

Capítulo VI De la Confederación a la Restauración^(*)

1. Santa Cruz

Santa Cruz era fuerte y robusto. Sobre la recamada casaca generalmente ornada por dos medallas, una de ellas la Legión de Honor y coronada por dos gruesas charreteras y por un cuello bordado, alto y duro, surgía con cierta arrogancia un rostro de cholo sin la marcialidad de la barba de moda entonces. Sus ojos eran negros y almendrados con una viva mirada de ave que, en contraste con la de Salaverry, no se entregaba y a veces se ocultaba. De las comisuras de los labios bajaban dos pequeños surcos dando al rostro una expresión de astucia, de experiencia. En conjunto, su figura no habría llamado excepcionalmente la atención, si es que no le hubieran dado su realce los uniformes vistosos, si es que no se hubiese sabido quién era. Espiritualmente, Santa Cruz se aproximó, sobre todo en los días de su predominio en Bolivia y de su entrada en el Perú como "Pacificador", al tipo de los gobernantes "providenciales" que tanto ha abundado en América, aunque confesando y exhibiendo a la larga su ambición llena de decoratismo y sin procurar paliarla con la añagaza de los periodos cortos de gobierno o de las sombras de ajena autoridad.

Hombre sinuoso, sin embargo, Santa Cruz ha dejado la huella de su psicología indígena hasta en su impenetrabilidad. Es difícil conocerlo bien y con exactitud por eso. Militar sin condiciones estratégicas superiores, sin audacia genial aunque no exento de tino, sin ímpetu heroico aunque con valor personal, más valió como político y como administrador. Laborioso, sobrio, económico, si bien el ministro francés Buchet-Martigny le censuraba que no se dedicara a la regeneración moral de su

(*) En este volumen sólo está comprendida la parte sobre el establecimiento de la Confederación.

país, que distribuyera empleos sin tener en cuenta el mérito pero premiando el espíritu de sumisión, lo cierto es que en el Perú tanto como en Bolivia fue un reformador; fue menos contemplativo que todos los demás caudillos de su tiempo ante los defectos y los vacíos de la organización administrativa. Se le ha censurado, así mismo, que fuese desconfiado y suspicaz; pero él, más tarde, después de su derrota, se censuraría no haber sido más suspicaz y más desconfiado aún.

Santa Cruz dio desde 1829 hasta 1835 como también más tarde aunque sin resultado igual, ejemplo de paciencia y de tenacidad. Como una brújula, su ambición señaló en aquellos años al Perú; pero supo disimularlo y prepararse. Su sagacidad sabía, así mismo, adaptarse a las flexibilidades de la acción.

Por todo ello, prescindiendo de factores de orden regional, eventual y teórico, Santa Cruz tenía todas las condiciones para ser el tipo de un gran gobernante. El resultado de su acción, aunque impregnado de las impurezas naturales en todo lo humano, hubiera redundado de todos modos en estas consecuencias: ordenación, pacificación, europeización. Dentro de una Historia del Perú estafalaria, Santa Cruz seguido por Castilla, quien no hubiera encontrado el desorden económico y administrativo que no se preocupó mucho en amainar, hubieran preparado la transición hacia un régimen civil, científico, progresista que utópicamente podría haberse encarnado en Raimondi.

Pero Santa Cruz puede inspirar respeto y consideración, no fascinación. Hosco y huraño, de su persona emanaba cierta frialdad. Guardaba sus afectuosidades para los suyos —su esposa, sus hijos— y su dureza se acendra con el espíritu de crueldad para con sus enemigos, no de arrebatos como la crueldad de Salaverry, sino consciente y premeditada.

Mucho se parece Santa Cruz a Gamarra su condiscípulo, su amigo eventual, su enemigo de siempre. Aquellas escenas que comenzaron en Chuquisaca en 1835 y que concluyeron en la frustrada entrevista de Sicuani en que ambos se echaron la imputación de infidencia, los pinta de cuerpo entero. Ambiciosos, astutos, militares de carrera aunque sin genio, Gamarra, sin embargo, tenía un sentido menos suntuoso y formalista del poder, más sencillez, más benevolencia, más normalidad, menos espíritu de reforma administrativa y menos visión política.

El propósito profundo de ambos era análogo, por lo mismo, rival: la destrucción de la obra de Bolívar al crear la República de Bolivia, la fusión de los dos Perús. Pero no cabe equiparar el esfuerzo del uno y del otro, por lo menos hasta 1836. Santa Cruz quería formar ya con su

primitivo plan de la segregación de los departamentos del sur, ya con la Confederación, una nacionalidad con derechos equivalentes; Gamarra estaba más dentro de un plan de absorción y de predominio. Santa Cruz representó en aquellos años la tendencia hacia la fusión de los dos Perús, declarada y desenvuelta cuando las circunstancias fueron propicias y mirada con recelo por muchos bolivianos. En cambio, Gamarra, que con declamaciones de respeto a la nacionalidad boliviana realizó su invasión de 1828 y que con análogas declamaciones realizó su invasión de 1841, quedando sus propósitos unitivos en el conciliábulo y en el epistolario, representó dentro de la política peruana la reacción nacionalista contra los planes de Santa Cruz. Análoga política a la suya, aunque sin esos propósitos de imperialismo frustrado que no se limitaban tampoco solamente a Bolivia, siguieron más adelante Castilla al favorecer a Belzu, Echenique en el conflicto de 1853, y Castilla en su segundo periodo en el conflicto de 1859. Esta política antiboliviana, así como la de acercamiento a Chile llevada a la acción por Gamarra al venir con la expedición restauradora en 1838 a pesar de haber iniciado en 1832 la rivalidad peruano-chilena, fue abandonada por Manuel Pardo al firmar en 1873 el famoso tratado secreto de alianza. Si el impulso expansionista de Chile sobre las salitreras de Bolivia se hubiera adelantado a los años de Gamarra o si éste hubiese gobernado al Perú entre 1870 y 1878, habríase producido quizá la alianza del Perú con Chile para disolver a Bolivia.

Santa Cruz no representó idéntico espíritu imperialista, ya porque sentía de modo subconsciente el ideal de la pan-peruanidad como se ha dicho, ya porque el impulso expansionista que partiendo del Perú tenía que hacerse semiimperialista, al partir de Bolivia no podía asumir igual carácter absorbente.

2. Situación administrativa del Perú

Al hacerse cargo Santa Cruz del mando en el Perú, la situación del gobierno era como para poner a prueba su capacidad de gobernante.

Los crecidos derechos alejaban o, por lo menos, no atraían a los especuladores del Ecuador, de Centroamérica y de Europa; el contrabando imperaba en gran escala con los productos que debían pasar por las aduanas. Los derechos de almacenaje, tonelaje y anclaje recargaban el monto de los impuestos; y un sistema lento, molesto y empírico acen-

tuaba la decadencia en que había caído el puerto del Callao, con beneficio para el de Valparaíso.

Los empleados hallábanse impagos. Las contribuciones o no eran pagadas en su totalidad, o los recaudadores no anotaban esos pagos o los subprefectos no enviaban a la administración central los fondos que tenían a su cargo. En los departamentos de Lima, La Libertad y Junín adeudaban los subprefectos por productos de contribuciones debidas cobrar desde 1829, más de 1 700 000 \$. Además, tenía derecho el Estado a más de 570 000 \$ por deudas que habíanse convertido en dudosas, a los ramos de patentes, novenos, hacienda en común y ramo de azogues y a más de 86 000 por deudas comprobadas a los mismos ramos. Por los capitales impuestos en los ramos de censos pertenecientes a indígenas, temporalidades, inquisición y otros, se adeudaba 2 322 642 \$ y más de 2 000 000 por censos y arrendamientos de fincas.

Algunos tesoreros no habían cumplido con rendir cuentas de los caudales a su cargo. En 1830 la aduana de Lima no había presentado las suyas; en 1832 y 1833 ni la aduana de Lima ni la caja de amortización ni la comisaría de marina, ni diversas oficinas de Ayacucho, Cuzco, Trujillo y Puno ni la Casa de Moneda del Cuzco; en la Contaduría de Valores había 97 cuentas por glosar y muchas por fenecer.

Desde 1833 no habíase formado presupuestos de gastos y durante los años 1834, 1835 y primeros meses de 1836 las guerras civiles habían aumentado el desorden preexistente de modo que los gastos extraordinarios y superfluos eran más cuantiosos que los gastos ordinarios y naturales; el ejército alcanzaba un número excesivo; sobraban los empleados aunque el trabajo en las oficinas públicas era deficiente.

