

FEDERALISMOS LATINOAMERICANOS: MÉXICO / BRASIL / ARGENTINA

MARCELLO CARMAGNANI
Coordinador

Germán Bidart Campos • Natalio R. Botana • Aspásia
Camargo • José Carlos Chiaramonte • Alicia Hernández
Chávez • Marcello Carmagnani • Joseph L. Love • José
Murilo de Carvalho • Josefina Z. Vázquez



EL COLEGIO DE MÉXICO
FIDEICOMISO HISTORIA DE LAS AMÉRICAS
FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
MÉXICO

veira, *Republicanism e Federalismo. Um Estudo da Implantação da República Brasileira (1889-1902)*, Brasília, Senado Federal, 1978. El análisis clásico del funcionamiento del federalismo en la Primera República es el de Victor Nunes Leal, *Coronelismo, Enxada e Voto*, São Paulo, Alfa-Omega, 1975 (1a. edición de 1949). Para la época más reciente, hay una útil colección de artículos en Raúl Machado Horta *et al.*, *Perspectivas do Federalismo Brasileiro*, Belo Horizonte, Editorial de la Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1958.

Ente los textos clásicos que más afectaron la discusión del federalismo en Brasil están *El Federalista*, cuya primera traducción fue publicada en Río de Janeiro en 1840, y *La democracia en América*, de Alexis de Tocqueville. [De estas dos obras hay ediciones en español en el FCE.]

Traducción de L. Fátima Andreu Marín

EL FEDERALISMO ARGENTINO EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XIX

JOSÉ CARLOS CHIARAMONTE*

ENTRE 1810 Y 1853, el conjunto de pueblos que compondrían la futura República Argentina careció de texto constitucional y de estructura estatal permanente. En ese periodo, el llamado federalismo argentino era un conjunto de tendencias políticas doctrinariamente poco definidas, que lo más que produjo, sobre la base de un pacto, fue una débil confederación vigente entre 1831 y 1853. Una confederación que a partir de cierto momento más bien podía calificarse de una mera alianza, pues pocos meses después de establecida desapareció su órgano de gobierno central, cuerpo que es común en los casos históricos que responden a esta figura de derecho internacional.

En el curso de los 20 años que median entre la llamada Revolución de Mayo (1810) y el Pacto Federal de 1831 se reunieron cuatro asambleas con fines constituyentes (1813, 1816-1819, 1824-1826 y 1828), de las que sólo dos produjeron textos constitucionales, invalidados de inmediato por el rechazo de las provincias federales debido al carácter unitario del Estado que diseñaban. De manera que la organización política del conjunto de "pueblos" rioplatenses permaneció indefinida, y las autoridades centrales existentes en Buenos Aires en la primera década revolucionaria se manejaban en buena medida con el ordenamiento legal hispano, especialmente las Ordenanzas de Intendentes, más innovaciones impuestas por la marcha de los acontecimientos. Y a partir de 1817, con un instrumento preconstitucional, el Reglamento Provisorio, que tendría prolongada vigencia mucho más allá del fracasado Congreso que lo promulgó.¹

* Universidad de Buenos Aires. El autor agradece a Antonio Annino el aporte que significó la discusión con él de algunos problemas centrales del periodo.

¹ [Reglamento provisorio dictado por el Congreso de Tucumán para las Provincias Unidas de Sudamérica] [3 de diciembre de 1817], en Emilio Ravignani (comp.), *Asambleas constituyentes argentinas*, tomo VI, Segunda Parte, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Históricas de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, 1939, pp. 684 y ss. El Reglamento habría de ser utilizado en varias provincias como modelo para elaborar sus constituciones y leyes fundamentales, y en algunos casos como un ordenamiento legal vigente.

Antes de 1831 existieron diversos gobiernos centrales cuya naturaleza y sustrato estatal es aún objeto de discusión: Primera Junta (mayo a diciembre de 1810), Junta Provisional Gubernativa o Junta Grande (enero a septiembre de 1811), Junta Conservadora (septiembre a noviembre de 1811), Primer Triunvirato (septiembre de 1811 a octubre de 1812), Segundo Triunvirato (octubre de 1812 a enero de 1814), Directorio (enero de 1814 a febrero de 1820), Presidencia (febrero de 1826 a agosto de 1827); desde diciembre de 1824 sesionaba el Congreso constituyente que asumió también funciones legislativas nacionales). Fueron casi todos gobiernos constituidos en Buenos Aires como soluciones provisionales destinadas a durar hasta que se reuniera la asamblea constituyente que definiría y organizaría el nuevo Estado. Las demoras en reunir esas asambleas constituyentes, y el fracaso de las que se lograron congregarse, dieron pie a que perdurara una contradictoria "provisionalidad permanente", que es la razón de la dificultad que, tanto para los protagonistas de aquellos sucesos como para los historiadores, entrañaba y entraña aún la definición de la naturaleza de la organización política rioplatense subsiguiente a 1810. Posteriormente al fracaso de 1826, el escenario político rioplatense quedó limitado a la existencia de estados provinciales que, en 1831, lograron una débil formalización de sus relaciones, también "provisoria y permanente".

La composición de lugar sobre la legitimidad de los gobiernos centrales de la primera etapa variaba en el conjunto de las ciudades rioplatenses que los reconocían. Pero lo que todas daban por descontado era ese carácter provisorio, lo que contribuía a prolongar la indefinición respecto a rasgos sustanciales de esos gobiernos: atribuciones soberanas y alcances de las mismas, fundamentos nacionales, naturaleza de su manejo independiente, límites territoriales de su autoridad, entre otros. Esta indefinición era aún más acentuada antes de la formal declaración de independencia, en julio de 1816, sin desaparecer en manera alguna luego de ese acontecimiento.

En la historiografía argentina el conjunto de esta primera mitad del siglo ha sido visto como dividido en dos partes: una primera dominada por el conflicto en torno a la forma de gobierno —forma de Estado— por adoptar, especialmente el conflicto entre unitarios y federales, y una posterior signada por el triunfo del federalismo. La discusión sobre la naturaleza de los partidos en lucha, respecto de la primera de esas etapas, ocupó la mayor parte de la atención de los historiadores que no ahondaron demasiado en la adecuación de los rótulos iniciales a los

reales objetivos perseguidos, de manera que el llamado federalismo argentino continúa aún hoy designando tendencias y actores políticos que muchas veces poco tienen que ver con el significado del término en la bibliografía jurídico-política contemporánea. Y en cuanto al segundo subperíodo, abierto en 1831, el descuido de la diferencia entre el triunfante confederacionismo y la noción de federalismo contribuyó a oscurecer la comprensión no sólo de esa etapa sino de todo el federalismo argentino del siglo pasado.

En conjunto, han predominado en el tratamiento del tema cuestiones como el discernimiento de los méritos o deméritos nacionales de los caudillos provinciales considerados los principales exponentes de la tendencia federal; el análisis de los supuestos "antecedentes" (políticos, económicos, geográficos, psicosociales...) de las tendencias federales, o el discernimiento de la originalidad de esas tendencias; y especialmente de su expresión en la Constitución de 1853, frente al criterio de considerarlas efectos de la influencia norteamericana. Estas preocupaciones, como habremos de considerar a lo largo de este trabajo, en su mayor parte indican que la historia del federalismo argentino continuó pagando tributo a la intensa inquietud por lo que se juzgaba una débil nacionalidad argentina, inquietud que predomina en la vida política y cultural de la segunda mitad del siglo pasado, ya desde los días inmediatamente posteriores al comienzo de la llamada organización nacional.² Esta inquietud llevó a cristalizar un tratamiento del tema que tiende a deformar gran parte de la historia de la primera mitad de esa centuria y que merece algunas consideraciones iniciales.

