imperio Mexicano y de las entidades subsecuentes dependió de los dos ingredientes básicos ya aludidos arriba: las armas y los votos. En efecto, la posibilidad de subordinar militarmente a las provincias – o bien la capacidad marcial de estas para defenderse – y los sinuosos caminos del gobierno representativo señalaron la conflictiva agregación nacional.

Las concesiones pactadas a lo largo del desarrollo trigarante no solo propiciaron la satisfacción de la añeja demanda de establecer una diputación en cada provincia sino que también permitieron el surgimiento de nuevas demarcaciones. Para autores como Jaime Rodríguez, fue la frenética actividad de los ayuntamientos la que terminó por presionar la explosión de las diputaciones provinciales: de las seis originales a 18 en aquel 1822 en que Iturbide se ceñía la corona del Imperio como Agustín I y a 23 al año siguiente.³³ Ayuntamientos y diputaciones, en suma, fueron determinantes de la configuración territorial y canalizadores de las tensiones locales, regionales y provinciales.

El primer conflicto serio que supuso la mutilación del proyectado y ambicioso Imperio provino de las provincias centroamericanas. Mientras que las elites chiapanecas corroboraban su anexión (rompiendo, por tanto, su antigua dependencia de Guatemala), el resto de las provincias pretendía decidir mediante mecanismos representativos su futuro político. El

³² Tratados celebrados en la villa de Córdoba. En: GARCÍA DÍAZ, op. cit., v. 2, p. 328-330.

³³ RODRÍGUEZ O., Jaime E. The Constitution of 1824 and the Formation of the Mexican State. En: RODRÍGUEZ, op. cit., p. 71-90

envío de una expedición imperial que habría de asegurar la adhesión terminó por precipitar su desvinculación con México: armas y votos conspiraban en contra del Imperio.³⁴ Los argumentos que muchos habían esgrimido para justificar la independencia con respecto a España eran ahora revertidos en su contra para legitimar la escisión centroamericana. José María Luis Mora, uno de los pensadores políticos más agudos de aquellos años, escribía en 1821 un “Discurso sobre la independencia del imperio” en que argüía que cualquier pueblo o nación entendido como reunión libre y voluntaria de hombres podía constituirse en estado independiente siempre que quisiera y pudiera contando con tres condiciones: un territorio legítimamente poseído, “ilustración y firmeza” convenientes y una población suficiente para asegurar la subsistencia del estado y de sus fuerzas armadas.³⁵ Esta fórmula que se adujo para la erección del Imperio en 1821, habilitó su desmembración en 1823. Como explica Elías Palti: “una vez consagrado el principio de autodeterminación, no habría forma de acotarlo sin contradecir sus mismos postulados: ¿cómo negarles a los estados el ejercicio de ese mismo derecho que México había reclamado para sí?”³⁶

Y armas, votos y provincias terminaron por colapsar al Imperio. Iturbide nunca pudo establecer una relación adecuada con su poder legislativo que estaba llamado a canalizar las demandas provinciales y que, constituido caprichosamente con criterios de representación no solo territorial sino también poblacional y corporativa, terminó por ser disuelto. La supresión del ámbito representativo por antonomasia provocó de inmediato reacciones que no solo expresaban la oposición política al emperador sino la creciente fuerza de las provincias. Un pronunciamiento militar en Veracruz concitó muy pronto los descontentos políticos y las pretensiones provinciales; la imposibilidad de controlar ambas presiones maniataron al gobierno imperial. En dicha coyuntura las diputaciones provinciales aparecieron como los ejes mediadores del nuevo pacto. La de Puebla propuso en marzo de 1823 que las provincias enviaran representantes para establecer un gobierno provisional; la de Michoacán propondría días más tarde que los representantes se reunieran en Querétaro para establecer un gobierno nacional. Semejante presión de las provincias tan prestas a organizarse políticamente forzó la renuncia del efímero emperador.

³⁴ VÁZQUEZ OLIVERA, Mario. *El Imperio Mexicano y el Reino de Guatemala: proyecto político y campaña militar, 1821-1823*. México: Fondo de Cultura Económica; UNAM, 2009.

³⁵ MORA, José María Luis. Discurso sobre la independencia del Imperio Mexicano. En: MORA, José María Luis. *Obras completas: obra política I*. México: Instituto Mora; Conaculta, 1994. p. 102-115.

³⁶ PALTÍ, Elías José. *La nación como problema: los historiadores y la “cuestión nacional”*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006. p. 137.