La agricultura y la minería, fuente la una del esplendor social incaico y fuente la otra del esplendor colonial, se hallaban en decadencia. Las exportaciones de la primera eran casi insignificantes; y en lo que respecta a la segunda, da idea de su situación el hecho de que, por el alto precio de los azogues, se hallara en abandono la mina de Huancavelica.

La administración de justicia estaba entorpecida por la lentitud española en el expediente, por la multiplicidad de leyes, por el ritualismo oneroso y formalista de los trámites, por el carácter de muchos de los magistrados, poco acorde con la naturaleza de su misión.

El ejército, incrementado por las turbulencias iniciadas en 1833, había perdido la disciplina aparente que había conservado desde 1829 hasta aquel año, a través de las numerosas tentativas para derrocar a Gamarra. De la obra que éste había realizado en su seno quedaban mu-

chos factores impuros: la tolerancia ante el peculado, la manía del ascenso. Había desaparecido, en cambio, el control que Gamarra lograra mediante esos factores sobre las infidencias y sobre las veleidades.

Por otro lado, Santa Cruz tenía que abordar y resolver problemas de carácter político y personal. ¿Cómo conciliar su posición de Presidente de Bolivia con su deseo de mandar en el Perú? ¿Cómo satisfacer al mismo tiempo las tendencias regionalistas y descentralizadoras en las que, en parte se había basado, sobre todo en el Sur, para realizar su obra y, por otro lado, su convicción de la necesidad de un gobierno fuerte estimulada por su honda y decorativa ambición? ¿Cómo echar las bases sólidas y dúctiles del nuevo pacto político y social?

3. El sector administrativo de la obra de Santa Cruz

Prescindiendo de los factores que dieron lugar a la guerra con Chile, la obra de Santa Cruz puede ser dividida en dos sectores; el sector netamente administrativo incluyendo sus esfuerzos de orden hacendario, educacional y jurídico y el sector político.

Para dar una idea más clara de la obra administrativa de Santa Cruz se incluye a continuación una reseña de los principales decretos y circulares publicados en *El Eco del Protectorado* y en *El Eco del Norte* procurándose indicar los que no fueron refrendados por Santa Cruz. Como la mayor parte del tiempo que a estas labores dedicó, estuvo en Lima, al Estado Norperuano se refieren sus disposiciones principales y una anotación indica las que se refieren al Estado Sud Peruano.

Hacienda. —Declarando a Arica puerto de depósito (20 de abril de 1836, Sur Perú). Persiguiendo a los poseedores y detentadores de bienes y rentas del Estado (Sur Perú, 9 de julio). Sometiendo a cárcel y al remate de los bienes al empleado que defraudase o malversara los fondos del Estado o fuese deudor de él (18 de agosto). Suspendiendo el pago de toda orden o libramiento contra los administradores y recaudadores del tesoro público. Ordenando que la presentación de las órdenes de pago o de abonos sobre aduanas fuese hecho ante el Ministerio de Hacienda. No admitiendo reclamos por sueldos atrasados para atender preferentemente a la lista civil y militar (17 de agosto). Derogando el Reglamento de 20 de enero sobre abasto del pan; encargando a la Intendencia de Policía la dación de reglas fijas para el cómputo y el arreglo mensual del peso del

pan con el objeto de que el público no pague un precio exorbitante: fijando los derechos por fanega de trigo y barril de harina (23 de agosto). Declarando a los empleos y destinos del ramo de Hacienda en comisión (19 de agosto). Derogando los derechos de la casa de moneda para pastas de oro y plata que en ella se introduzcan; ordenando el pago de 1% y 5% a la aduana por el oro y la plata que se extraigan (18 de agosto). Ordenando que todos los pagos se hagan por Tesorería (19 de agosto). Circular a los Prefectos sobre su actividad administrativa para la recaudación de las rentas y percepción de las deudas, el pago puntual de las listas y el corte y tanteo de las oficinas cada 1° (25 de agosto). Ordenando esclarecimientos y liquidaciones a los empleados que soliciten su cese (29 de agosto). Ordenando la mensura de áreas en el Callao (29 de agosto). Pidiendo una relación de los empleados de cada oficina, dotaciones, expedientes fiscales, relación de labores de cada empleado y sus faltas para ordenar los descuentos respectivos (31 de agosto). Pidiendo una relación de los marcos de oro y plata en la Casa de Moneda (1° de septiembre). Promulgando el Reglamento de Comercio elaborado por la Junta Revisora; solicitando a los ministros extranjeros que den datos para su mejora; estableciendo la aplicación inmediata de este Reglamento (3 de septiembre). Estableciendo dos correos con el Callao (6 de agosto). Estableciendo una escala de sueldos para los empleados que queden sin colocación (7 de septiembre). Fijando las penas para el delito de contrabando (7 de septiembre). Trasladando la Aduana al Callao (6 de septiembre). Reduciendo los empleados de la Contaduría de Valores de 40 a 23 designados por el contador; considerando a los cesantes para los empleos vacantes según sus aptitudes (10 de septiembre). Nombrando una comisión para el establecimiento del derecho de aguardientes en la capital (7 de septiembre). Estableciendo la administración departamental de las rentas de los establecimientos de educación y de beneficencia (6 de septiembre). Concediendo el privilegio de navegación a don Guillermo Wheelwright (12 de septiembre). Estableciendo que todo individuo o corporación que solicite el reconocimiento de créditos acredite fehacientemente ser deudor del Estado (17 de septiembre). Erigiendo la aduana de Pisco en administración principal y reglamentándola (15 de septiembre). Suprimiendo la recaudación especial de arbitrios de aduanas y reuniendo estas obligaciones en la administración del establecimiento (15 de septiembre). Estableciendo premios anuales para quienes saquen o elaboren de 200 a 500 quintales de azogue (23 de septiembre). Reglamentando la tenencia de Pacasmayo (23 de septiembre). Reglamen-

tando la tenencia de Lambayeque (20 de septiembre). Organizando la administración principal de Trujillo (28 de septiembre). Ídem. id. la de Paita (28 de septiembre). Haciendo a Arica y Callao puertos de depósito (septiembre). Promulgando el reglamento interior de aduanas cuyas tendencias eran la unidad, la simplificación, la economía (3 de octubre). Pidiendo los datos estadísticos de provincias (5 de octubre). Habilitando al comercio extranjero las caletas de Pucusana, La Chira, Chorrillos, Ancón, Lambayeque y Sechura y el puerto mayor de Chancay (8 de octubre). Organizando la tesorería de Huaylas (17 de octubre). Nombrando una comisión para el estudio de la Deuda Interna compuesta por el contador mayor de la Contaduría de Valores, el administrador tesoroero de la tesorería departamental y el prior del Consulado. Estableciendo reglas para el reconocimiento, la presentación y la calificación de los documentos respectivos (28 de octubre). Pidiendo las estadísticas de las acciones y bienes secuestrados a los españoles (22 de octubre). Reduciendo a medio sueldo a los empleados civiles (24 de octubre). Reglamentando la tenencia de Huacho (26 de octubre). Estableciendo la reorganización de las cuentas departamentales (2 de noviembre). Nombrando comisiones para que proyecten leyes sobre contribuciones directas, predios rústicos y urbanos y patentes (9 de noviembre). Organizando la tesorería de La Libertad (12 de noviembre). Ordenando el pago de las cantidades que deban los deudores a la nación por predios rústicos y urbanos con otras disposiciones sobre deudores (15 de noviembre). Ordenando la venta de los predios rústicos y urbanos y los terrenos de propiedad del Estado en pública subasta ante la junta de almonedas (22 de noviembre). Entrando en negociaciones para el arreglo con los accionistas de los empréstitos peruanos en Inglaterra (17 de noviembre). Subiendo los derechos de importación y renovando las concesiones a los panaderos, por ser indispensables los recursos para el estado de guerra en que está la Confederación (23 de noviembre). Reglamentando las entradas de los buques extranjeros en los puertos mayores y menores con garantías para los fletadores, consignatarios o propietarios (28 de noviembre). Creando el cargo de Visitador General de Hacienda con funciones de inspección y con facultad de proponer las reformas convenientes (29 de noviembre). Estableciendo que los empleados que ganen 25 pesos percibirán el sueldo íntegro, los que ganen 50 percibirán 25 y los demás igualmente medio sueldo (19 de noviembre). Concediendo patente para la fabricación y destilación de aguardientes con caña o grano y reglamentándolo (13 de diciembre). Reglamentando la Tesorería de Lima (14 de diciembre). Or-

