

*La alternativa federal a la crisis colonial.
Las colonias en los proyectos de organización
federal del estado (1872-1873)*

Agustín SÁNCHEZ ANDRÉS
(UCM)

El carácter abrumadoramente centralista del liberalismo español fue uno de las principales problemas que enfrentó el proyecto de Estado-Nación liberal en España. El liberalismo español se caracterizó por la falta de fórmulas que pudieran constituir un cauce adecuado para las demandas planteadas por los diferentes particularismos existentes en un Estado, como el español, heredero de una amalgama de territorios con personalidad propia, cuyo principal vínculo de unión fue la pertenencia patrimonial a una misma Corona.

Este hecho afectó en primer lugar a aquellos territorios que, pese a un siglo de homogeneización borbónica, habían logrado conservar parte de su primitiva autonomía. En este sentido, la mayoría de los especialistas ha coincidido en considerar al movimiento carlista como la expresión de un difuso sentimiento particularista vasco-navarro articulado en torno a la cuestión de los fueros.

Desde esta misma óptica, la consolidación en las Antillas de una conciencia nacional a lo largo del siglo XIX sería consecuencia del fracaso del proyecto liberal, a la hora de encontrar una fórmula aceptable para integrar a los territorios coloniales dentro del nuevo Estado-Nación. Máxime, cuando la especial idiosincrasia de estas sociedades, su distanciamiento geográfico y el relativo grado de autonomía disfrutado por las mismas a lo largo de toda su historia habían contribuido a crear un sentimiento particularista muy desarrollado.

La emancipación de la mayoría del imperio colonial a principios del siglo XIX puso un brusco final a dicha autonomía. A ello se unió el cre-

ciente desequilibrio de las relaciones económicas establecidas entre estos territorios y la metrópoli. Dicho desequilibrio era consecuencia de la incapacidad del Estado liberal español para asumir el papel de metrópoli económica, que el rápido desarrollo de estos territorios demandaba.

En este sentido, la conservación de los territorios ultramarinos sólo podía afrontarse desde la concesión de un estatuto particular a los mismos, basado en una amplia autonomía, o desde la plena integración de dichos territorios dentro de una estructura estatal de carácter federal, que resolviera de una forma global el problema planteado por todos los particularismos latentes en el Estado español. Los federalistas españoles supieron comprender este extremo, lo que otorga a su pensamiento y a sus proyectos políticos una importancia que trasciende el limitado margen cronológico en el que dichos proyectos tuvieron posibilidades reales de ser aplicados.

EL PROYECTO SALMERÓN-CHAO Y EL ESTABLECIMIENTO DE UNA ASOCIACIÓN TRANSITORIA CON LAS COLONIAS

El primer proyecto sistemático de organización federal del Estado fue presentado por Nicolás Salmerón y Eduardo Chao a la III Asamblea del Partido Federalista celebrada en febrero de 1872¹. El Proyecto constaba de 62 bases distribuidas en 5 títulos. Curiosamente, el Proyecto Salmerón-Chao exceptuaba a las colonias del marco federal contemplado para todo el Estado, haciéndolas objeto de un estatuto especial.

En este sentido, el Título IV del Proyecto de Constitución Salmerón-Chao consignaba un régimen jurídico-político particular para las colonias, a las que, más que incluir, se asociaba con carácter temporal al Estado federal español. De esta manera, la base 57 establecía la tutela temporal de la metrópoli sobre dichos territorios hasta que éstos alcanzaran su madurez política. Aunque en dicha base se reconocía el derecho de las colonias a constituir estados independientes en un futuro, se difería *sine die* el ejercicio de este derecho, desde el momento en que se confería a las

¹ Existen una serie de proyectos precedentes que, según G. TRUJILLO, arrancarían del año 1832. No obstante, más que de verdaderos proyectos de organización federal del Estado se trataba de meras exposiciones de principios. En torno a este tema vid. TRUJILLO, G.: *Introducción al Federalismo Español*, Madrid, Edicusa, 1967, pág.157. El Proyecto Salmerón-Chao puede encontrarse en PI Y MARGALL, F. y PI Y ARSUAGA, F.: *Historia de España en el siglo XIX*, Barcelona, 1902, vol. V, págs. 357 y ss.

Cortes de la metrópoli la responsabilidad exclusiva de determinar el momento en el que aquellos territorios habían alcanzado dicha madurez.

El Proyecto no definía explícitamente que condiciones habían de reunir las colonias para ser independientes, con lo cual dejaba al arbitrio de la metrópoli su determinación. En este sentido, la base 57 reviste más bien el carácter de una declaración de principios que de un instrumento concreto para que las colonias accedieran a la independencia, como se puede deducir de su enunciado:

«España reconoce no tener propiedad ni dominio sobre sus colonias. Ejerce una tutela temporal cuyo término fijarán oportunamente las Cortes»².

En tanto llegaba dicho momento, el Proyecto de Constitución Salmerón-Chao concedía una imprecisa autonomía a estos territorios, en cuanto a que supeditaba los límites de dicha autonomía a los estatutos y leyes orgánicas elaborados por el Gobierno y revisados por las Cortes.