ALGUNAS REFLEXIONES PREVIAS

Se trata de la necesidad de efectuar algunas consideraciones sobre ciertos problemas que han sido tradicionalmente mal enfocados por la historiografía argentina. Problemas de interpretación derivados del peso de preconceptos característicos de las tradiciones historiográficas del país y que resultan claves sustanciales para la comprensión de la naturaleza de nuestro asunto.

Podemos así comenzar advirtiendo que la denominación del tema,

² Una ilustración de los primeros efectos de esa inquietud se encuentra en José Carlos Chiaramonte y Pablo Buchbinder, "Provincias, caudillos, nación y la historiografía constitucionalista argentina, 1853-1930", Buenos Aires, *Cuadernos del Instituto Ravignani*, en prensa.

“federalismo argentino”, encierra dos equívocos, correspondientes a cada una de las palabras que la integran. Si bien el examen del equívoco que concierne al concepto del federalismo parecería merecer prioridad, será más útil comenzar por el análisis de la confusión que rodea a nuestra percepción del uso del vocablo *argentino* a fines del período colonial y durante los primeros tiempos de la Independencia, vocablo que, como fue demostrado por Ángel Rosenblat en 1964, designaba entonces solamente a los porteños, esto es, a los habitantes de Buenos Aires, pero que en la historiografía argentina es generalmente interpretado con su alcance territorial actual.³ Esta significación del término continuó vigente hasta mucho después de la Independencia, registrándose todavía cuando ya, paralelamente, había comenzado a utilizarse en un sentido correspondiente con el actual. Como se verá, el olvido de esta modalidad lingüística, derivado de la tendencia a postular una nacionalidad argentina como ya existente hacia 1810, condicionará la equivocada interpretación de las primeras manifestaciones de autonomía locales rioplatenses.

Las comprobaciones que hemos podido efectuar confirman lo señalado por Rosenblat.⁴ Todavía más, el uso de la expresión *Río de la Plata* en el nombre del primer esbozo de Estado rioplatense (Provincias Unidas del Río de la Plata) refería también a Buenos Aires en su calidad de antigua capital del “reino”, es decir, en virtud de la persistencia de parte del ordenamiento virreinal.⁵ La referencia es útil porque nos permite comprender que tanto el uso del término *Argentina* como el de la expresión *Río de la Plata* —que suelen ser interpretados en referencia a una primera conformación de la futura República Argentina nacida por

³ Ángel Rosenblat, *El nombre de la Argentina*, Buenos Aires, Eudeba, 1964.

⁴ El problema lo examinamos en nuestro trabajo “Formas de identidad en el Río de la Plata luego de 1810”, *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, 3a. serie, núm. 1, Buenos Aires, 1989. Véase, a manera de ejemplo, el siguiente pasaje: “...muchos son, sí Señor, muchos son los datos —escribe un religioso franciscano— para probar que el Provincial santafecino aborrece a Buenos Aires tanto y más que todos los orientales: no hay ocasión en que no muestre su mala disposición contra los argentinos...” “Informe del Regente de la Recolectión Franciscana al Director del Estado”, 2 de enero de 1817, en Juan María Gutiérrez, *Noticias históricas sobre el origen y desarrollo de la enseñanza pública superior en Buenos Aires*, Buenos Aires, 1868, p. 426.

⁵ Así, en una de las sesiones del Congreso constituyente de 1824-1826, en la que se discutió el nombre del Estado que se proyectaba, los diputados porteños se consideraron obligados a consultar a los del interior si no repugnarían el uso de “Río de la Plata” en su denominación, dada la identificación habitual del río con la ciudad de Buenos Aires. E. Ravignani (comp.), *Asambleas...*, op. cit., t. I, 1813-1833, Buenos Aires, 1937, pp. 1025 y ss.

decisión compartida de las distintas provincias rioplatenses— tenían en realidad otro significado: el de designar el primer bosquejo de Estado nacional rioplatense que, generado en los hombres de Buenos Aires, consideraba a todo el territorio del antiguo virreinato como dependencia de esta ciudad.

Esto está de alguna manera prefigurado por otra modalidad del uso del término *argentina* en los últimos años del período colonial que se puede comprobar en el periodismo rioplatense de la época. Esa modalidad se da solamente en los colaboradores porteños de ese periodismo y consiste en extender la significación de *argentina* al conjunto del territorio rioplatense, pero de tal forma que ese territorio es visto como dependencia de Buenos Aires.⁶

El equívoco del “federalismo” rioplatense

El otro equívoco aludido al comienzo corresponde al concepto de *federalismo* y consideramos que deriva también de esa tendencia ya señalada a postular una nacionalidad argentina como existente en los primeros momentos de vida independiente.⁷ La necesidad de suponer en protagonistas de ese proceso —ciudades, caudillos, provincias— la conciencia de una nacionalidad argentina y la voluntad de un Estado nacional, ha facilitado el olvido de la distinción de confederación y Estado federal al identificar, bajo la común denominación de *federalismo*,

⁶ Es notorio el uso de *Argentina*, como calificativo o como sustantivo que designa un “país” —en el uso de la época de esta palabra—, en escritores de Buenos Aires para designar su “patria”, también en el peculiar uso de la época: la ciudad y su entorno. Pero el alcance espacial del término se amplía para referir una relación de posesión por Buenos Aires del resto del territorio del virreinato: “Buenos Aires y sus provincias”. Así, encontramos en un breve texto de Cabello [y Mesa], “Historia de estas Provincias, a lo menos de la Capital de Buenos-Ayres”, la relación capital-provincias que líneas más abajo pasa a ser una relación de posesión: “La historia de esta Ciudad y sus Provincias...” Los textos citados corresponden a la nota de “El Editor” [Cabello y Mesa], en el *Telégrafo Mercantil, Rural e Histórico del Río de la Plata*, I, núm. 15, fol. 115. Lo mismo se observa en este texto: “El Perú se ajustará en breve con el gran territorio de la Argentina o País de Buenos-Ayres...” Enio Tullio Grope, “Sobre la revolución de trajes del Perú”, *Telégrafo...*, V, núm. 1, 3/xx/802, fol. 5.

⁷ En su *Historia constitucional...*, Emilio Ravignani ilustra lo que apuntamos. Ya en la “Advertencia” se percibe, por una parte, que el país, lo que habrá de ser la República Argentina, está puesto desde un comienzo: “Abarcamos a nuestro país en su totalidad geográfica, para descubrir cómo sale definitivamente en la estructura política del período colonial e inicia una experiencia de organización propia. Con este criterio evidenciamos dos procesos sincrónicos y que van hacia un mismo objetivo, a saber: la afirmación de la nacionalidad argentina constitucionalmente organizada”, Emilio Ravignani, *Historia constitucional de la República Argentina*, t. II, Buenos Aires, Peuser, 1927, pp. xiii y ss.

apropiada para referirse al proceso de creación del Estado federal de 1853, las anteriores tendencias confederales que predominaron en la primera mitad del siglo, y aun las iniciales manifestaciones de autonomismo en varias de las ciudades rioplatenses, tuvieran o no pretensiones federales o confederales.⁸

¿Por qué es importante esta observación? Porque si consideramos que lo que pretendían por ejemplo las denominadas "provincias" rioplatenses hacia 1831 era una confederación —como la que surgiría del Pacto Federal de ese año— y no un Estado federal, entonces no queda otra alternativa que considerarlas Estados independientes y soberanos, y no provincias de alguna nación o Estado preexistente. Es así notable, apuntamos en un trabajo anterior, que ese criterio del derecho político que distingue los conceptos de federación y confederación no impida seguir englobando las políticas antimonárquicas y antiunitarias posteriores a la Independencia en la común denominación de federalismo.⁹ La confusión procede de la peculiaridad del lenguaje de la época, pues, como es sabido, hasta la aparición del Estado federal norteamericano, con la Constitución de Filadelfia, la literatura política entendía por federalismo solamente la unión federal. La solución de compromiso del presidencialismo norteamericano, algo no previsto en doctrina alguna, con su yuxtaposición de una soberanía nacional y de las soberanías estatales, solución empírica para el conflicto político derivado de la ineficacia de los artículos de confederación de 1781 para organizar una nación,¹⁰ no correspondía a lo que la doctrina política entendía entonces por federalismo, en cuanto forma de Estado opuesta a la de unidad.¹¹