denando el remate de los ramos propios de la capital (17 de diciembre). Estableciendo la escala de los empleados de Hacienda (30 de diciembre). Creando la aduana principal de Lambayeque (18 de diciembre). Estableciendo el cargo de recaudador de rezagos para activar el cobro de los créditos del Estado en Lima (12 de enero de 1837). Nombrando una junta de funcionarios y comerciantes para que presenten el plan y las bases del Banco nacional (18 y 24 de enero) Estableciendo la tarifa para el cobro de los playeros, conductores y arrumadores del Callao (26 de enero). Estableciendo un Banco de azogue en Huancavelica (Estado Sud Peruano, 26 de diciembre de 1836). Designando una cantidad de fanegas de trigo para la siembra en las haciendas del valle de Lima (22 de febrero, Consejo de Gobierno). Reglamentando esta disposición (8 de mayo). Abolviendo las aduanas interiores (Estado Sud Peruano, 23 de febrero). Aumentando en un real el impuesto por bulto en Arica e Islay (Estado Sud Peruano, 25 de abril). Estableciendo rebajas en los derechos de los buques que importen azogue (17 de junio). Estableciendo una junta revisora de las cuentas de la marina nacional (21 de junio). Estableciendo premios a los buques que importen azogue (23 de junio). Reglamentando la amonedación en los tres Estados de la Confederación (14 de julio). Creando la Sociedad de Agricultura (22 de mayo). Estableciendo en cada capital del Estado Sud Peruano loterías y destinando su producto a obras de beneficencia (10 de septiembre). También se estableció una nueva Casa de Moneda en Arequipa y se mejoraron las de Lima y el Cuzco, aunque se produjo la nefasta amonedación de dinero de baja ley como el que se amonedaba en Bolivia. Fueron reparados, así mismo, los almacenes de la aduana del Callao y fueron construidos otros nuevos como también un camino de fierro del puerto a la aduana.

Por todo esto, los billetes y papeles del Estado que estaban al 15 subieron hasta el 32%. El comercio de importación y exportación aumentó, las aduanas rindieron más. Tratados comerciales fueron celebrados con Inglaterra y Estados Unidos.

Gobierno, Justicia e Instrucción.— Sobre atribuciones de los prefectos y subprefectos; reglamentando la policía y el ceremonial (26 de mayo, Sur Perú). Promulgando los Códigos bolivianos (22 de junio, Sur Perú). Independizando administrativamente el Callao y Bellavista de la Prefectura de Lima y estableciendo el gobierno litoral del Callao (20 de agosto de 1836). Creando presidios en Arica y Huancavelica (17 de junio, Estado Sud Peruano). Creando Juntas de Beneficencia en el Sud Perú (17 de julio). Distribuyendo las labores de las Cortes Superiores del Sud Perú en

los recursos ordinarios (9 de julio). Separando las provincias de Chancay y Santa (2 de septiembre). Pidiendo razón de los colegios y casas de educación en cada departamento, sus rentas, sus materias de enseñanza y sus mejoras posibles (2 de septiembre). Ordenando que comisiones de la Sociedad de Beneficencia visiten los establecimientos públicos de la capital (1 de septiembre). Creando las Juntas de Beneficencia (6 de septiembre). Sometiendo a consejo de guerra verbal los crímenes y robos en la capital y sus suburbios (7 de septiembre). Pidiendo la remisión semanal al Gobierno de las causas vistas y resueltas por los Tribunales Supremo y Superior y excitando su interés por las causas en que intervenga el fisco (5 de septiembre). Difundiendo la vacuna contra la viruela (6 de septiembre). Nombrando una junta para la formación de un nuevo Reglamento de Policía (8 de septiembre). Sometiendo a castigos rigurosos a los empleados o funcionarios que cometan arbitrariedades en lo que respecta a pago de dinero, suministro de víveres y bestias, etc. (17 de septiembre). Admitiendo todas las banderas mercantes en los puertos de la Confederación, inclusive la española (10 de septiembre). Arreglando el correo con conductores montados y organizando las tarifas de porte (23 de septiembre). Encomendando la formación de un proyecto de Código Mercantil a una comisión de jurisperitos y comerciantes (27 de septiembre). Creando el departamento de Huaylas (10 de octubre). Promulgando los Códigos Civil, Penal de Enjuiciamientos, éste último modificado (Nor Perú, 28 de octubre). Declarando que los empleados cesantes que sean nombrados y que renuncien, pierden todo derecho (27 de octubre). Suprimiendo los Tribunales de Minería y señalando les atribuciones de las diputaciones (10 de noviembre). Promulgando el Reglamento de las Escuelas primarias, normales, de hombres y mujeres, colegios de huérfanos y aulas de latinidad (28 de noviembre). Promulgando el Reglamento del Convictorio de San Carlos con indicación de cátedras, horas, etc. (9 de diciembre). Estableciendo una nueva reglamentación de los derechos de los empleados (16 de diciembre). Señalando la escala de sueldos para los tribunales, juzgados y dependencias del Ministerio de Gobierno (31 de diciembre). Creando una escuela teórica y práctica de agricultura, horticultura y botánica (5 de enero de 1837). Promulgando el Reglamento de Policía (5 de enero). Ordenando que la Corte Suprema se ocupe durante un año de recopilar y metodizar todas las observaciones que su experiencia le sugiera y las que reciba sobre los Códigos; suspendiendo los artículos de éstos sobre fuero eclesiástico; y restableciendo en las cuestiones que a él se refieran, el sistema antiguo (6 de

enero). Creando el gobierno litoral de Piura (30 de enero). Creando el Ministerio de Instrucción, Beneficencia y Negocios Eclesiásticos (4 de febrero). Ordenando la composición de caminos de Islay a Puno y de Tacna a Maure (Estado Sud Perú, 16 de marzo). Nombrando comisiones de Beneficencia para que en cada población vigilen los hospitales, colegios y escuelas (26 de abril, Consejo de Gobierno). Creando con las provincias de Tacna y Tarapacá el departamento de La Ley (25 de abril, Estado Sud Perú). Organizando los ramos de Beneficencia y los fondos de la policía de Arica (25 de abril). Reglamentando las funciones laicales y capellanías colativas de patronato nacional (3 de agosto). Estableciendo medidas previsoras del cólera morbus (7 de agosto). Reglamentando la recaudación y el manejo de los fondos de cofradías (3 de agosto). Aprobando el Reglamento de Regulares (5 de agosto). Separando el Colegio de la Independencia del Seminario de Arequipa (Estado Sud Perú, 10 de septiembre).

Además, se ordenó que se continuase publicando la colección de leyes a cargo de Quiroz. Se comenzó a construir un nuevo puente en Izcuchaca y el camino de Arica a La Paz.

Guerra.— Nivelando el servicio militar con el establecido en Bolivia: 6 años para la infantería y 8 para la caballería y la artillería, 12 para los músicos. Concediendo un tope de tierras baldías o 4 en parajes de nueva población a los que cumplan su servicio; concediendo sobre sueldos a los que se reenganchen, y estableciendo aumentos por batallas y la pérdida absoluta de derechos por deserción (2 de septiembre de 1836). Reduciendo el ejército según la ley de 11 de diciembre de 1829 y dando de baja a los jefes y oficiales reformados que volvieron al servicio; estableciendo escala y graduación en relación con los nuevos ascensos; y quitando sus derechos a los que participen en desobedecimiento al gobierno (9 de septiembre). Creando un Supremo Tribunal de Justicia Militar compuesto por la Corte Suprema y dos generales nombrados por el ministerio de Guerra (3 de septiembre). Estableciendo una escala única en los sueldos militares (15 de septiembre y 15 de mayo de 1837 estableciendo dicha escala en la Marina). Arreglando la antigüedad de los jefes y oficiales del Ejército (30 de septiembre). Reglamentando la formación de la Guardia Nacional (12 de octubre). Estableciendo la escala de sueldos militares en el Estado Norperuano (12 de noviembre). Se omite aquí para mencionarlas en otro lugar las disposiciones relacionadas con la guerra con Chile y con la actitud de los emigrados. Determinando las condiciones del buque nacional (10 de diciembre). Creando una compañía de

conductores para el servicio el ejército (2 de enero de 1837). Exceptuando del servicio de armas a quienes tengan oficinas salitreras o trabajen en ella (Consejo de Gobierno, 17 de marzo). Suspendiendo los decretos sobre reforma militar (21 de julio).