Por otra parte, las bases 58 y 59 extendían a las colonias los derechos fundamentales contemplados en el Título I del Proyecto, concediendo a los habitantes de los territorios ultramarinos la condición de ciudadanos de pleno derecho del Estado español.

La base 59 iba más allá, en cuanto a que trataba de establecer un mecanismo de garantía para las colonias frente a las exigencias tributarias de la metrópoli, limitando éstas a los gastos derivados de la defensa de la isla. Consideramos que con ello se atribuía a las futuras instituciones autonómicas de la colonia la potestad de elaborar su propio presupuesto de gastos e ingresos. Sin embargo, el Proyecto apenas precisa más en relación al carácter y límites del modelo de organización autonómico que debía ser implantado en las colonias.

De lo anterior se deduce que el Proyecto Salmerón-Chao establecía, con carácter general, un modelo de organización autonómica para las

² Ibid, vol. V, pág. 363. Sobre el carácter temporal de la tutela ejercida por España sobre sus dominios coloniales Salmerón había expresado su posición meses antes: «En crudo, para que no puedan con interpretaciones torcerse mis palabras, declaro que soy decidido partidario, porque entiendo que así lo exige la justicia, de preparar cuanto ántes y mejor la emancipación de todas nuestras colonias (...) A pesar de las censuras y calumnias que sobre mí recaigan tendré la satisfacción de haber obrado como un hombre justo que advierte a su país de la iniquidad y deshonor del régimen colonial, reclamando reformas inmediatas que preparen la emancipación de las colonias (...) para que lleguen a ser pronto estados libres y capaces de regirse por sí mismos». *Diario de Sesiones de Cortes* (D.S.C), 14 de octubre de 1872, pág. 536.

colonias, sin llegar a determinar las características concretas que habría de revestir el mismo. En cuanto a que se remitía esta cuestión al desarrollo posterior del Título IV de la Constitución por la legislación orgánica emanada de las Cortes, el Proyecto reproducía en este punto el confuso reparto de competencias entre la Federación y los estados miembros consignado en su Título II. Ello permite considerar al Proyecto Salmerón-Chao más un borrador preparatorio, con el carácter de una declaración general de intenciones, que un verdadero proyecto de Constitución³.

Este extremo refleja que hacia 1872 el movimiento federal español no había adoptado aún una política propia frente a la cuestión colonial. Como consecuencia de esta indefinición, el Proyecto de 1872 plantea un modelo de organización para los espacios coloniales ajeno a la doctrina federal y perteneciente a otra escuela de pensamiento político relativa a la estructura del Estado: el autonomismo. El carácter temporal de la relación asociativa establecida entre el Estado Federal metropolitano y los entes autónomos coloniales refuerza esta tesis, en cuanto a que parece basado en la fórmula asociativa desarrollada por Gran Bretaña en sus relaciones con Canadá a partir de la *British North America Act* de 1867⁴.

LAS COLONIAS EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LA REPÚBLICA ESPAÑOLA DE 17 DE JULIO DE 1873

Los republicanos unitarios desarrollaron durante el breve lapso de la I República una política colonial de carácter asimilista. Dicha política se orientó a integrar a las colonias en el seno del Estado como verdaderas provincias del mismo, si bien confiriendo a los organismos territoriales de carácter representativo existentes en las mismas (diputaciones y ayunta-

³ El reparto de competencias entre los órganos de la Federación y los diferentes estados-miembros era sumamente confuso. La base 49 asignaba a los primeros con carácter exclusivo todo lo relativo al sistema monetario, de pesos y medidas y a las comunicaciones, así como algunas las competencias en materia de seguridad interior y defensa nacional (base 42) y de enseñanza (base 52). Por otra parte, el proyecto también confería a los municipios y cantones ciertas competencias privativas en materia de obras públicas (base 50), enseñanza (base 51) y orden público (base 42). No existe una descripción exhaustiva de las competencias que corresponden en exclusiva a cada ámbito, ni se mencionan criterios de atribución relativos a las competencias no enumeradas. Sobre este extremo vid. TRUJILLO, G., op. cit., págs. 184-185.

⁴ MAC GREGOR, R.: *The Government of Canada*, Toronto, The Toronto University Press, 1954, págs. 31-37.

mientos) un mayor grado de competencia que el otorgado por las leyes provinciales de carácter general a las provincias metropolitanas⁵.

Esta fórmula de organización colonial constituyó la respuesta de los gabinetes unitarios al problema planteado por el particularismo de las sociedades antillanas y, en especial, por el auge alcanzado por la insurrección cubana a lo largo de 1873. En este marco se produjo la extensión a Puerto Rico del Título I de la Constitución del Estado⁶, al tiempo que comenzaba a discutirse la aplicación del mismo a aquellas zonas de Cuba no afectadas por la insurrección⁷.