⁸ Esta distinción, sustancial en la historia política del siglo XIX, está ausente de obras clásicas sobre el tema, como las ya citadas y como la generalidad de la bibliografía de historia constitucional argentina. Es curioso que tampoco le merezca mayor atención a Francisco Ramos Mejía, pese a que su tesis básica coincide con una concepción confederal del llamado federalismo argentino: véase Francisco Ramos Mejía, *El federalismo argentino*, Buenos Aires, Rosso, s.f. (la primera edición es de 1889), cap. IV, "La Independencia". Entre los historiadores del derecho público provincial no se registra distinto criterio. Así, un especialista en la materia que no deja de distinguir federación y confederación resume luego todo el proceso histórico desde 1810 en adelante como una manifestación de federalismo sin atisbar en momento alguno la posibilidad de interpretar algunas de esas expresiones como confederales. Y luego lista los pactos y tratados, aun el de 1831, como antecedentes del federalismo: Arturo Horacio Iturrez, "Derecho público provincial", cap. I de la obra de Pedro J. Frías *et al.*, *Derecho público provincial*, Buenos Aires, Depalma, 1987, pp. 6, 12, ss., y 15.

⁹ J. C. Chiaramonte, "El mito de los orígenes en la historiografía latinoamericana", *Cuadernos del Instituto Ravignani*, núm. 2, Buenos Aires, 1991, p. 28.

¹⁰ Véase Jorge R. Vanossi, *El Estado de derecho en el constitucionalismo social*, 2a. ed., Buenos Aires, Eudeba, 1987, cap. X.

¹¹ Característica que ya observaba Tocqueville en un texto que, al mismo tiempo que da cuenta

Así, los tratadistas políticos anteriores a la Constitución de Filadelfia llamaban federalismo a formas de unión tales como la liga aquea o la confederación helvética. Este uso se prolongará bastante durante el siglo XIX, al punto que todavía en la segunda mitad de esa centuria es posible encontrarlo en un autor como Stuart Mill.¹² Más aún, los autores norteamericanos que publicaron *El Federalista* utilizan el término federalismo para referirse a la forma confederal, y no lo usan en cambio para la solución que proponen y que es lo que hoy se denomina federalismo. Usan para ello otras expresiones como *gobierno nacional* o *Estado consolidado*.¹³

De modo que si observamos las definiciones de lo que es una confederación, como lo hace *El Federalista* siguiendo a Montesquieu,¹⁴ advertiremos mejor eso que nos es ocultado por la costumbre de unir, en la historia argentina, la noción de *confederación* con la de *provincia*: que lo que une una confederación son estados independientes, no provin-

de la distinción —que posteriormente se expresó en el uso actual diferenciado de los términos *federación* y *confederación*—, sigue usando todavía el vocablo confederación para aludir al Estado federal surgido de la Constitución de Filadelfia: "Esta constitución, que a primera vista se ve uno tentado a confundir con las constituciones federales que la han precedido, descansa en efecto sobre una teoría enteramente nueva que se debe señalar como un gran descubrimiento de la ciencia política de nuestros días.

"En todas las confederaciones que precedieron a la confederación norteamericana de 1789, los pueblos que se aliaban con un fin común consentían en obedecer a los mandatos de un gobierno federal; pero conservaban el derecho de ordenar y vigilar entre ellos la ejecución de las leyes de la Unión. Los estados de Norteamérica que se unieron en 1789, no solamente consintieron que el gobierno federal les dictara leyes, sino también que él mismo hiciera ejecutarlas". Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, México, FCE, 1957, p. 151.

¹² John Stuart Mill, *Del gobierno representativo*, Madrid, Tecnos, 1985, cap. XVII, "De los gobiernos representativos federales", pp. 188 y ss. En Argentina, a fines de siglo, Lucio V. López tampoco percibe la diferencia entre confederación y Estado federal, tanto al tratar del caso norteamericano como del argentino. Lucio V. López, *Curso de derecho constitucional*, vol. I, Buenos Aires, 1891, pp. 96, y 271 y ss.

¹³ Por ejemplo, al considerar qué carácter de gobierno es el propuesto en la nueva Constitución, observa Madison que si ella habría de ser sometida a la aprobación de los estados y no a la de los ciudadanos de la Unión, el nuevo sistema norteamericano sería *federal* y no *nacional*, dado que la aprobación de la nueva Constitución sería dada no por los ciudadanos norteamericanos en cuanto tales, sino como pueblos de cada estado. Y comenta esto con el señalado uso de los vocablos nacional y federal: "Por lo tanto, el acto que instituirá la Constitución, no será un acto *nacional*, sino *federal*". Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*, México, FCE, 1974, p. 161.

¹⁴ Véase, por ejemplo, *idem*, p. 37. *El Federalista* sigue a Montesquieu, quien trata de los miembros de la confederación como "cuerpos políticos", "sociedades", "pequeñas Repúblicas", e incluso, al referirse a Holanda, "provincias", pero ya como parte de la república federativa, esto es, "una sociedad constituida por otras sociedades". Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, Madrid, Tecnos, 1985, p. 91. Sobre la "República federativa" (confederación): Segunda Parte, libro IX, "De las leyes en su relación con la fuerza defensiva", caps. I y III.

cias —en el uso actual del término provincia. Y esto es más congruente con lo que en realidad ocurrió en 1831: se organizó una confederación porque quienes le dieron vida eran representantes —en realidad, como comprobaremos, agentes diplomáticos— de estados independientes. Estados independientes, es cierto, cuya posibilidad de afirmarse como tales solía tener muy débiles bases, pero que por eso mismo acrecentaban su interés por la unión confederal.

Pero no es ésta la única derivación del equívoco que rodea al concepto de federalismo en la historiografía argentina. En virtud de su conjunción con esa voluntad nacionalizadora ya referida, resultan agrupadas como manifestaciones federales todas aquellas reivindicaciones del antiguo derecho autónomo de los "pueblos", contra el cual había combatido con poco éxito la reforma borbónica. De tal manera, insensiblemente, se ha producido un fenómeno de deslizamiento de sentido, que hace que la noción de federalismo en la historiografía argentina concluya por ser referida a fenómenos de disociación política, mientras en la bibliografía política de la que deriva es asociada a lo inverso, a procesos de unificación. Esta acepción del término está ya en la obra clásica de Francisco Ramos Mejía, quien al citar textos de 1810 en los que se menciona la retroversión de la soberanía a los pueblos y "los derechos originarios de representar el poder, autoridad y facultades del monarca cuando éste falta", comenta que en ellos está "...la teoría toda de las ciudades argentinas; la doctrina de la federación argentina".¹⁵

Este punto de vista halla su mayor expresión en Ricardo Levene,¹⁶ cuyos textos nos permiten percibir con nitidez la señalada característica del tratamiento del tema que lleva a identificar descentralización y federalismo. A partir de esa perspectiva, que ha calado profundamente en la

¹⁵ F. Ramos Mejía, *op. cit.*, p. 290. El texto citado por Ramos Mejía pertenece a la circular de la Junta Provisional en que comunica a los pueblos su instalación. Un claro ejemplo de este deslizamiento de sentido, entre otros que podríamos considerar aquí, lo proporciona el siguiente párrafo de un autorizado jurista argentino contemporáneo que, al identificar el federalismo inicial con la descentralización, pone de manifiesto la confusión de autonomismo y federalismo: "En la República Argentina la descentralización política [...] nació más bien como consecuencia de un estado de conciencia jurídico político que se advirtió desde los primeros días de la independencia (1810), y que dominó con fuerza virtual en la convención de 1853, al sancionarse la Constitución. Se ha llamado a ese estado de conciencia, que con todo aún perdura, *sentimiento federal*". Rafael Bielsa, *El problema de la descentralización administrativa*, Buenos Aires, Lajouane, 1935, p. 13.