Parte de este esfuerzo administrativo, incompletamente resumido aquí, fue inspirado quizá en móviles superfluos y exhibicionistas y no recibió aplicación por entero. Algunos de los principios en que se inspiró son hoy añejos. Pero no cabe negar que el gobierno de Santa Cruz, en conjunto, señala uno de los más constantes y vastos esfuerzos para la ordenación de los servicios públicos en el Perú.

El mérito que con ello conquistara, más efectivo que los honores que fugazmente prodigóle una adulación tan servil como inconsecuente, aprovechando sus tendencias al boato y a la ceremonia, no está opacado por la circunstancia de que Santa Cruz "carecía de los elementos que se adquieren en los colegios", no sólo porque tal afirmación es muy relativa sino porque el esfuerzo íntegro de este gobierno si no estuvo detalladamente realizado por Santa Cruz, estuvo inspirado al menos por él. No importa que García del Río, Mora, de la Torre, Villarán o Galdeano redactaran o inspiraran los diferentes decretos y circulares que entonces se dieron; pero Santa Cruz con su espíritu de progreso, de reforma, de bien hizo posibles a esos decretos y circulares y eso basta para identificarlo con lo que ellos representan.

En el ramo de Hacienda tiene singular importancia la dación del Reglamento de comercio que trajo, en medio de sus errores fruto de las preocupaciones de la época, la rebaja de derechos, la facilidad para el despacho de las oficinas, la apertura del Callao como puerto de depósito para el fomento del comercio directo. El Reglamento de Aduanas completó al Reglamento de Comercio porque organizó el sistema de despacho de las mercaderías y permitió la refacción de muelles, acentuando la eficacia y la rapidez de las transacciones comerciales.

Como eje de sus muchas y heterogéneas medidas hacendarias, el gobierno de Santa Cruz tuvo la tendencia a la ordenación y regularización del Tesoro. Fue así como persiguió a los deudores morosos del Estado, como fijó los sueldos y derechos de los empleados después de reducir su número, como procuró la más exacta recaudación de contribuciones y como inició la explotación de los ramos pingües que se hallaban descuidados. Y ello redundó en aumento de las rentas, harto desmedradas por las numerosas guerras civiles y la disminución de los gastos, que habíanse convertido en excesivos por las mismas cau-

sas. Los gastos de los dos Estados del Perú que, según el Presupuesto de 1831, eran de \$ 4 973 553 no pasaron en 1836, 1837 y 1838 de 5 130 099 a pesar de la guerra con Chile; gastos que anualmente ascendieron a 2 594 000. Los ingresos naturales, que antes no habían llegado a 4 000 000 excedieron de 5 000 000 sin que se llegara a establecer ninguna nueva contribución.

Se ha censurado esto último a la administración de Santa Cruz; que no modificara el régimen de las contribuciones. Pero en realidad, como se ha visto, oportunamente nombró comisiones para que estudiaran este régimen, así como otra para que estudiara la organización de un banco nacional. En el breve tiempo en que con tranquilidad pudo dedicarse Santa Cruz a la reorganización administrativa del Perú, apenas pudo realizar una labor inicial; y natural fue que ella consistiera en la reorganización de lo existente.

Merece también loas el afán que administración de Santa Cruz demostró por publicar con detalle los ingresos y los egresos del Tesoro, así como el movimiento comercial y marítimo. La ciencia de la Estadística nacional le debe acaso los primeros esfuerzos serios y sistematizados. Llenas están las páginas de El Eco del Protectorado y de El Eco del Norte con amplia documentación al respecto.

Adquirió, así mismo, mérito excepcional y singularísimo extendiendo su interés hacia la reorganización de los servicios departamentales. Reglamentando las aduanas y tesorerías del norte, no hizo sino ser fiel al afán que en el sur demostró por el progreso y el ornato regionales. El gran mal del Perú entonces y ahora ha sido el centralismo. Durante la administración de Santa Cruz este mal se atenuó.

Las censuras porque permitió la amonedación de tipo bajo como la de Bolivia sí parece que pueden hacerse. Y ya dentro de otro aspecto de la vida administrativa, la promulgación de los Códigos Civil, Penal, de Enjuiciamientos y el Reglamento de Tribunales señaló no un "ultraje y una humillación", porque si bien "echó abajo toda la antigua legislación civil y penal", promulgó provisoriamente y como un ensayo hasta la reunión de un Congreso aquellos documentos jurídicos, haciendo que algunos de ellos fueran revisados por jurisconsultos del país e instando a los tribunales y juzgados para que anotaran sus inconvenientes y vacíos. Con todos sus defectos, los Códigos señalaron un esfuerzo inicial y por largos años no proseguido para unificar y sistematizar nuestra vida forense y judicial que vegetaba en la enmarañada trama de disposiciones coloniales y españolas.

El interés por la Beneficencia, por la instrucción pública, inclusive reorganizando el Convictorio de San Carlos que quedó a cargo de un sacerdote distinguido, el Dr. Agustín Guillermo Charún, la circunstancia misma de que fuera a la dirección de la Biblioteca Nacional por primera vez Vigil, autentifican el juicio favorable que, sobre todo con relación a la época, la Posteridad tiene que emitir sobre la obra administrativa de Santa Cruz.

4. El sector político de la obra de Santa Cruz.

El pacto de Tacna

El aspecto político de la obra de Santa Cruz inmediatamente después de su victoria de Socabaya y de la reunión de las asambleas de Huaura y Sicuani se encarna en el pacto firmado por los plenipotenciarios de Bolivia y de los Estados Nor y Sud Peruanos en Tacna el 9 de mayo de 1837.

Históricamente, antes de la Confederación Perú-Boliviana, habían habido tres tipos de Confederación: la unión producida ante un enemigo común como en el caso de Grecia ante Persia y reducida al comando militar único; el anficionado a base de un cuerpo central con acción pública tan sólo para las desavenencias internas o externas y el tipo yanqui con un gobierno general a cargo de ciertos ramos comunes y coexistente con los gobiernos particulares de los Estados constitutivos de la Confederación.

Los plenipotenciarios de Tacna siguiendo la tendencia ya manifestada por Santa Cruz desde los primeros documentos oficiales a raíz de su intervención siguieron esta última tendencia que consultaba el afán que el caudillo tenía de concentrar el poder aparentando a la vez satisfacer las tendencias regionales de las distintas circunscripciones en que se dividían sus nuevos dominios. Siguieron en ello para esta empresa reaccionaria el ejemplo yanqui, tan invocado por el liberalismo máximo. Siguieron, igualmente, el plan de Bolívar sobre la Confederación de los Andes.

Una vez decidido Santa Cruz a no contentarse meramente con el sur, la división tripartita y el aparato de fuerza que le dejó, era lo más viable. Parcelar más aún al Perú o Bolivia habría tenido la desventaja de crear nuevos problemas de orden administrativo en un momento preñado de dificultades de todo orden. Bolivia no hubiera aceptado

sumisamente una modificación en su estructura; acentuarla en el Perú hubiese suscitado la acusación de que Santa Cruz quería convertir al Perú en retazos insignificantes para hacer preponderar a Bolivia. Las únicas tendencias regionales, más o menos acentuadas entonces, eran las que surgían en el Sur frente al Norte, que la asamblea de Sicuani procuró interpretar.

El pacto de Tacna conservó —para hablar con el lenguaje del Derecho Político de entonces— a cada Estado la integridad de su soberanía en todo lo relativo a su administración interior, pero hizo que se desprendiera de cierta fracción de la soberanía para formar un centro de gobierno común. Puede decirse que dio al gobierno de la Confederación, o sea, al Protector, tres atribuciones fundamentales, rodeando su autoridad de un poder singular. Estas tres atribuciones fueron la militar, la diplomática y la económica.

Por la atribución militar el Protector resultaba generalísimo de las fuerzas de mar y tierra de las Repúblicas Confederadas debiendo tener los Presidentes de las Repúblicas Confederadas, sobre las fuerzas que se hallaren dentro de su respectivo territorio, las atribuciones de los Capitanes Generales de provincia (art. 29 del pacto de Tacna). Debía conservar la integridad del territorio de la Confederación y de cada una de las tres Repúblicas, cuidar del orden interior y de la seguridad exterior de la Confederación (arts. 30 y 9); y dirigir y reglamentar los colegios militares y de marina y nombrar sus empleados (arts. 30 y 17). Y la Cámara de Representantes tenía entre sus atribuciones las de iniciar los proyectos de ley para señalar los contingentes del ejército y de la armada y de dinero con que cada República debía concurrir al servicio de la Confederación (art. 24, i. 3); e iniciar los proyectos de ley que conciernen a la alta o baja del ejército y marina en tiempos de paz y de guerra (art. 24, i. 5).