Frente a la inoperancia de dicha política, continuación de la estrategia ensayada por los radicales entre 1871 y 1872, los republicanos federales plantearon una nueva fórmula. Dicha fórmula conjugaba una total integración de las colonias en el marco del Estado español, en cuanto a que no admitía construcciones jurídico-políticas especiales para ningún territorio perteneciente al mismo, con el máximo respeto posible a las características particulares de cada territorio, en razón de su historia, su situación geográfica, sus condiciones económicas y su composición étnica o social.

Este extremo era sumamente novedoso, ya que, aunque la doctrina federal tenía en España una dilatada trayectoria, que arrancaba de la década de los treinta, la aplicación de dicho sistema a las colonias no se planteó abiertamente hasta mediados de 1873, en plena eclosión del movimiento federal. Ello explica que el Proyecto de Constitución Federal presentado a la III Asamblea del Partido Federalista en febrero de 1872 exceptuara a los territorios coloniales de la estructura federal del Estado, introduciendo una fórmula autonómica de carácter asociativo, no por imprecisa menos cercana al modelo de relación establecido entre Gran Bretaña y Canadá desde 1867.

⁵ En este sentido un Decreto de 28 de agosto de 1870 había extendido a Puerto Rico una versión descentralizada de la Ley Provincial de 20 de agosto del mismo año. Vid. MORET, S.: *Memoria presentada a las Cortes Constituyentes por el Ministro de Ultramar*, Madrid, Imp. Nacional, 1870, pág. 229.

⁶ *Diario de Sesiones de la Asamblea Nacional* (D.S.A.N), 6 de agosto de 1873, págs. 1207-1208.

⁷ El proyecto, presentado el 6 de agosto, no llegó a pasar de la fase de presentación de enmiendas por la suspensión de las sesiones de las Cortes. LABRA, R.M.: *La República y las libertades de Ultramar*, Madrid, Tip. de A. Alonso, 1897, págs. 87-92.

EL PROYECTO FEDERAL DE 1873 EN LA TEORÍA ESPAÑOLA DEL ESTADO

El federalismo español, como proyecto de organización del Estado, se sustentaba ideológicamente en dos conceptos complementarios: los de pacto y Federación.

Para el principal ideólogo federal e inspirador directo del Proyecto de Constitución de 1873, Francisco Pi y Margall, el pacto sería el origen legítimo de todas las relaciones jurídicas establecidas entre los hombres. Desde el nivel más elemental de dichas relaciones —aquellas asociaciones establecidas con carácter personal, familiar o grupal— hasta las relaciones jurídicas más complejas, es decir aquellas que afectan a la propia existencia de los estados y a las relaciones establecidas entre éstos. En este último sentido, el líder federal consideraba que el Estado español sólo podría articularse a partir del solemne y espontáneo consentimiento de los diferentes territorios que lo integraban para federarse, en torno a una serie de objetivos comunes y bajo las condiciones estipuladas en una Constitución, cuya aceptación por la totalidad de las partes constituiría la expresión formal de dicho pacto⁸.

De la aplicación de esta noción a la Teoría del Estado surge el concepto de Federación. En este sentido, la Federación sería el modelo de organización política resultante del pacto sinalagmático establecido libremente entre diferentes territorios para constituir un Estado. Ello hacía a la Federación heredera de la totalidad de los pactos que, a diferentes niveles, habían ido configurando estratos de organización socio-territorial cada vez más complejos hasta llegar al nivel estatal⁹.

De ahí que las tesis federales sostenidas por el Proyecto de 1873 contemplaran la existencia autónoma de tres niveles dentro del Estado: el

⁸ PI Y MARGALL, F.: «El pacto», Apéndice a *Las Nacionalidades*, Madrid, Librería Sucesores del Heraldo, 1911. Sobre el federalismo de Francisco Pi y Margall vid. BADIA, F.: «La teoría federal en Pi y Margall», en *Filosofía y Derecho. Estudios en honor del Profesor José Corts Grau*, Valencia, Universidad de Valencia, 1977, págs. 281-302.

⁹ Ello explicaría el mecanismo elegido para la formación del Primer Partido Republicano Federal, cuya constitución tuvo lugar a partir de la firma de una serie de pactos regionales por los representantes de las diferentes comarcas y ciudades integrantes de cada una de dichas regiones. De esta manera, entre mayo y julio de 1869 fueron suscritos: el Pacto de Tortosa, el Pacto de Córdoba, el Pacto Castellano y el Pacto Galaico-Astúrico. El proceso culminaría con la firma de un Pacto Nacional el 30 de julio, suscrito por los representantes de las diversas federaciones regionales en torno a cinco bases. Dicho pacto pretendía ser una refundación del Partido Republicano Federal. Sobre este extremo vid. JUTGLAR, A.: *Pi y Margall y el Federalismo español*, Madrid, Taurus, 1976, vol. I, págs. 413-453.

municipal, el regional-estatal y el federal. Cada uno de los cuales tenía una legitimidad propia, emanada de los diferentes pactos de los que procedía. La regulación de las relaciones entre los tres niveles sería una de las funciones básicas de la Constitución. La protección de los derechos básicos del individuo, que se encontraban en la base de todas las relaciones jurídicas pactadas entre los hombres, constituiría la otra función primordial del Texto Constitucional.