¹⁶ Según Levene, "...el fenómeno de la descentralización tuvo originalmente por órgano a los Cabildos. Las Intendencias intentaron avasallarlos pero los Cabildos reviven con la Revolución de Mayo, acontecimiento que lleva en su entraña el germen del desenvolvimiento del federalismo" Ricardo Levene, *Historia del derecho argentino*, t. IV, "Desde la Revolución de Mayo a la Asamblea de 1813-1815", Buenos Aires, Kraft, 1948, p. 111.

historiografía argentina, todas las tendencias a la autonomía son consideradas federales. Y se identifica como tales a fenómenos diversos que van del simple pacto entre dos provincias a la Confederación rioplatense.¹⁷ Con ese criterio, por ejemplo, Levene pudo calificar de federalismo el contenido de un pacto interprovincial que nada establece al respecto, el Tratado del Cuadrilátero, firmado por las provincias de Buenos Aires, Corrientes, Entre Ríos y Santa Fe en enero de 1822, por el hecho de reafirmar la autonomía. La incongruencia es notoria, y más aún si se recuerda que en ese momento el gobierno de Buenos Aires, ya recuperado de la crisis de 1820 y fortalecido, estaba en manos unitarias y mal podía firmar una declaración federal.¹⁸

Otra línea de interpretación ha advertido los factores autónomos en juego, incluyendo el papel de las ciudades y de los cabildos en el surgimiento no sólo del llamado federalismo, sino también de las formas de organización política posteriores a 1810, fundamentalmente el surgimiento de la provincia como superación del papel político de la ciudad, y después el de la nación como producto *contractual* de esas provincias. Esta postura, que sostiene así el origen "contractualista" de la nación argentina en 1853 —en oposición a la interpretación que la supone existen *ab initio*—, tuvo su expresión clásica en la citada obra de Francisco Ramos Mejía *El federalismo argentino*. Retomada por González Calderón, apuntó su crítica a la tesis de la preexistencia de la nación respecto de las provincias:

La concepción unitaria partía del falso principio de que ese territorio provincial y esa autonomía no eran más que desgarramientos injustificables del cuerpo nacional. Pensábase, como algunos lo repiten todavía, que la Nación era anterior a las provincias...¹⁹

¹⁷ En una nota de la citada obra de Levene podemos leer lo siguiente: "Tales documentos son expresiones de las primeras formas de un federalismo territorial o de formación autonómica provincial, integrantes de un cuerpo o nación, federalismo que como ya he dicho, es un proceso que se reviste de diversos caracteres según el momento histórico. Aun desde el punto de vista gramatical, local, en su primera acepción es lo perteneciente al lugar y en una segunda acepción, significa municipal o provincial, por oposición a general o nacional". *Ibid.*, p. 115.

¹⁸ "El tratado del cuadrilátero ratificó una vez más los dos principios fundamentales contenidos en el tratado del Pilar, celebrado en 1820, o sea el de federalismo, porque las provincias signatarias se reconocen autónomas, y el de nacionalidad, porque se reconocen parte integrante de una misma nación." Ricardo Levene (director general), *Historia de la Provincia de Buenos Aires y formación de sus pueblos*, vol. I, "Síntesis sobre la historia de la Provincia de Buenos Aires. (Desde los orígenes hasta 1910)", La Plata, Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, 1940, p. 279. Por otra parte, las afirmaciones referentes a la nacionalidad confunden el concepto de nación de la época, pagando tributo a la tradición iniciada por el romanticismo, según comentamos antes.

¹⁹ Juan A. González Calderón, *La personalidad histórica y constitucional de las provincias*,

Por otra parte, este autor nos muestra una temprana reacción a la generalizada tendencia que subsume el tema del federalismo en el del caudillismo. González Calderón participa del criterio de la llamada Nueva Escuela, una tendencia historiográfica de principios de siglo que se propuso reivindicar el federalismo criticando la interpretación que identificaba lo provincial con la "barbarie" caudillesca. Pero así como rechazaba, congruentemente con esa tendencia, la pintura condenatoria del caudillo, niega también atribuirle los méritos del proceso histórico argentino —criterio que como reacción al anterior y con el propósito de instalar decorosamente a los gobernantes provinciales en la historia nacional, se difundió en la historiografía deformando desde otro costado el tratamiento de la historia del federalismo.²⁰

Por último, hay algo aún que observar respecto de las "fuentes" de las tendencias confederales, pues si lo más que ofrece la historia de la organización política rioplatense, en esta primera mitad del siglo XIX, es la vigencia de hecho de una débil solución confederal, no es razonable empero que ella deba considerarse solamente derivación del ejemplo norteamericano en su primera etapa confederacional. Sucede que el tema de la organización confederal como forma de dar lugar a una nueva entidad política no es en manera alguna privativo ni de la experiencia del ciclo revolucionario de fines del siglo XVIII ni de la bibliografía política que lo prepara o acompaña. El asunto de las ligas y confederaciones es antiguo en la bibliografía política y había sido también objeto de los tratadistas políticos del siglo XVIII como Montesquieu. Asimismo, el problema del gobierno confederal fue abordado por tratadistas adversos a la Ilustración algunos de los cuales, como el hoy olvidado Gaspard de Real de Curban, eran conocidos en el Río de la Plata, donde influyeron en un personaje como Juan Manuel de Rosas.²¹

Buenos Aires, Lajouane, 1927, p. 39. Véase también más adelante nuestra referencia a sus juicios sobre el Pacto Federal de 1831. Asimismo, "...la Nación Argentina no era en 1810, como no lo es hoy, una unidad indivisible, sino una unión permanente de entidades autónomas con derechos preexistentes, que han reconocido, sin embargo, ser parte integrante de una misma soberanía. Y esto se llama federalismo, cuyas formas institucionales provisionales establecieron los diputados provinciales en 1811..." Juan A. González Calderón, *Derecho constitucional argentino, historia, teoría y jurisprudencia de la Constitución*, 2a. ed. corregida, 3 vols., Buenos Aires, Lajouane, 1923-1926; vol. I, p. 42.

²⁰ J. A. González Calderón, *Derecho constitucional...*, op. cit., p. 108; *La personalidad...*, op. cit., pp. 28 y ss.

²¹ Las observaciones de Real de Curban —cuyo pensamiento remite a Bossuet— respecto a los riesgos de las confederaciones (división de la soberanía que las hace desembocar en una lucha entre sus estados componentes, o derivar en el dominio del más poderoso sobre el resto) pueden

EL PACTO FEDERAL DE 1831

El momento culminante del federalismo argentino en la primera mitad del siglo XX puede ser ubicado en 1831, cuando se suscribe el Pacto Federal, documento que constituiría el fundamento contractual de la llamada Confederación Argentina hasta el Acuerdo de San Nicolás, en 1852. Asimismo, el Pacto de 1831 sería ratificado como "ley fundamental de la República" en el texto de ese Acuerdo, e invocado implícitamente en la mención de los "pactos preexistentes" por el preámbulo de la Constitución de 1853. Por la misma razón, el análisis de este Pacto, y de su interpretación en la historiografía argentina, es el mejor punto de partida para ubicarnos en el problema.

Recordemos previamente que en 1826 la nueva tentativa de crear el Estado rioplatense, cuya organización constitucional había naufragado en 1819, volvió a fracasar cuando las provincias rechazaron la Constitución por su carácter unitario. Un nuevo intento constitucional, esta vez en manos de las provincias "federales", que logró reunir una convención en la ciudad de Santa Fe, fracasó también en 1828, sin siquiera haber elaborado texto constitucional alguno. A partir de entonces y hasta la Constitución de 1853 no se reunirán congresos constituyentes argentinos.