Las fuerzas militares de la Confederación se concentraban, pues, alrededor de la autoridad general. Creían los autores o inspiradores del pacto de Tacna que con ello estaba mejor asegurada la integridad del territorio y la seguridad interior y exterior. En caso de invasión extranjera o de guerra con algún Estado vecino, cada Estado de la Confederación podía disponer de una fuerza triple de la que podía armar o pagar. Con ello se impedía, igualmente, celos y desconfianzas entre estos Estados; el germen de la insurrección propagado en alguno de ellos no podía ser contagioso para los demás, pues el ejército general estaba en condiciones de apaciguar cualquier turbulencia. El tiempo escasea a los gobiernos encargados de arreglar a los pueblos; sin el peso del ejército, a la vez

que exentos de los compromisos y de los vínculos que de ello resultan, los Estados confederados iban a estar más desembarazados.

La segunda atribución del Gobierno General, la atribución diplomática, daba al Protector el derecho de nombrar los agentes diplomáticos y cónsules de la Confederación ante los otros gobiernos y de recibir a los que por ellos fuesen acreditados ante el gobierno general (art. 30, i. 3); la dirección de las relaciones exteriores de la Confederación (art. 30, i. 4); la celebración de tratados con las otras potencias y su ratificación con aprobación del Senado (art. 30, i. 5); la declaratoria de guerra previa aprobación del Congreso general (art. 20, i. 6).

Esta atribución contribuía a la respetabilidad y a la economía de los Estados confederados. Tres agentes diplomáticos en cada capital extranjera, tres rumbos diferentes en la política exterior de la Confederación hubieran dado resultados funestos, por ejemplo la alianza de un Estado extranjero con alguno de los Estados confederados con peligro para los demás Estados confederados. Ellos tenían, además, análogos puntos de contacto con las naciones extrañas, análogos mercados, análoga importancia.

Por la tercera atribución del gobierno general, la atribución económica, el Protector tenía la facultad de arreglar todo lo concerniente al comercio exterior con otras naciones, la de establecer y dirigir las aduanas generales y la administración general de correos y la de nombrar los empleados de esas oficinas (art. 30, i. 10).

Esta atribución era inseparable de la representación exterior. La igualdad de necesidades, la contigüidad de los puertos, la fraternidad de intereses, de intercambios y de consumos entre los Estados de la Confederación la justificaban. Acababa de promulgarse el Reglamento de Comercio y sólo comunes ventajas podían derivarse de su aplicación en toda la Confederación. Las reclamaciones extranjeras de orden económico que surgieran tenían que ser resueltas por la diplomacia que era una para toda ella.

Pero, ¿quién era el Protector y cómo funcionaba el mecanismo del gobierno central de la flamante Confederación? Santa Cruz habíase suscitado con su intervención la odiosidad de los prejuicios nacionalistas; con el sello que sus testaferros quisieron imprimir a la autoridad protectoral se suscitó definitivamente la odiosidad de los prejuicios democráticos.

Ya desde los primeros momentos de esta su segunda actuación como gobernante del Perú, Santa Cruz había procurado rodear sus actos de un aparato que acentuara su solemnidad y su primacía. Apenas

venció a Salaverry, entre decretos útiles, dio uno estableciendo el ceremonial y tratamiento a las autoridades. El título mismo de Protector era una humillación, pues implicaba inferioridad y vasallaje por parte de los protegidos. Sus decretos empezaban generalmente con la enumeración de sus títulos: “Andrés Santa Cruz, Gran Ciudadano, Restaurador y Presidente de Bolivia, Capitán General del Ejército, General de Brigada de Colombia, Gran Mariscal Pacificador del Perú, Invicto Protector Supremo de los Estados Sur y Norperuanos, Encargado de las Relaciones Exteriores de los tres Estados, Supremo Protector de la Confederación Perú-Boliviana, condecorado con las medallas del Ejército Libertador, de los Libertadores de Quito, de Pichincha, de Junín, de Cobija y con la del Libertador Simón Bolívar, fundador y jefe de la Legión de Honor de Bolivia y de la Nacional del Perú, Gran Oficial de la Legión de Honor de Francia”, etc., etc., etc., Uno de los decretos a los que más importancia dio fue el de creación de Legión de Honor Nacional del Perú (26 de noviembre de 1836). La instalación de la Legión de Honor se realizó en Lima el 30 de ese mismo mes, dentro de un ceremonial que incluía una salva triple al amanecer, la formación de las tropas de la guarnición en la plaza, la reunión de los individuos que hubiesen recibido diplomas de la orden a las 10 a.m. en el Gran Salón de Palacio, la prestación del juramento por parte del Protector (puesto de pie el concurso), la entrega de insignias a cada legionario (sucesivamente por orden de lista, con juramento), la declaración de instalación de la Legión con un discurso y una salva de artillería, el traslado de la comitiva a la Catedral para oír un te-deum y el regreso de ella acompañando al Protector a Palacio.²⁹³ La Legión de Honor dividía su personal bajo los nombres de Gran Dignatario, Comendador, Oficial y Miembro; y Santa Cruz nombró para cada uno de estos grados, según las diferen-

²⁹³ El Eco del Protectorado, N.º 30 de 30 de noviembre de 1836.

Muy interesante es la actitud de la Confederación ante la Religión. El pacto de Tacna decía apenas: “La Religión de la Confederación es la Católica, Apostólica, Romana” (art. 5º). Un volante titulado Proyectos de Santa Cruz contra la Religión del Estado (Pie de imprenta recortado en el ejemplar de la Biblioteca Nacional), publica una serie de borradores, según ahí se dice, sustraídos a don José Joaquín de Mora por una persona de su confianza; borradores que contienen proyectos de decretos permitiendo el culto público de todas las religiones, restringiendo el número de conventos y de los miembros de ellos, supervigilando sus rentas, reformando la organización de las parroquias, etc. De ser auténticas estas revelaciones, Santa Cruz o Mora se mostrarían hombres efectivamente superiores a su tiempo. No se olvide, por lo menos, que los Códigos implantados por Santa Cruz desconocían el fuero eclesiástico y que sólo a causa de reclamos del arzobispo y del clero los artículos que a ello se referían fueron suspendidos, como consta en la síntesis de los decretos de la Confederación.

tes categorías, a los personajes militares, eclesiásticos o políticos del momento y también al cuerpo diplomático.

Había formulismos que llenar para ver a Santa Cruz en Palacio. Reemplazó en las entrevistas que concedía, a la costumbre cordial, tomada de los ingleses, de dar la mano al saludar, por la de dar los dedos. El ambiente de servilismo que le había rodeado en Bolivia y que ha inspirado anécdotas como la de aquel cortesano que preguntaba por la salud de "S. E. chiquito" refiriéndose a uno de los hijos de Santa Cruz, fue trasladado al Perú.

La reunión de Tacna fue un reflejo de las tendencias autocráticas de Santa Cruz aun desde su génesis misma. En vez de convocar un Congreso para los distintos Estados, para encargarles de la designación de sus delegados o en vez de entregar esa designación al sufragio popular. Santa Cruz optó por nombrarlos él mismo.

Y el pacto de Tacna quiso legalizar y entronizar estas tendencias. Ya El Eco del Protectorado antes de que él se firmara dijo que el poder que se iba a crear tenía que tener a raya el elemento que antes imperara en el Perú: el odio a la autoridad. Del conjunto de guerras civiles que habían hecho posible la intromisión de Santa Cruz, él deducía una lección ejemplar: la necesidad de fortalecer el poder.