EL MODELO DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS FEDERALES DE CUBA Y PUERTO RICO EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE 1873

El Proyecto de Constitución Federal del 17 de julio de 1873 fue redactado por una Comisión de la Asamblea Nacional, encabezada por Emilio Castelar y Eduardo Palanca, si bien el Texto Constitucional respondía a la inspiración directa de Francisco Pi y Margall. El Proyecto estaba constituido por 117 artículos divididos en 17 títulos¹⁰.

El artículo 1 reconocía a Cuba y Puerto Rico como dos de los estados integrantes de la República Federal Española¹¹. No sucedía lo mismo con las restantes colonias españolas, ya que el artículo 2 sancionaba el carácter colonial de los territorios de Asia y Africa, remitiendo una hipotética reconfiguración de los mismos como estados de la República Federal Española a la obtención por dichas sociedades de un mayor nivel de desarrollo en el futuro.

En este sentido, el artículo 44 del Título III establecía la base legal para la ejecución de una política colonial asimilista hacia estas colonias al

¹⁰ El Proyecto de Constitución Federal de 17 de julio de 1873 puede consultarse en ESTEBAN, J.: *Las constituciones de España*, Madrid, Taurus, 1982, págs. 158-175. Según Conangla Fontanilles los proyectos de Pi y Margall hacia Cuba y Puerto Rico contemplaban la firma de un acuerdo con los Estados Unidos que reconociera dicha federación y considerara a la República Federal Española como un estado americano, en virtud de la parte antillana de la Federación, quedando por consiguiente bajo la cobertura de la Doctrina Monroe. Para Pi este extremo iría acompañado de la firma de una serie de tratados bilaterales de carácter político y comercial. El autor no aporta las bases documentales sobre las que funda sus afirmaciones, sin embargo la conocida admiración del líder federal hacia los Estados Unidos aporta credibilidad a esta tesis. Vid. CONANGLA, J.: *Cuba y Pi y Margall*, La Habana, Ed. Lex, 1917, págs. 108-113.

¹¹ El art.1 establecía los siguientes estados federales: Andalucía Alta, Andalucía Baja, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla-La Nueva, Castilla-La Vieja, Cataluña, Cuba, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, Puerto Rico, Valencia y Regiones Vascongadas.

establecer que, en tanto dicho desarrollo no tuviera lugar, estos territorios serían regidos por un sistema de leyes especiales¹².

El artículo 40 del Título III confería genéricamente a Cuba y Puerto Rico, como estados federados, la totalidad de las competencias sobre aquellas materias que afectaran exclusivamente al ámbito de su extensión territorial.

En esta línea, el Título XIII concedía a todos los estados «una completa autonomía económico-administrativa y toda la autonomía política compatible con la existencia de la Nación»¹³. En sintonía con dicha autonomía, el artículo 93 facultaba a los Cuerpos Legislativos de Cuba y Puerto Rico para aprobar una Constitución propia. Si bien este mismo artículo limitaba la labor de los constituyentes, señalando que dicha Constitución no podría contradecir, en ningún caso, a la Constitución de la República Federal. En este sentido, el artículo 102 sometía los ordenamientos constitucionales estatales a la aprobación de las Cámaras federales.

Ello implicaba que las Antillas tendrían la facultad de desarrollar cualquier modelo de organización política interna, sin otras limitaciones que las establecidas por el artículo 95, relativas a la aplicación del sufragio universal en la elección del Ejecutivo y del Legislativo estatales, y por el artículo 101, cuyo párrafo tercero imponía que las estructuras político-administrativas de cada estado respetaran la separación de poderes establecida en la Constitución.

Este extremo implicaba que el modelo de organización política de los estados federados de Cuba y Puerto Rico aparecía estructurado en torno al principio de separación de poderes. El Legislativo y el Ejecutivo, cualquiera que fuera la forma revestida por los mismos, serían elegidos por sufragio universal, sin ninguna intervención por parte de los órganos federales (arts. 94 y 95). El Legislativo asimismo no podría legislar en contra de los derechos individuales consignados en el Título I, de la

¹² «Las islas Filipinas, de Fernando Póo, Annobón, Corisco y los establecimientos de Africa, componen territorios que, a medida de sus progresos, se elevarán a Estados por los poderes públicos.» Art. 2 en ESTEBAN, J.: op. cit., pág. 158. Por su parte, el art.44 establecía en dichos territorios un sistema de gobierno similar al consignado en los ordenamientos constitucionales de 1837 y 1845 para el conjunto de los territorios de Ultramar: «En Africa y Asia posee la República española territorios en que no se han desarrollado todavía suficientemente los organismos políticos, y, por tanto, se regirán por leyes especiales, destinadas a implantar allí los derechos naturales del hombre y a procurar una educación humana y progresiva». Art. 44, *Ibid*, pág. 163.