Mientras las tentativas de organización constitucional de una nación rioplatense fracasaban y devenían un objetivo cada vez más incierto, otros instrumentos legales intentaban conciliar la soberanía e independencia de los estados provinciales con el propósito de unificación. En unos casos, algunas de las propias constituciones provinciales fundaban un Estado provincial soberano y al mismo tiempo aludían a su integración en una unión confederal con los demás del Río de la Plata. Paralelamente, los llamados pactos interprovinciales fueron frecuentes y han sido objeto de detallada atención por la historia constitucional en su afán de rastrear los antecedentes de la Constitución de 1853. De ellos, el más importante es el de 1831, que surgió primero como tratado

haber motivado la reflexión de Rosas al elaborar su política de dominación sobre las provincias confederadas. Escribió el autor francés: "En un mot, le partage de la Souveraineté est un principe nécessaire d'altération et de maladie. Loin de mettre un équilibre entre les Puissances, il en cause le combat perpétuel, jusqu'à ce que l'une ait abattu les autres, et qu'elle ait tout réduit au Gouvernement Monarchique ou à l'Anarchie". Gaspard de Real de Curban, *La Science du Gouvernement*, Aix-la-Chapelle, s.f., p. 338. Según Sampay, la obra fue publicada entre 1762 y 1765, y Rosas sollicitó en dos oportunidades la versión española a la Biblioteca de la Universidad. Arturo Enrique Sampay, *Las ideas políticas de Juan Manuel de Rosas*, Buenos Aires, Juárez, 1972, pp. 34 y ss.

constitutivo de una liga de las provincias litorales. En tal carácter fue firmado el 4 de enero de 1831, y posteriormente suscrito por el resto de las provincias argentinas, que de esta manera lo convirtieron en el fundamento de la llamada Confederación Argentina, cuya existencia duraría hasta la Constitución de 1853.

En cuanto a la Liga del Litoral, se había gestado, entre 1829 y 1831, como una respuesta de las provincias federales a la Liga del Interior, coalición unitaria acaudillada por el general José María Paz. En su tramitación chocaron con fuerza Buenos Aires y Corrientes fundamentalmente por la tentativa correntina de incorporar al Pacto garantías de una política económica proteccionista —adversa al libre cambio propugnado por Buenos Aires— y de pronta organización constitucional nacional que permitiese resolver los decisivos problemas de la propiedad de las rentas de la aduana de Buenos Aires y de la libre navegación de los ríos Paraná y Uruguay, disputa que concierne a lo que la historiografía define como la cuestión de los condicionamientos económicos del federalismo.²²

Por otra parte, debemos tener en cuenta que en el momento de suscribirse, el Pacto acababa de sucumbir a la última tentativa de la facción unitaria, al caer prisionero el general Paz. Desaparecida entonces la Liga del Interior, la del Litoral carecía de objeto, pero el documento elaborado durante su accidentada tramitación sirvió para dar una momentánea base de unión al conjunto de las "provincias" argentinas.²³ Sólo que lo que se consideró momentáneo perduraría durante 20 años como el único vínculo político del conjunto.

En el artículo I del Pacto, las provincias signatarias expresan su voluntad de paz, amistad y unión, "reconociendo recíprocamente su libertad e independencia, representación y derechos". Por otra parte, el Pacto abría la posibilidad de un mayor avance en el terreno de la unificación al prever la reunión de un "Congreso General Federativo" que debería consultar "...la seguridad y engrandecimiento general de la República, su crédito interior y exterior, y la soberanía, libertad e independencia de cada una de las provincias".²⁴

²² Uno de los mejores tratamientos del tema se encuentra en la ya citada obra de Miron Burgin. Respecto del trasfondo de la posición correntina, véase nuestro libro *Mercaderes del litoral, economía y sociedad en la provincia de Corrientes, primera mitad del siglo XIX*, Buenos Aires, pcz, 1991.

²³ La denominación de "argentina" se fue generalizando para designar al conjunto rioplatense luego de su uso en la Constitución de 1826, y es convalidada en el texto del Tratado de 1831, que utiliza la expresión "Confederación Argentina".

²⁴ Documentos relativos al Pacto del 4 de enero de 1831, convertido en Pacto de Confederación

El Pacto formula una alianza que se concibe a sí misma como provisorio y que reconoce la libertad e independencia de cada una de las provincias signatarias —no se lee la palabra soberanía en el artículo I, pero sí se la introduce en el xv—, y delega en una "Comisión Representativa de los Gobiernos de las Provincias Litorales de la República Argentina" la concertación de la paz y la guerra y la organización de la fuerza militar necesaria en caso de guerra. Es decir, las provincias signatarias reservan para sí prácticamente todo el ejercicio de la soberanía con muy escasa delegación de poderes. Dado que el objetivo de convocar al Congreso constituyente fue bloqueado por la oposición de Buenos Aires y por lo tanto se dilataría indefinidamente, el Pacto Federal —una vez disuelta un año y medio después, en julio de 1832, la Comisión Representativa, también por presión de Buenos Aires— dio lugar a una tenue organización confederal, que se conservó hasta la Constitución de 1853.²⁵

Por otra parte, es útil advertir respecto a la percepción de la historia política norteamericana, tanto en la bibliografía política de la época como en la historiografía posterior, la común confusión de no tener en cuenta que lo que los líderes federales designaban con la palabra *federación* era algo más cercano a los "artículos de confederación" de las 13 antiguas colonias de 1781, que a la Constitución federal de 1787. Es decir, que lo predominante en el federalismo rioplatense —aunque ni siquiera logrado con el Pacto de 1831— habría sido algo similar a aquella primera experiencia de organización política independiente, cuya inadecuación para el desarrollo de la nación norteamericana fue de inmediato percibida y criticada por los que se propusieron remplazarla con una forma federal más apta a la emergencia de una nación unida y fuerte.

de la República], [Pacto celebrado entre los representantes de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos, en virtud del cual se constituye la Liga Litoral, con las ratificaciones de los gobiernos de las provincias signatarias], [4 de enero a 15 de febrero de 1831], art. xv, inc. 5, E. Ravignani (comp.), *Asambleas...*, op. cit., vol. VI, Segunda Parte, p. 207.

²⁵ El concepto de *Confederación Argentina* predominó en la denominación del conjunto de estas provincias en la época, como se refleja en el título de la clásica obra de Adolfo Saldías, *Historia de la Confederación Argentina*, 3 vols., Buenos Aires, 1982 (1a. ed., París, 1881-1887). De todas maneras, si se prefiriese por razones teóricas considerar ese conjunto como una alianza y no una confederación, debido sobre todo a la falta de un órgano especial de gobierno, no varía la sustancia de nuestra tesis respecto a la naturaleza de las partes aliadas o confederadas.

El concepto "provincia"

En la confusión en torno a la naturaleza del Pacto Federal de 1831 influye también una dificultad que ofrece el caso rioplatense, y que contribuye a explicar la renuencia a reconocer la distinción aludida (confederación/federalismo). Se trata de la dificultad de precisar la naturaleza jurídico-política de las partes confederadas, que en el caso eran denominadas "provincias".²⁶ Pues no puede menos que llamar la atención el hecho de no haberse reparado en lo anómalo de una confederación (reunión de estados independientes) creada por "provincias", por definición, partes de otro estado que las engloba.²⁷ Así, en la medida en que se tiende a considerar a las provincias partes de una nación preexistente, se interpreta el término como integrante del binomio provincia/nación argentina.