El Protector debía durar en el ejercicio de sus funciones diez años; y podía ser reelecto si no había sido condenado por el Senado a la destitución de su empleo. El primer Congreso General debía señalarle las insignias, el tratamiento y el sueldo correspondiente; por lo pronto debía llevar como distintivo un escudo guarnecido de brillantes al pecho, pendiente de una cadena de oro con las armas de la Confederación y el penacho del color de la bandera de la Confederación (art. 28). Además de las funciones ya enumeradas, tenía las de presentar a la silla apostólica a los arzobispos y obispos de las tres Repúblicas a propuesta del Senado, con todas las demás atribuciones del Patronato (art. 30, i. 12), elegir los presidentes de las Repúblicas Confederadas de la terna de individuos que propusiera el Congreso de cada una de ellas entre los propuestos por los colegios electorales (art. 30, i. 13), ejercer el Poder Ejecutivo de la República en que se hallare, en conformidad con sus leyes propias (art. 30, i. 14), iniciar ante las legislaciones de las repúblicas Confederadas proyectos de ley relativos a la educación pública y mejora en la administración de justicia (art. 18, i. 18), favorecer la inmigración (art. 30, i. 16 y 20), disolver el Congreso general en la época de sus sesiones, cuando manifiesta e indudablemente se apoderara de las Cámaras un espíritu de desorden (art. 30, i. 22). Además,

debía crear los ministerios de Estado que juzgare necesarios (art. 31) y podía convocar una Dieta General para resolver los retardos o embarazos del pacto (art. 38). Por cierto que la asamblea de plenipotenciarios nombraba como Protector de la Confederación para el primer periodo al Capitán General Andrés Santa Cruz (art. 41). Determinaba, además, que el primer Congreso General estuviera compuesto por representantes elegidos por sus gobiernos respectivos.

En lo que respecta al Poder Legislativo y al Poder Judicial generales, las tendencias autocráticas del pacto de Tacna también eran evidentes.

El Poder Legislativo General se ejercía por un Congreso dividido en dos Cámaras: una de Senadores y otra de Representantes. La de Senadores compuesta de quince miembros, cinco por cada una de las Repúblicas confederadas y, la de Representantes, compuesta de veintiún miembros, siete por cada una de las Repúblicas confederadas. El Jefe Supremo de la Confederación nombraba a los Senadores, entre los propuestos por los colegios electorales de cada departamento (art. 10); propuesta que debía ser de dos individuos: uno natural o domiciliado en el departamento respectivo y el otro nacido en cualquier pueblo de la República que representara (art. 12). El Congreso General de la Confederación elegía entre los colegios electorales de cada una de las Repúblicas Confederadas (art. 16). El sufragio popular resultaba, pues, apartado de los poderes Legislativo y Ejecutivo.

No había la diferencia que estableciera la Constitución Vitalicia entre el Poder Electoral y los sufragantes; y los colegios electorales debían formarse por los ciudadanos en ejercicio, naturales del departamento o domiciliados en él legalmente y propietarios territoriales o industriales con un capital mínimo de tres mil pesos (art. 11). Aunque no había la referencia al analfabetismo, propiciada por los partidos "autoritaristas" en otras ocasiones, estos requisitos alejaban de hecho a las grandes masas indígenas del derecho del sufragio, restringiendo desde su fuente al querer hacer del electorado una oligarquía de propietarios y rentistas, lo que, además, en su función quedaba igualmente restringido.

Para ser Senador se requería ser ciudadano en ejercicio de la República respectiva 40 años, una renta mínima de mil pesos proveniente de bienes raíces o patente que acreditase una entrada de dos mil pesos al año, no haber sido condenado judicialmente; aunque sin el tercer requisito podían ser Senadores los arzobispos y obispos, los generales, los legionarios o dignatarios de las Legiones de Honor, los magistrados, etc. (arts. 13 y 14).

Las funciones del Senado eran nominales: juzgar al Protector por delitos de traición o retención indebida del poder, así como a los altos dignatarios de la Confederación, aprobar o desechar los tratados, decretar premios y honor, examinar las bulas, breves y rescriptos pontificios (art. 23).

Los Senadores eran inamovibles salvo destitución o condena a pena capital (art. 15).

El Senado del pacto de Tacna era, pues, una reminiscencia de la Cámara de Censores de la Constitución de Bolívar, que eran vitalicios y que debían acusar al Vicepresidente y determinar los premios y los honores.

Para ser Representante se requería ser ciudadano de la República respectiva 30 años, una renta anual mínima de 500 pesos proveniente de bienes raíces o patente que acreditase una entrada industrial de 1000 pesos al año, no haber sido condenado; aunque existían las mismas excepciones que a los requisitos para ser Senador (arts. 17 y 18).

Los Representantes debían durar seis años renovándose por tercios (arts. 1 y 19). Las atribuciones de los Representantes eran iniciar los proyectos de ley relativos a los ramos del Gobierno General y, en general, los que eran compatibles con la soberanía de las Repúblicas Confederadas (art. 24).

El Congreso debía reunirse cada dos años rotativamente en cada República confederada salvo convocatorias extraordinarias del Gobierno General (art. 20). Para la elección de Protector, para observaciones a las leyes, para los casos de oposición debían reunirse ambas Cámaras (art. 26).

El pacto de Tacna, además, creó la bandera de la Confederación, de color rojo por ser común a las tres Repúblicas, con las armas de la Confederación que debían ser las de las tres Repúblicas entrelazadas por un laurel (art. 37).

El Poder Judicial General debía ejercerse en las causas de almirantazgo, y en las que resultaren por contratos con el Gobierno General, por las Cortes Supremas de las Repúblicas confederadas; y en los juicios nacionales contra los altos funcionarios de la Confederación, por un tribunal especial compuesto de tres magistrados de cada una de las Cortes Supremas nombrados por ellas mismas más un Fiscal nombrado por el Senado (art. 33).

5. Descontento en Bolivia por el pacto de Tacna

El pacto de Tacna fue recibido con descontento tanto en el Perú como en Bolivia, pero el descontento se acentuó en Bolivia y esto es muy interesante para aquellos que creen que la Confederación representó únicamente una afrenta al Perú, un intento de conquista del Perú por Bolivia. La creación del Congreso General de la Confederación, compuesto por las Cámaras de Representantes y Senado significaba, según los descontentos en Bolivia, el predominio del Perú, porque ese congreso debía estar compuesto por delegados de los Estados; pero como, en el fondo, dos de esos Estados no eran sino uno, el Perú, Bolivia resultaba en minoría. Entonces, el argumento era fácil. Bolivia había sacrificado lo mejor de su juventud en los ejércitos y había sacrificado sus fuerzas y su dinero para, en la hora de los resultados, no ganar territorio ni poder sino estar en minoría en el gobierno de la Confederación. El señor Calvo, que quedó en el ejercicio de la presidencia de Bolivia en ausencia de Santa Cruz, escribió a éste con toda franqueza manifestándole la actitud verdaderamente inquietante que aun entre las gentes allegadas a la Confederación había contra el pacto. Y entonces Santa Cruz le envió una carta particular, muy interesante, que Calvo publicó en 1840.²⁹⁴ Santa Cruz no se aferró al pacto de Tacna a pesar de que realizaba sus anhelos. Aceptó que se cambiara en sus partes esenciales; inclusive hizo entender a Calvo que podía abandonar la idea de la Confederación y volver a Bolivia siempre que consiguiera algunas garantías de seguridad incluyendo el puerto de Arica. Pero dijo a Calvo que detuviera cualquiera actitud mientras no terminara la cuestión pendiente con Chile.

²⁹⁴ La proscripción y la defensa de Mariano Enrique Calvo, Sucre, 1840.

Según don Pedro José Flórez, uno de los plenipotenciarios peruanos en Tacna, los mismos bolivianos miembros de ese Congreso consideraron que las cláusulas sobre la composición del Legislativo confederal implicaban al encadenamiento de Bolivia; y en vano pretendieron que el predominio del Perú, obtenido merced a él (Flórez), quedara amenguado estableciéndose que las decisiones del Congreso federal fuesen siempre por uno o dos votos bolivianos más sobre las tres cuartas partes de sufragios de los miembros presentes. Véase el folleto de Flórez Al Congreso General, Arequipa 1839, imp. del Gobierno, con una adición en el Cuzco, 1839, imp. de la Beneficencia, después de su prisión y persecuciones. Cuenta allí Flórez que en la asamblea de Sicuani él propuso que el emblema nacional fuera conservado y que cuando quiso arrancar a Ayacucho del Estado Sud, el secretario de Santa Cruz, Torrico, dijo: "Todo el veneno ha derramado el Sr. Flórez en esta adición dentro de una copa dorada". Cuenta, así mismo, que enviado por la asamblea de Sicuani a dar las gracias a Bolivia, Santa Cruz alteró el texto del discurso con que cumplió su comisión.