¹³ Art. 92, *Ibid*, pág. 171.

estructura federal del Estado, de la forma de gobierno republicana ni de la integridad de la República Federal. Por su parte, el Poder Judicial estaría representado en cada estado por sus propias Audiencias, integradas por jueces de distrito ascendidos a magistrados (Título X, apartados 5 y 6).

Por su parte, los artículos 95 a 100 del Título XIII concretaban las competencias atribuidas a los órganos estatales. En este sentido, los futuros estados de Cuba y Puerto Rico podrían solicitar empréstitos y emitir su propia deuda pública, regular su propia organización territorial y administrativa, nombrar a sus funcionarios sin intervención alguna del Poder Federal y desarrollar su propia política económica, educativa y de obras públicas, sin otra limitación que la obligación de conservar un instituto de segunda enseñanza por cada una de las antiguas provincias. Asimismo el artículo 98 confería a los nuevos entes estatales la posibilidad de fundar las universidades y escuelas especiales que estimaran convenientes.

De estas competencias se exceptuaba explícitamente a las fuerzas armadas que, a diferencia de algunos de los proyectos de carácter confederal planteados en la década de los veinte y dirigidos a la formación de una gran confederación hispano-americana, constituían una competencia exclusiva de las autoridades federales. En este sentido, el artículo 101 establecía que los estados no podrían mantener más fuerza pública que la necesaria para el mantenimiento del orden público en el interior.

Las restantes competencias eran definidas negativamente por el artículo 96, que otorgaba a los estados integrantes de la Federación una competencia exclusiva sobre todos los asuntos «civiles y sociales que no hayan sido por esta Constitución remitidos al Poder federal»¹⁴.

Finalmente, el Título XIV condicionaba el modelo político-administrativo desarrollado por cada estado al imponer una amplia autonomía municipal. En este sentido, el artículo 106 establecía que los municipios tendrían plena autonomía administrativa, económica y política. La elección de las corporaciones municipales se realizaría mediante el sufragio universal. Lógicamente, dada la concepción plural de la soberanía que caracteriza al Proyecto, las competencias atribuidas a los mismos eran muy amplias¹⁵.

¹⁴ Art. 96, *Ibid*, pág. 172.

¹⁵ En este sentido, el art. 108 señalaba que las constituciones estatales deberían delegar en los municipios: la administración de la justicia civil y criminal que les correspondiera, las fuerzas de orden público, el servicio de limpieza, la gestión de caminos vecinales, calles, veredas, hospitales y demás instituciones benéficas de carácter local, así como las rentas y medios de crédito necesarios para llevar a cabo estas funciones básicas. *Ibid*, pág. 173.

La estructura de la futura Administración judicial de Cuba y Puerto Rico estaba regulada por el Título X del Proyecto. Éste establecía una Administración judicial compuesta por juzgados de distrito, cubiertos por oposición, agrupados, en cada estado, en torno a un órgano judicial superior: la Audiencia. El Proyecto establecía el carácter colegiado de todos los tribunales y el jurado para toda clase de delitos. Su independencia de los otros poderes estaba garantizada por el artículo 48.

LA ESTRUCTURA Y ATRIBUCIONES DE LOS ÓRGANOS FEDERALES EN EL PROYECTO DE 1873

Junto a los tres poderes tradicionales, el Proyecto establecía un cuarto poder, de carácter moderador, el denominado «*Poder de Relación o Presidencial*», atribuido al Presidente de la República¹⁶. El *Poder Ejecutivo* propiamente dicho descansaba en el Consejo de Ministros, cuyo Presidente era nombrado por el de la República. El *Poder Legislativo* correspondía a un Parlamento bicameral, en tanto que el *Poder Judicial* estaba representado por un Tribunal Federal.

El Título V otorgaba al Gobierno federal las siguientes competencias: las relaciones exteriores; la celebración de tratados de paz y de comercio; las declaraciones de guerra; las cuestiones relativas a la delimitación e *integridad del territorio de la Federación*; las *fuerzas armadas*; *Correos*; *Telégrafos*; los ferrocarriles, medios de comunicación y obras públicas de interés nacional; la Deuda Federal; la determinación de las contribuciones y rentas necesarias para el mantenimiento del aparato federal; el establecimiento de códigos generales; las cuestiones relativas a la unidad de la moneda y de pesos y medidas; la gestión de las Aduanas y el establecimiento de aranceles; la Sanidad Pública; el establecimiento y gestión de una Universidad Federal y de cuatro escuelas especiales; la defensa de los bienes y derechos de la Federación; la conservación del orden público y el gobierno de los territorios y colonias de la Federación.

El *Presidente* de la República Federal constituía la personificación del «Poder supremo y la suprema dignidad de la Nación» (art. 82, parr. 11). Era elegido para un mandato de cuatro años, prohibiéndose la reelección

¹⁶ La necesidad de un cuarto poder, denominado «poder moderador», ha sido defendido por algunos politólogos como una necesaria actualización de un modelo de organización política que hunde sus raíces en los tratadistas de fines del XVIII. Sobre este extremo vid. SCHMITT, C.: *Defensa de la Constitución*, Barcelona, Labor, 1931, págs. 163 y ss.

inmediata (art. 81). El Proyecto le confería funciones ejecutivas, legislativas y judiciales.