La confusión es inevitable si no percibimos la peculiaridad de un vocablo que en la época reunía a la vez la resonancia del viejo término de la administración estatal hispana y la intencionalidad que le dieron los transitorios gobiernos centrales de los primeros años de vida independiente. En la medida en que no percibamos que esas *provincias* eran estados independientes colocados en la ambigüedad de un doble plano: el de la situación política rioplatense, en la que los proyectos frustrados, aunque no abandonados, de una unión política constitucional generan en esos estados conatos de integración, y el plano de la denominación, no entenderemos la distinción. Pues el uso del término provincia estuvo también ambiguamente colocado entre el antiguo sentido que poseía en la administración colonial hispana y los que fue adquiriendo en el proceso indefinido hasta 1816, de lucha contra España sin asunción de la independencia.²⁸ Esto último es un importante indicio de lo que

²⁶ La real naturaleza de las llamadas "provincias" no escapó al historiador uruguayo Eugenio Petit Muñoz, quien observa que el planteo de una confederación, dada la naturaleza de las confederaciones en cuanto a la soberanía de sus partes, hacía de la Banda Oriental "...bajo ese simple nombre de provincia, no una provincia dependiente, sino un estado soberano". Eugenio Petit Muñoz, *Artigas y su ideario a través de seis series documentales*, Primera Parte, Montevideo, Universidad de la República Oriental del Uruguay, Facultad de Humanidades y Ciencias, 1956, p. 156.

²⁷ Caso que también es el de Holanda luego de la dominación española. Así, Montesquieu alude a la confederación formada de estados y *provincias*, sin comentario al respecto (*op. cit.*, pp. 91 y ss.). Esta circunstancia ha contribuido posiblemente a que los tratadistas argentinos no ahondaran en el problema. Pero, en el caso holandés, la denominación de provincias era un hábito remanente de la reciente dominación española, rasgo que en nuestro caso puede también verificarse en los días posteriores a la Independencia.

²⁸ Sobre el uso del término *provincia* en tiempos coloniales, véase Rafael Altamira y Crevea, *Dic-*

sostenemos, dado que la denominación provincia se empleó ya desde un comienzo, intercambiada con otras denominaciones como "pueblos" y aun "ciudades", para convocar a los fragmentos políticos del antiguo virreinato. Tal denominación se comprenderá más cabalmente si se observa que cuando aparece en 1811 la expresión "provincias unidas del Río de la Plata" —que luego, con mayúsculas, será una de las denominaciones alternativas del posible nuevo Estado rioplatense—, "provincia" no era más que una referencia a divisiones administrativas del virreinato. Por otra parte, en estas peculiaridades del uso de la época del término provincia, cabe advertir otro rasgo significativo, que es la frecuencia misma de ese término usado en un plural indefinido: "estas provincias". Con él se obtiene un referente vago, con la útil vaguedad que sustituye la mención de un inexistente Estado regional —nos referimos a la región rioplatense—, tal como se observa en numerosos textos de la época.²⁹

El desplome de la dominación hispana dejó a las antiguas provincias del virreinato, reorganizadas por las Ordenanzas de Intendentes, como partes sin todo. La aparición de proyectos de reunificación política en alguna forma de nuevo Estado (proyectos paralelos al aún subsistente reconocimiento de la autoridad del rey) redefinió la continuación del uso del término provincia, referido ahora al proyectado todo rioplatense. Luego, paulatinamente, las antiguas provincias se disgregan y surgen otras unidades territoriales también llamadas provincias. Esta denominación parece poseer valor literal cuando existe gobierno central en Buenos Aires, pero se conserva durante los lapsos en que no existe tal gobierno, en parte como formal referencia a su posible reinstalación luego de un también hipotético nuevo congreso constituyente, pero coexistiendo con la afirmación soberana de independencia estatal. Refleja, en suma, la indefinición del *status* de las unidades políticas territoriales

cionario castellano de palabras jurídicas y técnicas tomadas de la legislación indiana, México, Instituto Panamericano de Historia y Geografía, 1951, pp. 256 y ss. Respecto de la diversidad de acepciones de los conceptos políticos fundamentales en la bibliografía burocrática, véanse también en esa obra los artículos dedicados a *ciudad, cabildo, capitulares, capítulo, estado, república y pueblos*.

²⁹ El uso es frecuente en el periodismo. Por ejemplo, el 5 de julio de 1810 la *Gazeta de Buenos Ayres* (p. 141 de la edición facsimilar) alude a "...la actual situación y verdaderos intereses de estas Provincias..." Se trata de un uso del que este periódico puede proveernos otros numerosos ejemplos: pp. 153, 155, 258-259, 295, 303, 408, 428, 522, 553, 607 y 613. Asimismo, un "Artículo comunicado" de la *Gazeta Ministerial* del 17 de noviembre de 1813 (p. 569) emplea indistintamente, como era también usual, los términos *provincias, pueblos y territorio* para aludir a algo de difícil nominación política como el conjunto de los recién emancipados súbditos rioplatenses de la monarquía española (utilizamos materiales recogidos por nuestra colaboradora, la profesora Nora Souto).

que restan del antiguo Estado español en América, no suficientemente afirmadas como para proponerse a sí mismas como estados independientes, con independencia nacional definitiva, ni tampoco integradas con sus vecinas al grado de generar un nuevo Estado rioplatense. De manera que a partir de 1820 la práctica será mantenerse en la ambigua condición de Estado libre, independiente y soberano —al estilo de los estados confederados norteamericanos— y seguir aceptando y usando la denominación provincia, que remite a una posición subordinada en una unidad política mayor.

González Calderón, pese a percibir con claridad la naturaleza jurídica de las partes signatarias del Pacto Federal en 1831, nos provee un excelente ejemplo del uso acríptico del término provincia:

Entre la situación política de los Estados norteamericanos confederados (1778-1787) y la de las provincias argentinas confederadas (1831-1852) hay mucha analogía, aunque no haya identidad. La comparación puede hacerse sin exagerar la concordancia. Desde luego, el fundamento, la base, de esas dos confederaciones fue tal *pacto*, lo que significa que las partes contratantes, Estados o Provincias, eran entidades jurídicas con absoluta capacidad o plenitud de poder para obligarse, y delegar voluntariamente, a una autoridad común, los derechos y atribuciones cuyo ejercicio en particular no les convenía reservarse.³⁰

Sin embargo, el autor no asume lo que se sigue de su punto de vista. No deja de considerar a las entidades constituyentes de la Confederación de 1831 como *provincias* cuya índole estatal designa con las palabras *autonomía* o *independencia*, pero sin afrontar en momento alguno lo que se seguiría de reconocer en las partes que se confederan la plena naturaleza de Estado en términos de derecho internacional. Es más, retrocede en cierto momento, al afirmar que "cada una era una entidad cuasi-soberana..."³¹

LA GÉNESIS DEL AUTONOMISMO

Una vez expuestas las reflexiones sobre algunos de los supuestos que complican innecesariamente el tratamiento del tema, y examinadas las

³⁰ J. A. González Calderón, *op. cit.*, p. 187.

³¹ *Ibid.*, p. 189. En la tradición historiográfica argentina, la formación jurídica e institucional de las "provincias" padece también esa confusión. Así, en el ya citado trabajo de Ravnigani podemos leer la referencia "...al nacimiento de un derecho público provincial que llega a codificarse en una

connotaciones del Pacto Federal de 1831, conviene retornar a los comienzos del proceso que condiciona la formación del así llamado federalismo rioplatense y que llevará a la emergencia de los estados autónomos y soberanos a partir de 1819.