6. Descontento en el Perú por el pacto de Tacna

También del lado peruano, alentada por las circunstancias políticas en las cuales se vio envuelta la Confederación en relación con Chile, vino una serie de críticas al pacto de Tacna. Se veía en las presidencias de los tres Estados poco más que prefecturas sujetas al poder omnímodo de Santa Cruz. El Erario de la República no era bastante para los gastos de ella y resultaba dividido y al mismo tiempo recargado con nuevos compromisos: presidentes, ministros, congresos, etc. Ese gobernante sin control y sin lugar de residencia en un sitio fijo tenía que caer en la incapacidad, en la senectud, tenía que disminuir o abandonar sus viajes continuos, tenía que morir. ¿Que pasaría entonces? ¿Podía confiarse en la fidelidad de los Presidentes de los Estados y del ejército?

Se decía, así mismo, que mientras Bolivia estaba gozando el privilegio de tener un legislativo de funcionamiento regular, un ejecutivo legalmente constituido, el Perú estaba bajo el poder discrecional de Santa Cruz, que demoraba la reunión de asambleas parlamentarias; ni siquiera alcaldes se elegía en el Perú. Había disgusto por el tono de Santa Cruz en sus mensajes al Congreso boliviano en los que hablaba del Perú como de una presa de Bolivia. El cambio de las insignias militares peruanas por las bolivianas, la implantación de los códigos bolivianos y la permanencia de tropas bolivianas agriaron este descontento. "El general Santa Cruz comenzó a degradar al país, dice Orbegoso en una de sus memorias: mutación de las insignias militares poniendo al ejército del Perú las de Bolivia: legislación de Bolivia en el Perú por un solo decreto; un ejército boliviano existente en el Perú contra el artículo 6° del tratado de La Paz..." "Los extranjeros disponían del gobierno de un modo degradante para el mismo gobierno y aún más para el país...". Conversando con el general peruano Morán, el general boliviano Ballivián le pudo así decir cuando Santa Cruz abandonó temporalmente Lima en 1837, que había quedado en esta ciudad como Kleber, en nombre de Napoleón, quedó en Egipto.²⁹⁵

Las tendencias peruanistas estaban no sólo en la muchedumbre de jefes oficiales y aun civiles que habían marchado al destierro y que aún sin el apoyo de Chile hubieran intentado la Restauración; estaban laten-

²⁹⁵ Manuscrito Orbegoso (Paz Soldán, ob. cit., p. 289). Carta de Morán, Valparaíso, 10 de agosto de 1843 en "Ballivián. Extracto de algunos números", El Comercio de Lima y Gaceta de Valparaíso.

tes, así mismo, entre algunos de los que aparentemente acompañaban a Santa Cruz.

Tales, los factores antagónicos que entraron en juego al implantarse la Confederación y que han sido juzgados diversamente a través de los años que han transcurrido desde entonces hasta ahora.

7. Las dos actitudes ante la Confederación

Sobre la Confederación ha habido dos actitudes principales. La que ha imperado, inmediatamente después de su caída, le fue hostil. La Restauración que vino después de la Confederación empleó medidas violentas y extremas de persecución a las gentes comprometidas con Santa Cruz. Se prosternaron ante el cadáver de Salaverry no sólo los que se internan en el pasado en pos de sugerencias pintorescas, sino también los que en su profundidad auscultan la grave emoción de la patria.

En los años siguientes a la caída de la Confederación, las diferencias entre Bolivia y el Perú se acentuaron. Bolivia cayó en una anarquía militar a veces trágica y a veces bufa. El Perú alcanzó gran realce con el guano, cierto estado de paz y bonanza más o menos efectivo. El mismo Santa Cruz intensificó su bolivianismo después de su caída y sus planes se orientaron más hacia Bolivia y su rencor contra sus vencedores se hizo un poco rencor contra el Perú.

Todo esto fue sedimentando el ambiente hostil a la Confederación y quizá sí es la razón por la cual se puede explicar el hecho de que ya no aparecieran más intentos para reanudarla. Se vio a la Confederación como una dominación extranjera en medio de un momento de humillación nacional; al mismo tiempo había implicado un régimen de tiranía. La Confederación fue mirada, en suma, como un episodio más, quizá el episodio máximo entre los tristes episodios de la anarquía de nuestros primeros años republicanos (Paz Soldán, Bilbao, etc.).

Sin embargo, con el tiempo se ha abierto paso una segunda interpretación de este fenómeno político. A ella no ha sido ajena la guerra habida entre 1879 y 1883 entre el Perú y Bolivia contra Chile. Entonces se ha visto en Santa Cruz un representante de lo que se llama el panperuanismo. Entonces se ha visto, así mismo, que la Confederación fue quizá la empresa de más visión política e histórica habida en nuestra vida republicana. Ya las razones por las cuales Santa Cruz justificó su intervención en el Perú han sido mencionadas. Razones personales:

vínculos antiguos de Santa Cruz con el Perú, solicitudes de auxilio por parte de los caudillos peruanos, prestigio de Santa Cruz como gobernante. Razones permanentes: las conveniencias y los vínculos del Perú, sobre todo en la región sur la necesidad de seguridad que tenía Bolivia. Razones del momento: la amenaza que para Bolivia implicaba Salaverry, Mientras el Brasil y la Argentina estaban alcanzando su poderío singular; mientras el restablecimiento de la Gran Colombia era un hecho siempre posible; mientras teníamos al lado la codicia de Chile, la Confederación Perú-Boliviana por la extensión de su territorio, por el número de su población, por la heterogeneidad de sus recursos podía haber jugado un rol primordial dentro del equilibrio sur-americano. Se alega también razones ligadas con la obra de Santa Cruz. Nuestra raza no es muy pródiga en genios organizadores, en gentes que tengan aptitudes para el gobierno. Santa Cruz era una garantía en ese sentido. Si es que la Confederación, dicen los partidarios de ella, tenía tendencias bolivianistas, esto era un resultado de las incidencias de la campaña, pero no era el espíritu mismo existente en la Confederación. En último caso, se agrega, habría sido un predominio serrano, habría significado el destronamiento de Lima con consecuencias favorables desde el punto de vista moral, militar y político por lo menos. Y el problema del centralismo que tiene que abordar el Perú hoy mismo habría sido modificado si hubiera triunfado la Confederación.

Estas son las razones de los partidarios de la Confederación cuyo representante ha sido José de la Riva-Agüero en su notable libro *La Historia en el Perú*, obra clásica de la historiografía nacional. Análoga actitud ha asumido el profesor cuzqueño Guevara.

8. Esquema de una interpretación social-geográfica de la Confederación

En realidad, se ha vivido aún en beligerancia ante la Confederación Perú-Boliviana; beligerancia hostil como en la actitud de Paz Soldán y beligerancia favorable como en el caso de Riva-Agüero y de Guevara.

Examinando ahora a la Confederación como hecho en sí, hay que comenzar por inquirir si fue el fruto de una invasión y de una conquista o si fue un intento de carácter nacional. Evidentemente, resultó de una empresa mixta: con caracteres de invasión y de conquista en algunos de los medios empleados para llevarla a cabo; con carácter nacional en su fin. Santa

Cruz, que fácilmente pudo haber sido elegido, como ciudadano peruano, Presidente del Perú hasta 1828, necesitó en 1835 emplear el ejército y los recursos de Bolivia como motores para la Confederación, pero no para producir en forma permanente la subyugación del Perú por Bolivia.

El crecimiento de las sociedades políticas, para alcanzar largo desenvolvimiento, requiere como factores principales el acrecentamiento del valor del territorio y la unificación de la cohesión interna. Santa Cruz, aunque no en forma definitiva, había logrado realizar en Bolivia estas dos condiciones; y propendió, guiado por su ambición, por sus anteriores vínculos con el Perú y por la relación de interdependencia entre algunas regiones de ambos países, a esa presión que las sociedades políticas en apogeo realizan en tiempos de génesis colectivos sobre las sociedades políticas vecinas, más o menos inermes, presión que se hace más factible cuando hay afinidades de raza, de lengua o de intereses. Es basándose en esta ley de geografía social que Ratzel ha podido decir que "todo gran Estado se compone de un agregado de pequeños Estados".

Y es así como Castilla hizo a España, Saboya a Italia, Moscú a Rusia, la Isla de Francia a Francia en virtud de una ley llamada de la "aglutinación creciente" que produce el fenómeno de "mégaloestatismo" diferente del imperialismo que implica conquista, sujeción forzada, producida por causas eventuales y que no busca la fusión sino la absorción.

La Confederación tenía como base a Bolivia, célula política que, al cabo de ocho años de gobierno de Santa Cruz, parecía que podía realizar esa ley de aglutinación creciente que cumplieron Castilla, Saboya, Moscú y la Isla de Francia.