El *Poder Ejecutivo* tenía como función la dirección de las fuerzas armadas de la Federación; el nombramiento de los funcionarios federales; la elaboración del presupuesto de gastos e ingresos necesarios para el sostenimiento del aparato federal; la vigilancia del funcionamiento de la Administración, para lo cual debía presentar anualmente un informe a las Cortes proponiendo la aprobación de las medidas que considerara convenientes, y el control por medio de delegados del cumplimiento de la Constitución y de las disposiciones federales en los distintos estados federados (art. 72).

El *Poder Legislativo* federal estaba constituido por un Parlamento bicameral (art. 50). El Congreso estaría compuesto por diputados de todos los estados, elegidos por sufragio universal y directo, en proporción de uno por cada 50.000 habitantes (art. 51). El Senado tenía un carácter eminentemente territorial. Estaba compuesto por cuatro senadores por cada estado, elegidos en cada caso por el Cuerpo Legislativo del estado federal respectivo (art. 152). Las Cortes habrían de renovarse en su totalidad cada dos años y una serie de disposiciones, que regulaban su convocatoria y período de sesiones, garantizaban su independencia respecto al Ejecutivo.

El Congreso era la Cámara más importante, en cuanto a que gozaba del derecho de iniciativa en la presentación de las leyes (potestad compartida con el Presidente de la República y el del Gobierno), habiendo asimismo de presentarse en esta Cámara todos los proyectos de ley (art. 60). Por su parte, el Senado, desprovisto del derecho de iniciativa, tenía como principal función asegurar que las leyes aprobadas por el Congreso no fueran contrarias a los derechos del individuo, a la Constitución y a las propias competencias federales (art. 70), para lo cual disponía de un poder de veto suspensivo sobre las mismas.

Finalmente, el Título X consagraba la existencia de un *Tribunal Supremo Federal*. Éste estaba compuesto por tres magistrados elegidos por cada estado de la Federación. Su función era resolver los conflictos interestatales y estaba facultado para suspender cualquier ley emitida por el Legislativo que fuera contraria a la Constitución.

EL IMPACTO DEL PROYECTO CASTELAR SOBRE LOS MOVIMIENTOS REFORMISTAS COLONIALES

El Proyecto de Constitución Federal de julio de 1873 despertó una gran expectación en las colonias, en donde, desde febrero de 1873, había tenido lugar la aparición de sendos partidos federales.

En el caso de Cuba, la polarización política existente entre peninsulares y cubanos, el control de la Administración colonial por parte de los primeros y la impunidad con la que desde 1869 actuaban en la isla los cuerpos paramilitares de los «Voluntarios», determinaron el retraimiento de los sectores criollos de clase media respecto a la limitada apertura del sistema político que tuvo lugar en la colonia durante la I República.

En este sentido, las pequeñas agrupaciones republicanas formadas a partir de febrero de 1873 estuvieron integradas, casi en su totalidad, por sectores peninsulares de clase media¹⁷. La constitución de estos grupos fue respaldada directamente por el Gobierno de la metrópoli, que pretendía instrumentalizar a los mismos para obtener el control sobre los principales casinos de la isla. Esta política fue iniciada desde el Ministerio de la Guerra por el general Nicolás Estébanez, que había abandonado la colonia y el ejército en 1871 tras el irregular proceso que desembocaría en el fusilamiento de ocho estudiantes de la Universidad de La Habana. El predominio del elemento ultraconservador en estos organismos produjo el fracaso de este intento y la salida de los republicanos de los casinos para constituir asociaciones políticas independientes¹⁸.

Dentro de las agrupaciones republicanas de la isla el núcleo más importante desde un principio fue el de los federalistas. A través de su principal medio de expresión, el periódico *El Tribuno*, los federales hispano-cubanos defendieron a lo largo de 1873 la integración de Cuba como estado federado en la República Federal Española. Para estos sectores la fórmula federal era la única que podía poner fin a la insurrección. En este sentido, su Programa-Manifiesto del 1 de julio invitaba a los insurrectos a deponer las armas, puesto que el Gobierno se había

¹⁷ GELPI Y FERRO, G.: *Historia de la Revolución y guerra de Cuba*, La Habana, Tip. de la Gaceta Oficial, 1889, vol. II, pág. 235.

¹⁸ Una visión sesgada pero interesante de este proceso puede encontrarse en GELPI Y FERRO, G.: *Situación de España y sus posesiones de Ultramar al principiar el año 1875. Su verdadero peligro y el único medio de conjurarlo*, Madrid, Imp. de Gil Gelpi y Ferro, 1875, pág. 54 y ss.

comprometido a conceder a Cuba la condición de estado en la futura Federación¹⁹.