La cuestión de la soberanía

Apenas iniciado el movimiento revolucionario de mayo de 1810 se suscita el problema de la legitimidad que respaldará el nuevo poder que se instaura. En el cabildo abierto del 22 de mayo, la mayor parte de los participantes invocará el concepto de reasunción del poder por parte de los "pueblos", concepto que remite a la doctrina del pacto de sujeción.³² Una parte de los líderes del nuevo gobierno surgido el 25 de mayo preferirá en cambio el concepto de soberanía popular difundido por el proceso político de las revoluciones norteamericana y francesa, así como la modalidad rousseauiana del concepto de contrato —que rechazaba el pacto de sujeción y limitaba aquel concepto al pacto de sociedad.³³ Sin embargo, en sus relaciones con las distintas partes del virreinato las nuevas autoridades seguirán la doctrina del 22 de mayo, al invitar a los "pueblos" del interior, en calidad de nuevos titulares legítimos del poder, a participar de las deliberaciones políticas en Buenos Aires.

serie de constituciones locales que valen tanto por su contenido institucional, como por lo que expresan como formación de entidades de derecho público y que las clasificamos en la categoría de provincias". Este punto de vista, en el que el proceso de elaboración de las instituciones y del derecho de las llamadas "provincias" rioplatenses es concebido como el de la formación de provincias de la futura nación, constituye un esquema que moldea todo el enfoque histórico del período. E. Ravnigani, *Historia constitucional...*, *op. cit.*, *loc. cit.*

³² La figura del *pactum subiectionis* es de mayor difusión en el pensamiento político moderno de lo que se ha entendido por parte de quienes sostuvieron la preeminencia de la teología jesuita del siglo XVI en el proceso de la Independencia, al punto que un artículo de la *Enciclopedia*, presumiblemente de Diderot, la aplica al análisis de la situación francesa: Denis Diderot y Jean Le Rond d'Alembert, *La Enciclopedia. Selección de artículos políticos*, Madrid, Tecnos, [1986]; véase el artículo "Autoridad política".

³³ Pero estas diferencias doctrinarias solían no ser percibidas por muchos de los protagonistas de la Independencia, de modo que el prestigio de Rousseau podía avalar la doctrina de la retroversión. Así, Ignacio Núñez, en sus memorias de los primeros días de la revolución de mayo, al evocar "el candor y la efervescencia, tan propias de la primera edad", escribe que "...se sostenía el principio de que el pueblo había reasumido la soberanía desde que el emperador de los franceses había cautivado a los reyes: que el pueblo tenía derecho para darse la constitución que mejor asegurase su existencia, y que la mejor constitución era la que garantizaba a todos los ciudadanos, sin excepción, sus derechos de libertad, de igualdad y de propiedad, invocándose en apoyo al Contrato

Al expresarse la doctrina de la reasunción del poder surgió de inmediato la cuestión del derecho que se arrogaba uno solo de esos pueblos, Buenos Aires, por medio de cabildo, para imponer una autoridad a todo el virreinato. Tal fue la argumentación del fiscal Villota en el cabildo del 22 de mayo, cuando sostuvo que la formación de un gobierno nuevo no podía ser sino obra de todas las provincias del virreinato reunidas en congreso y no de una sola de ellas. De allí que, pese a algunas resistencias generadas en Buenos Aires, la doctrina de la reasunción del poder fuera expresada como concerniente no "al pueblo", sino a "los pueblos", de manera de reconocer los derechos de todos los pueblos del virreinato a participar en la constitución del nuevo gobierno.

Esta pluralidad del concepto de pueblo introduce en el Río de la Plata una tercera modalidad en que podrá ser concebido el sujeto de la soberanía. Es decir, a una modalidad "tradicional", acorde con la España del Antiguo Régimen, en la cual el pueblo es un conjunto orgánico con estructura corporativa, se opuso la concepción democrática moderna, que es usual personificar en Rousseau, según la cual el pueblo es un conjunto de individuos abstractamente considerados iguales. La tercera modalidad, que podemos encontrar también en las Cortes de Cádiz,³⁴ escinde territorialmente el concepto de soberanía, remitiéndola a cada una de las jurisdicciones municipales del territorio rioplatense. Así, por efecto de la fórmula empleada en la convocatoria a los pueblos del interior, la Junta de Buenos Aires admitía de hecho que la única soberanía legítima, caducada la del monarca, era la de los pueblos que habían reasumido el poder.

Esta concepción no se conciliaba con la tendencia —surgida inmediatamente en el seno de la misma Junta— a organizar un nuevo Estado definiendo una sola soberanía rioplatense. El problema consistía en que la existencia de tantas soberanías como "pueblos" había, fundamentaba la tendencia de las ciudades subordinadas a liberarse de su sujeción a las ciudades capitales de provincia; facilitaba una excesiva intromisión de esos pueblos en el gobierno central del Río de la Plata a través de sus apoderados, y hasta favorecía la variante de una unión confederal, fórmula que aparece de inmediato en los tramos iniciales del proceso de

Social del ginebrino Rousseau, el sentido común del inglés Paine, la cavilación solitaria del francés Volney". Ignacio Núñez, "Noticias históricas...", Senado de la Nación, Biblioteca de Mayo, t. I, p. 449.

³⁴ Véase Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico. Las Cortes de Cádiz*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983, pp. 213 y ss., y 230 y ss. Este autor le atribuye raigambre medieval.

Independencia y que gran parte de los que tendían a dirigir el movimiento iniciado en mayo de 1810 consideraban, al igual que los otros rasgos, fuente de anarquía.

La posibilidad de una unión confederal está ya examinada, y rechazada, en los artículos de Mariano Moreno de octubre y noviembre de 1810; aparece mencionada en otros documentos de la época, y es utilizada en el "Reglamento de la división de poderes sancionado por la Junta Conservadora...", del 22 de octubre de 1811, un mes después de haberse creado el Primer Triunvirato como Poder Ejecutivo: "...para que una autoridad sea legítima entre las ciudades de nuestra confederación política debe nacer del seno de ellas mismas, y ser una obra de sus propias manos".³⁵

Esta formulación es congruente con el resto del documento, y especialmente con el postulado contenido en el párrafo inicial:

Después que por la ausencia y prisión de Fernando VII, quedó el estado en una orfandad política, reasumieron los pueblos el poder soberano. Aunque es cierto que la nación había transmitido en los reyes ese poder, pero siempre fue con la calidad de reversible...

De manera que la Junta Conservadora se propuso elaborar una norma provisoria para establecer cómo debían proceder "...las ciudades en calidad de cuerpo político". Y luego de invocar razones de urgencia para justificar el uso por la Junta de una soberanía imperfecta, dado que ella correspondería a la nación que debía constituirse, insiste en considerar como fundamento de todo posible proceso constituyente a las ciudades en las personas de sus diputados.³⁶

³⁵ Esta y las citas que siguen pertenecen al "Reglamento de la división de poderes sancionado por la Junta conservadora, precedido de documentos oficiales que lo explican", *Estatutos, reglamentos y constituciones argentinas (1811-1898)*, [Documentos extraídos de E. Ravignani, comp., *Asambleas... op. cit.*], Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1956, pp. 13 y ss. En cuanto a la opinión de Moreno adversa a la confederación: Mariano Moreno, "Sobre el Congreso convocado, y Constitución del Estado. Octubre y noviembre de 1810", *Escritos*, II, Buenos Aires, Estrada, 1956, pp. 249 a 252. También aparece el concepto de confederación en textos diversos como el que sigue: "La confederación de esta provincia con las demás de nuestra América, y principalmente con las que comprendía la demarcación del antiguo virreinato..." Oficio de la Junta Provisional del Paraguay, en que da parte a la de la capital de su instalación, etc., *Gazeta*, 5 de septiembre de 1811 [p. 717 de la reimpresión facsimilar].