Otra circunstancia favorecía a la Confederación: el estado por el que había pasado el Perú en los años 34 y 35. La anarquía hacía posible, unida a comunes intereses comerciales, históricos e individuales la constitución de una nueva sociedad política. La causa primaria porque ellas nacían estaba presente en aquellos momentos: la necesidad de la seguridad colectiva contra los factores internos y externos de desorden y de disociación.

Las condiciones primarias que requieren los Estados son la fijación de la población en el territorio, la apropiación de éste y el vínculo de proximidad que produce cierta interconexión entre los conglomerados sociales elementales de dicho territorio. Las dos primeras condiciones existían desde antes de la Emancipación. La interconexión también era una realidad, pero entre Bolivia y parte del Sud Perú; mas ella estaba dificultada en el resto del territorio por la circunstancia de su extensión.

En países de llanuras rasas o de costa, mediante los ríos navegables o los puertos, las relaciones se establecen a pesar de las distancias. Pero la crueldad y la disimilitud en los climas, las asperezas del suelo, la diferente configuración, dificultan esas relaciones. Así era como, en virtud del distanciamiento entre los departamentos del norte, contando Ayacucho y Bolivia, faltaba prácticamente a la Confederación una de las condiciones primarias de todo Estado.

En este sentido, tenía alguna exactitud la posición de Valdivia haciendo en El Yanacocha campaña para que el sur del Perú se incorporara a Bolivia; pero este plan resultaba imposibilitado porque Bolivia habría quedado en condición pospuesta, y porque la ambición de Santa Cruz, sin dificultades visibles en el norte al principio, no se contentaba con tan poco. Además, había en la Confederación un vacío más fundamental. Las regiones que producen el proceso de aglutinación creciente ya mencionado son llamadas regiones políticas activas. Son regiones ricas en elementos de vida diferenciada que en un mínimo de espacio tienen formas superiores de vida ya en lo que respecta al clima, a la naturaleza del suelo, al régimen, de la producción económica, a las vías de comunicación, a la población, a la raza, etc. Por eso, variables según las circunstancias históricas, han dado las construcciones de Estados más poderosos y durables. Son generalmente regiones marítimas con poblaciones numerosas y densas, archipiélagos, penínsulas con mares a un lado y macizos montañosos al otro; o también regiones altas, pero para el caso de crear "Estados-fortalezas" con regiones de cierta afinidad con ellas.

Bolivia no era una "región activa". Las circunstancias geográfico-sociales que le impidieron realizar ese rol al cual la llamó Santa Cruz de 1835 a 1839, estuvieron reforzadas, además, por circunstancias históricas, sociológicas y hasta psicológicas. La unidad vino en Italia desde las montañas de Saboya; pero encontró un territorio parcelado, sin individualidad política única, no superior intrínsecamente a la región que dio los nombres y la fuerza de esa unidad. Santa Cruz, en cambio, que para su labor de saldar la nueva nacionalidad tuvo necesidad de crear la separación del Perú en dos pedazos, hubo de luchar con el orgullo, con la nostalgia, con la fuerza del Perú histórico, del Perú prepotente de la Colonia, del Perú de los diez años agitados pero autónomos que ya habían transcurrido. Ello tenía que acentuar un fenómeno que también debe tenerse en cuenta: la proximidad, la afinidad de los grupos sociales suele hacer que se repelan, en virtud del principio que la ciencia psicoanalítica llama el narcisismo. El distanciamiento entre el Perú y

Bolivia que, no obstante comunes intereses, surgió apoyado por la obra de Gamarra, de Castilla, de Echenique, de Ballivián, de Linares, de Melgarejo aún ahora no se ha esfumado.

Se ha dicho que estos factores pudieron, a la larga, peruanizar la Confederación.

Más lógico fue lo que sucedió: que esos factores, unidos a Chile que dio una fuerza militar de primer orden, echaran abajo a la Confederación. Quizá sí a la larga, aun sin el apoyo de Chile, ese derrumbe se hubiera producido de todos modos.

Ello fue quizá una desgracia; pero inevitable. La Confederación debió caer, además, por otras razones. Se había producido en América, después de la Emancipación un proceso de parcelación concomitante con las guerras civiles. Ese proceso, que creó en el norte las numerosas repúblicas de Centro América, consolidó en el Perú la separación de Bolivia y el distanciamiento, primero con Ecuador y luego con Chile. La tentativa de Santa Cruz tiene, por eso, análogo valor frustrado aunque no idénticos caracteres trágicos que la de Morazán al luchar por la unificación de Centro América. Pero, al mismo tiempo, la caída de la Confederación evitó precisamente otra victoria de esa tendencia cisionista. Si dicha caída no se hubiera producido en 1839, se habría producido más tarde, una vez muerto o desplazado Santa Cruz y entonces la formación de dos o Perús, que contaba con algunos partidarios desde 1826, habría sido posible con su secuela de guerras civiles y exteriores y de debilitamiento común, que hubiera acentuado nuestras semejanzas con los países de Centro América y también con los países balcánicos.

Sin caer en un estrecho determinismo, cabe considerar, pues, que factores geográfico-sociales contribuyeron a la caída de la Confederación, al lado de otros factores de orden personal, militar, político y aun provenientes del azar.²⁹⁶

²⁹⁶ Así como oportunamente han sido consignadas algunas apreciaciones sobre Valdivia, Flora Tristán y otros autores que son fuentes de esta parte de la Historia Republicana, el presente tomo no debe concluir sin unas cuantas palabras sobre las dos fuentes principales: Paz Soldán y Vargas. Paz Soldán con el último tomo del segundo periodo de su Historia del Perú Independiente, con el volumen sobre la Confederación, con Efectos de los partidos sobre los Congresos, con el material de sus manuscritos y periódicos, tiene un valor inapreciable. Sus características personales fueron: laboriosidad, minuciosidad, ausencia de sentido profundo y artístico de las cosas. También estaba impregnado de algunas pasiones de la época (antisantacruicismo, gamarrismo, etc.). Sin embargo, consultar a Paz Soldán es indispensable, sobre todo por el maravilloso caudal de elementos que reunió; y su labor de compilación y de conservación de esos materiales merece la gratitud nacional.

Don Nemesio Vargas publicó ocho tomos de su Historia del Perú Independiente, hasta la guerra de Chile contra la Confederación. Realizando una labor tesonera en medio de

Adición a la primera edición

En los momentos en que concluía de imprimirse el presente tomo se ha concluido también de imprimir el Diario de la marcha que hace S. E. el Presidente Provisorio de la República Peruana, Don Luis José Orbegoso, a los departamentos del sur por el P. Blanco, volumen III de los Documentos del Gran Mariscal Orbegoso que edita el Dr. Luis Varela y Orbegoso. Este libro se refiere al viaje mencionado aquí en las páginas 304 y 305 y aunque no da nuevas noticias sobre los acontecimientos políticos entonces desarrollados, es un valiosísimo documento geográfico y estadístico sobre las provincias recorridas en aquel viaje; teniendo, así mismo, valor folclórico. La descripción de los festivales con que recibían a Orbegoso las ciudades y pueblos es prolija e interesante y revela a la vez que la tendencia suntuaria del pueblo heredada de la Colonia y aun del imperio incaico, cierta propensión de Orbegoso para si no suscitar, por lo menos solazarse con tales homenajes.

El reverendo Blanco no deja de poner ciertas partículas de malicia en su relación, haciéndola más sabrosa. Así, cuando pinta al rector del Seminario del Cuzco que omitía la comida de los seminaristas dedicándose a la política callejera: y que cuando regresó Gamarra de Bolivia en 1835 decía entre lágrimas a una gatera (vendedora de la plaza) amiga suya: "Ulacai yupanquichu Jeneral ninchismanta guacacuscanchista iscay nillamchismi guacacucanchis (Ulaca, te acuerdas que de nuestro general sólo llorábamos las dos)".

la indiferencia general, sin estímulos, Vargas revisó los periódicos y los folletos de la Biblioteca Nacional, con cuidado; circunstancia que ha sido comprobada por haber sido utilizado análogo material para la presente obra. Tuvo, además, franqueza e independencia personal. Pero tuvo, al mismo tiempo, cierto desenfado campechano, cierta nerviosidad y falta de sindéresis; y aunque dio algunos datos sobre costumbres y usos, hizo predominar a lo cronológico y político, dejando siempre de hacer las necesarias referencias bibliográficas.