La convicción de que las entidades soberanas eran justamente las provincias y que solo una alianza entre ellas podía crear un gobierno nacional robusteció la tendencia republicana y la vía federal. Algunas provincias reinstalaron legislaturas y otras se declararon soberanas e independientes y erigieron gobiernos provisionales. Comisionados provinciales fueron enviados a la ciudad de México para asegurarse de que los destinos nacionales no quedaran en manos de la élite capitalina. La tensión escaló y las provincias utilizaron y engrosaron sus propias milicias en oposición al ejército nacional. En estos meses se hizo evidente, por un lado, la fragilidad de las alianzas que habían hecho posible la independencia, y por otro, la fuerza política que habían adquirido las provincias a través de los mecanismos representativos. Una sólida historiografía da muestra de tan delicado momento que puso en entredicho la existencia de un estado nacional mexicano y que aquí queda apenas apuntado.³⁷

Finalmente pudieron organizarse elecciones que dieron vida al segundo congreso constituyente inaugurado en noviembre de 1823. En su seno se congregó una mayoría de tendencias federalistas (con distintas concepciones de la soberanía estatal que no siempre resultaban compatibles entre sí y con alguna inclinación radical de corte confederal) pero se mantuvo la presencia de preferencias centralistas. Las pulsiones separatistas de representantes de Jalisco, Zacatecas, Guanajuato y Yucatán (cuyos representados sumaba un alto porcentaje de la población nacional) amenazaron con frecuencia la ruptura del proyecto constituyente. Mientras que algunos diputados se mostraban férreos defensores de la soberanía estatal y evocaban los artículos de confederación de los Estados Unidos y el mecanismo agregativo de los Habsburgo, otros como el célebre dominico aventurero fray Servando Teresa de Mier propugnaban por la soberanía de la nación y por la erección de una federación moderada que no cayera en lo que creían eran excesos norteamericanos que terminarían por debilitar al estado. El problema del federalismo ponía a discusión la divisibilidad de la soberanía y hacía patentes las pretensiones estatales y las tentaciones institucionales de las provincias. Parece estéril buscar la reducción de los debates al antagonismo centralista-federalista o al enfrentamiento de una capital con sus provincias como parte de un todo nacional pues justamente dicha entidad era la que se estaba

³⁷ Remito en particular a los capítulos que analizan la problemática desde cada una de las provincias en los libros: VÁZQUEZ, Josefina Zoraida (Coord.). *El establecimiento del federalismo en México (1821-1827)*. México: El Colegio de México, 2003; VÁZQUEZ, Josefina Zoraida; SERRANO, José Antonio (Coord.). *Práctica y fracaso del primer federalismo mexicano (1824-1835)*. México: El Colegio de México, 2012.

construyendo. En definitiva, el problema fundamental consistía en la indefinición de los sujetos políticos en los cuales habría de recaer la soberanía.

Al final se impuso una postura conciliadora entre ambas que asumía una soberanía compartida entre la nación y los estados. De esta manera se promulgó en enero de 1824 un “Acta constitutiva de la Federación” que declaraba que “la nación mexicana se compone de las provincias comprendidas en el territorio del virreinato llamado antes Nueva España, en el que se decía capitanía general de Yucatán, y en el de las comandancias generales de provincias internas de oriente y occidente”.³⁸ Según el documento constitutivo los estados federados eran Guanajuato, el Interno de Occidente (compuesto de las provincias de Sonora y Sinaloa), el Interno de Oriente (provincias de Coahuila, Nuevo León y Texas), Interno del Norte (Chihuahua, Durango y Nuevo México), México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Nuevo Santander o Tamaulipas, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Jalisco, Yucatán y Zacatecas. Además de esta división entre estados y provincias, el texto determinaba otra categoría: los territorios sujetos a la federación, dentro de la cual se nombraban a las Californias y Colima. Quedaba un resabio de confederacionismo en el artículo 6 que aseguraba que las partes integrantes de la nación eran “estados independientes, libres, y soberanos” en todo lo relacionado a su gobierno interior; sus obligaciones para con la federación se reducían a “sostener la independencia nacional, y proveer la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores”, así como fijar el gasto federal y el crédito público.

En octubre de 1824 ese congreso promulgó la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, carta fundacional que establecía que la nación mexicana era para siempre libre e independiente del gobierno español y de cualquiera otra potencia y cuyo territorio confirmaba “el que fue del virreinato llamado antes de Nueva España” además de la capitanía de Yucatán, las provincias internas, las Californias y los terrenos e islas adyacentes. El texto nombraba como partes de la federación los estados de Chiapas, Chihuahua, Coahuila y Texas, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Jalisco, Yucatán y Zacatecas, además de los territorios de la alta California, la baja California, Colima, Santa Fe de Nuevo México y dejaba pendiente el carácter de Tlaxcala para una ley posterior.³⁹

³⁸ *Acta constitutiva de la Federación Mexicana*. México: Imprenta del Supremo Gobierno, 1824.

³⁹ *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Imprenta del Supremo Gobierno de los Estados-unidos mexicanos, 1824. p. 2-3.