En efecto, el artículo 1 del Proyecto de Constitución Federal, presentado a la Asamblea Nacional el 17 de julio, establecía a Cuba y a Puerto Rico entre los estados integrantes de la futura Federación. Ello proporcionó una temporal relevancia a este grupo, convirtiéndolo en el principal blanco de los sectores conservadores de la colonia, temerosos asimismo de la influencia que el sector federalista pudiera tener sobre las masas obreras y campesinas de la isla. En este sentido, los sectores interesados en el mantenimiento del *statu quo* colonial iniciaron una campaña de prensa para obligar al gobernador Pieltain a prohibir la creación de dichas formaciones políticas. Para los conservadores las nuevas agrupaciones republicanas no estarían autorizadas al no estar vigente en la isla el Título I de la Constitución. También aducían que en caso de consolidarse dichos partidos se produciría la ruptura de la necesaria unidad de los elementos peninsulares frente al separatismo criollo²⁰. El temor de dichos sectores a ser desplazados de la posición hegemónica que ocupaban se incrementaba a raíz de que un Decreto de 15 de octubre de 1873 suprimiera temporalmente las facultades excepcionales otorgadas al gobernador en aquellas zonas que estuvieran al margen de la insurrección, con el objetivo de crear las condiciones para el desarrollo de una incipiente vida política en la colonia²¹.

Durante el Sexenio, la temprana incorporación de Puerto Rico a la actividad política metropolitana había permitido la creación de formaciones políticas que representaran los intereses de los sectores reformistas de la sociedad colonial. Por otra parte, la polarización entre peninsulares y criollos era menos acentuada en esta colonia, como demuestran los estudios relativos tanto a la composición del Partido Liberal Reformista, como a la del Partido Incondicional.²² Así mismo, el federalismo no era

¹⁹ El Manifiesto-Circular de 1 de julio puede consultarse en SOLEURE, E.: *Historia de la insurrección de Cuba (1869-1879)*, Barcelona, 1889-80, vol. I, pág. 584.

²⁰ *La Voz de Cuba*, 1 de julio de 1873.

²¹ El temor de los conservadores hispano-cubanos a una revolución social se basaba en la alianza informal establecida por los federales con los bakuninistas de la I Internacional. Si bien, la Sección Española de la I Internacional no se involucró directamente en el levantamiento cantonal hasta los sucesos de Alcoy, en julio de ese año. Sobre este extremo vid. TUÑÓN, M.: *La España del siglo XIX*, Barcelona, Laia, 1975, vol. II, págs. 17-20. Sobre las actividades de los federales en relación a las difíciles condiciones de vida de las masas trabajadoras hispano-cubanas vid. la comunicación del Gobierno Superior de Cuba de 12 de abril de 1874, en *Archivo Histórico Nacional (A.H.N)*, Ultramar, leg. 4738, exp. 4.

²² Sobre este tema vid. TIRADO, D.M.: *Las raíces sociales del liberalismo criollo*, Tesis

una teoría desconocida para el reformismo isleño. Algunos líderes reformistas puertorriqueños habían estudiado dicha fórmula a principios del Sexenio. Este fue el caso de Eugenio María Hostos, quién en diciembre de 1868 había declarado en el Ateneo de Madrid: «Soy puertorriqueño, por tanto, soy federalista (...) los lazos de libertad que aún pueden unirnos a España son lazos federales»²³.

En este marco, la acción del Partido Republicano Federal, tras la reconversión del Partido Liberal Reformista al federalismo, no afrontó los problemas que tuvo que soportar su homólogo cubano.

El oportunismo de los reformistas puertorriqueños, firmes aliados de los radicales durante el reinado de Amadeo I, llevó a esta formación a reorganizarse como Partido Democrático Federal en marzo de 1873 bajo la presidencia de Julián Acosta²⁴. A partir de este momento los diputados puertorriqueños defenderían en la Asamblea Nacional la construcción de una República Federal que reconociera a Puerto Rico la condición de estado federado dentro de la misma. Dicha fórmula se convertiría en el nuevo objetivo de los reformistas, desplazando durante un tiempo a la autonomía colonial de sus planteamientos. En este sentido, *El Progreso*, principal órgano de los federales isleños, indicaba respecto a la Federación:

«(...) forma en nuestro concepto la más perfecta de las democracias porque es capaz de mantener esa misma unión (en ref. a la integridad de la Federación), de combinar y concordar los intereses de los respectivos estados y de representarlos y entenderse en nombre de ellos con las potencias extranjeras»²⁵.

En concordancia con esta posición, los diputados de Puerto Rico defendieron ante la Asamblea Nacional la adopción de una fórmula federal frente a las tesis más centralistas.²⁶ E incluso hubo diputados puertorriqueños que apoyaron la revuelta cantonal por estimar que la actuación de la Cámara era excesivamente lenta, como fue el caso del diputado

de Maestría de la Universidad de Puerto Rico, 1992, en *Colección Puertorriqueña* (B.C.U.P.R.), págs. 58-108.

²³ MATHEWS, T.: «Confederation of the Greater Antilles», en *Caribbean Historical Review*, diciembre, (1953), pág. 68.

²⁴ El proceso de negociaciones dirigido a la refundación del partido puede seguirse en ACOSTA, A.: *José Julián Acosta y su tiempo*, San Juan, ICPR, 1965, págs. 391 y 415.

²⁵ *El Progreso*, 23 de noviembre de 1873.

²⁶ D.S.A.N, 30 de julio de 1873, págs. 1039-141.

Torres Mendieta, muy criticado en este sentido por sus propios compañeros²⁷.

La trayectoria federal seguida por la totalidad de los parlamentarios puertorriqueños provocó que tras el golpe de estado de Pavía, la mayoría de los reformistas puertorriqueños siguieran defendiendo una solución federal para Puerto Rico a lo largo de los primeros meses de 1874²⁸. Sin embargo, la represión subsiguiente al retorno del gobernador Sanz supondría la extinción del Partido Republicano Federal y el abandono definitivo de los intentos de abordar la reforma de las relaciones establecidas entre las colonias y la metrópoli en el marco de una reorganización global del modelo político del Estado.

EL COLAPSO DE LA I REPÚBLICA Y EL FRACASO DE LOS PLANTEAMIENTOS TENDENTES A OTORGAR UNA SOLUCIÓN FEDERAL A LA CUESTIÓN COLONIAL

Las dificultades internas del régimen republicano impidieron que el Proyecto del 17 de julio llegara a ser aprobado. Curiosamente, la actitud irresponsable del ala intransigente del Partido Federal contribuiría decisivamente a este hecho.

Desde mediados de junio, conforme se generalizaba la insurrección cantonal en la Península, los diputados pertenecientes al ala izquierda del federalismo habían ido abandonando la Asamblea Nacional, proceso que culminaría con la retirada de la totalidad de este grupo tras el llamamiento efectuado por José María Orense.

El fracaso del intento negociador llevado a cabo por Pi y Margall mediante la formación de un gabinete de conciliación nacional, fue seguido por la presentación de un Proyecto de Constitución alternativo. Dicho Proyecto, redactado por el diputado Díaz Quintero y apoyado por ocho de los veinticinco miembros de la Comisión Redactora, respondía a la presión de los sectores intransigentes del federalismo, que entendían que el Proyecto Castelar era excesivamente centralista²⁹. Este extremo ponía en cuestión el apoyo parlamentario al Gobierno. Presentada la cuestión de confianza, el Gobierno Pi y Margall era derrotado ante la ausencia de la izquierda parlamentaria.

²⁷ D.S.A.N, 30 de julio de 1873, pág. 1040.

²⁸ *El Progreso*, 25 de enero de 1874.

²⁹ HENNESSY, C.A.M: *Pi y Margall y el movimiento republicano federal*, Madrid, Aguilar, 1966, págs. 220-221.

El fracaso de Pi entregaba el poder al ala unitaria del republicanismo al tiempo que el levantamiento federal se generalizaba por todo el país. En este contexto, el Proyecto Castelar sólo pudo ser discutido durante la sesión del 8 de agosto. Después, su discusión quedó aplazada, pese a las demandas de los federalistas coloniales, que, en el caso cubano, llegaron incluso a formar una Comisión para que solicitara del Gobierno de la metrópoli la aprobación del Proyecto presentado el 17 de julio³⁰.

La sustitución de Nicolás Salmerón por Emilio Castelar al frente de la Presidencia de la República y la suspensión de las sesiones de la Asamblea Nacional hasta enero del siguiente año difirieron la discusión del Proyecto de Constitución hasta la reapertura de la Cámara. Pese a ello, el 26 de diciembre se produjo un último intento para reunir a la Asamblea Nacional y votar de forma inmediata la Constitución. Dicho intento fracasó ante la oposición de los ministros más derechistas del Gobierno (Maisonave, Carvajal, Sánchez Bregua y Pedregal)³¹.

El golpe de estado de enero de 1874 supuso el ascenso al poder de los sectores identificados con la campaña antirreformista de 1872. En este sentido, el colapso de la I República no solo ponía fin a las esperanzas de encontrar una solución federal a la crisis cubana, sino que inauguraba un largo período de inmovilismo en materia colonial. Con ello fracasaba el más serio intento desde la constitución de la Junta de Información en 1865 para dotar a las colonias antillanas de un estatuto jurídico-político consensuado dentro del marco del nuevo Estado-Nación liberal.

³⁰ En dicho manifiesto el Partido Republicano Federal Cubano pedía al Gobierno que, entre tanto tenía lugar la aprobación de la nueva Constitución, extendiese a la isla los derechos individuales consignados en el Proyecto o, en su defecto, los contenidos en la vigente Constitución. «Comisión del partido republicano federal de Cuba a sus correligionarios». El manifiesto puede consultarse en A.H.N, leg. 4739, leg. 11.

³¹ TUNÓN, M.: op. cit., vol. II, pág. 21.