De esa forma se constituyó una federación que para algunos era tan débil que quedaba a expensas de lo que los estados estuvieran dispuestos a concederle. El mismo código reconocía la diversidad territorial y política de la entidad nacional en un exordio que cabalgaba entre la resignación, la ingenuidad y el optimismo:

La república federada ha sido y debió ser el fruto de sus discusiones. Solamente la tiranía calculada de los mandarines españoles podía hacer gobernar tan inmenso territorio por unas mismas leyes a pesar de la diferencia enorme de climas, de temperamentos, y de su consiguiente influencia. ¿Qué relaciones de conveniencia y uniformidad puede haber entre el tostado suelo de Veracruz, y las heladas montañas del nuevo México? ¿Cómo pueden regir a los habitantes de la California y la Sonora las mismas instituciones que a los de Yucatán y Tamaulipas? La inocencia y candor de las poblaciones interiores ¿qué necesidad tienen de tantas leyes criminales sobre delitos e intrigas que no han conocido? Los Tamaulipas y Coahuileños reducirán sus códigos a cien artículos, mientras los mexicanos y xaliscienses se nivelarán a los pueblos grandes que se han avanzado en la carrera del orden social. He aquí las ventajas del sistema de federación. Darse cada pueblo así mismo leyes análogas a sus costumbres, localidad y demás circunstancias: dedicarse sin trabas a la creación y mejoría de todos los ramos de prosperidad.⁴⁰

Comentarios finales

El camino recorrido por la Federación los siguientes años estuvo plagado de vicisitudes e inestabilidades, pero su configuración territorial ya no sufrió transformaciones significativas sino hasta el conflicto texano en 1836 y diez años más tarde la guerra contra Estados Unidos que mutiló sustancialmente la territorialidad mexicana. Durante todas esas décadas se mantuvieron vivos los conflictos provinciales, sobre todo en tiempos de ensayos centralistas, y hubo impulsos separatistas particularmente persistentes en estados como Yucatán. En todo este tiempo la viabilidad y la fuerza federalismo dependió de la capacidad de conciliar los intereses provinciales e incluso municipales. Al interior de cada estado se siguieron conjugando problemáticamente los gobiernos locales sobre la base del vecino-ciudadano que alteró, en definitiva, las antiguas jerarquías territoriales y corporativas.

En parte en ello consistió el tránsito del antiguo régimen a lo que llamamos modernidad política: la estructuración de una sociedad pretendidamente igualitaria de individuos (ciudadanos) asociados voluntariamente en vez de la amalgama de un conjunto de corporaciones privilegiadas y jerárquicas. De una realidad orgánica a otra cuyos criterios de agregación habrían

⁴⁰ Ibid., p. VI-VII.

de ser, por fuerza, más frágiles y discutibles: el territorio, la población y la voluntad. De ahí que se puede concluir con Carmagnani:

El territorio no es entonces ni un simple agregado de comunidades ni una construcción artificial a partir de la geografía, sino más bien la resultante de la tensión entre comunidad y autoridad. A partir de esta tensión se construye un espacio que es al mismo tiempo geográfico, en cuanto localizable y mensurable; político, en cuanto regulado por instituciones locales, intermedias y generales; social, en cuanto articula comunidades territoriales; económico, en cuanto articula la circulación de los bienes, y finalmente, cultural, en cuanto se fundamenta en usos y costumbres comunes.⁴¹

En las páginas anteriores quedó expuesta, a través del caso mexicano, la importancia de considerar la formación de los estados nacionales a partir de la reformulación de las territorialidades y de la construcción de entidades que por diversos mecanismos políticos y armados cimentaron gobernabilidades y materializaron distintas concepciones de la soberanía. La transformación de la soberanía unitaria e indiscutible a la nacional y popular pasó, como queda dicho, de manera muy conflictiva por el territorio y sus variadas vías para imaginarlo y controlarlo. Dicho proceso reveló la radical relatividad de las “independencias” y la contradictoria, contingente y en última instancia histórica naturaleza de la soberanía. La articulación territorial dependió en este sentido de la flexibilidad de la (exitosa) configuración de una nueva jerarquía agregativa capaz de negociar o imponerse en función de las entidades políticas paridas por las revoluciones: ayuntamientos (pueblos), estados (provincias), naciones.

No fue sino hasta la segunda mitad del siglo XIX cuando la federación logró de muchos modos conciliar mejor los intereses regionales para capitalizarlos como anhelos nacionales. No en vano el *México a través de los siglos* se publicó hasta entonces, cuando una comunidad podía reconocerse en un discurso nacional y nacionalista: cuando *México* pudo reconocerse en su historia. Como asegura Tomás Pérez Vejo, la existencia de una nación supone y entraña el descalabro de muchas otras, la historia de una nación es, también, el cementerio de otras posibles que terminaron por no ser.⁴²

⁴¹ CARMAGNANI. *Del territorio*, op. cit., p. 231.

⁴² PÉREZ VEJO, Tomás. La construcción de naciones como problema historiográfico: el caso del mundo hispánico. *Historia Mexicana*, v. 53, n. 2, p. 298, oct./dic. 2003.