³⁶ Poco más tarde, los mismos autores del reglamento deben dirigirse al Poder Ejecutivo —el Primer Triunvirato, también creación suya— para protestar por la decisión de éste de someter el reglamento a informe de Cabildo de Buenos Aires. Al hacerlo, además de señalar la improcedencia de recurrir a la corporación de una de las ciudades que están representadas por sus diputados en la Junta, vuelven al concepto central con el que esos diputados de las provincias del interior interpretaban el proceso político en curso: "Los pueblos en quienes reside originariamente el poder

Un mes después del "Reglamento de la división de poderes", el 22 de noviembre de 1811, el Triunvirato —que había ya suprimido la Junta Conservadora— promulga el "Estatuto provisional del gobierno superior de las Provincias Unidas del Río de la Plata a nombre del Sr. D. Fernando VII". El documento defiende la legitimidad del Ejecutivo, alegando su reconocimiento por parte de "los pueblos de las provincias". Al conceder que esos pueblos actuaron con la aspiración de sostener sus derechos, evita interpretar esa conducta como expresión de su soberanía, como lo hubiese hecho la disuelta Junta. Más aún, afirma ante ellos la preeminencia de la "capital del reino":

El pueblo de Buenos Ayres, que en el beneplácito de las provincias a sus disposiciones anteriores, ha recibido el testimonio más lisonjero del alto aprecio que le dispensan como a capital del reino y centro de nuestra gloriosa revolución...³⁷

Así, en el breve lapso de unos pocos meses, se han dibujado las dos posturas que constituirán una parte sustancial del trasfondo de las luchas políticas que se avecinan. Una, que atribuye la soberanía a todas y cada una de las ciudades americanas —"los pueblos"—, de manera que Buenos Aires no es más que una ciudad soberana entre otras. Otra, que sin contradecir explícitamente esa doctrina, atribuye a Buenos Aires una preeminencia derivada de su posición en la estructura político-administrativa del virreinato, de sus mayores recursos y de su "ilustración", e intenta organizar un nuevo Estado bajo su liderazgo. De alguna manera, una prolongación de las tendencias políticas inauguradas por las reformas borbónicas.

La primera de estas posturas habría de ser interpretada como expresión del federalismo argentino, identificación abusiva pues, como hemos señalado, autonomía no implica necesariamente federalismo. Si bien ella será la que sustente más adelante la aparición de las provincias organizadas como estados soberanos e independientes, y la que tendrá

soberano, los pueblos únicos autores del gobierno político, y distribuidores del poder confiado a sus magistrados, serán siempre los intérpretes de su contrato, y los que puedan establecer un nuevo orden de cosas". La Junta no tuvo éxito en su reclamo y además fue suprimida por la misma autoridad que había creado en calidad de Poder Ejecutivo.

³⁷ La Junta Conservadora, alegaba el Triunvirato; en vez de un reglamento ha redactado un "...código constitucional muy bastante para precipitar a la patria en el abismo de su ruina". Por eso, insiste, quiso un informe "...del ayuntamiento de esta capital, como representante de un pueblo el más digno y el más interesado en el vencimiento de los peligros que amenazan a la patria". *Estatutos...*, *op. cit.*, p. 27.

convalidación en la unión confederal que regirá en Argentina entre 1831 y 1853, no era incompatible, en los primeros años de vida independiente, con la organización de un Estado unitario, según se puede observar en muchas de las provincias del interior. Pues, con excepción de los pueblos del litoral y de Córdoba, la mayoría no parecía resistir los intentos de formar un Estado unitario.

Otra postura provenía de quienes intentaban organizar un nuevo Estado centralizado, llamado unitario en la terminología de la época; esto es, provenía de los representantes de Buenos Aires, quienes lo concebían bajo la dirección de esa ciudad, y que tenía apoyos, como indicamos, en ciudades del interior que aceptaban reproducir, ahora sobre las nuevas bases de autonomismo inauguradas por los sucesos de mayo de 1810, la anterior relación con la capital del territorio.

En parte de quienes se adherían a esta tendencia, sobre todo en sus líderes en Buenos Aires, se postulaba que una vez constituidos los cuerpos representativos, la soberanía dejaba de estar en los pueblos y correspondía a la "nación". Esta tesis estuvo aún imperfectamente expresada en el incidente relatado,³⁸ pero lo estará con toda nitidez en el seno de la Asamblea del año XIII convocada por el Triunvirato —asamblea que protagonizará el primero de los sucesivos fracasos constitucionales rioplatenses—, cuando su presidente Carlos M. de Alvear proponga declarar que

...los Diputados de los pueblos, son Diputados de la Nación, y que una vez constituidos en la Asamblea General, su inmediato representado es el todo de las Provincias Unidas colectivamente...

El decreto que se aprueba hace más explícito aún que los diputados serían representantes de la nación y no apoderados de sus pueblos:

Los Diputados de las Provincias Unidas son Diputados de la Nación en general, sin perder por esto la denominación del pueblo a que deben su nombramiento, no pudiendo en ningún modo obrar en comisión.³⁹

³⁸ Al afirmar tanto la autoridad del Ejecutivo para disolver la Junta Conservadora integrada por diputados (apoderados) de las ciudades del interior, como la preeminencia de la ciudad de Buenos Aires, el Triunvirato había agregado, en el citado documento, un ataque directo a la pretendida soberanía de esos pueblos. La Junta Conservadora, adujo, "...como si la soberanía fuese divisible, se la atribuye de un modo imperfecto y parcial".

³⁹ *Registro oficial de la República Argentina*, tomo I, 1810 a 1821, Buenos Aires, 187 [97], p. 208. El decreto es el núm. 428, del 8 de marzo de 1813 (*idem, loc. cit.*). La misma doctrina se formuló en el Congreso constituyente de 1824-1826, y dio lugar a una discusión, en abril de 1826, en la que la

Así, al imputar la soberanía de la nación, fórmula sustancial al régimen representativo liberal, los partidarios de un Estado centralizado bajo la dirección de la antigua "capital del reino" intentaban eliminar la vieja práctica representativa del mandato imperativo, según la cual los diputados eran apoderados de los pueblos que representaban, práctica que se conservará en las reuniones constitucionales y motivará siempre la misma pugna hasta el definitivo fracaso de la tendencia unitaria en 1826.

Sin embargo, conviene evitar aquí otra frecuente identificación abusiva: la de unitarismo y porteñismo, dado que Buenos Aires habrá de escindirse también en torno a la cuestión, generando una tendencia federal cuya primera emergencia, derrotada, data de 1816. Antes de esa fecha, y luego de los primeros tanteos en torno a la fórmula confederal, su condena como anarquizante, unida a su identificación con el artiguismo, no habían propiciado su manifestación pública en Buenos Aires.⁴⁰ Pero a partir de los sucesos de mayo y junio de 1816, su presencia es ya notable.

En el "federalismo" de Buenos Aires confluirán distintos intereses cuya naturaleza e interrelaciones no han sido todavía bien estudiadas. Por una parte, es posible interpretarlo como producto de la evaluación de que podía constituir la mejor defensa de los intereses locales contra las pretensiones del resto de las provincias rioplatenses, atendiendo además a la evidente imposibilidad de imponer la otra solución.⁴¹ Pero, asimismo, contribuyó en sus primeros pasos, a la par que la influencia del confederacionismo artiguista, sensible en Buenos Aires al promediar la primera década revolucionaria, la antigua tendencia al autogobierno

propuesta de los diputados unitarios chocó con las posturas de diputados que defendían la soberanía de las provincias: véase E. Ravignani (comp.), *Asambleas...*, op. cit., t. II, 1825-1826, pp. 983 y ss.

⁴⁰ En la Asamblea del año XIII circuló, sin mayores consecuencias, un "Proyecto de Constitución de carácter federal para las Provincias Unidas de la América del Sud", en el que se declaraba que "Cada provincia retiene su soberanía, libertad, o independencia, y todo poder, jurisdicción y derecho que no es delegado expresamente por esta confederación a las Provincias unidas juntas en Congreso". "Artículos de confederación y perpetua unión entre las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Corrientes, Paraguay, Banda Oriental del Uruguay, Córdoba, Tucumán, etc.", en E. Ravignani (comp.), *Asambleas...*, op. cit., t. VI, Segunda Parte, p. 633. Se trata de un proyecto artiguista: A. Demicheli, *Formación nacional argentina...*, op. cit., pp. 99 y ss.

⁴¹ Tal como historiaba un periódico de Buenos Aires: "Las llamas de la federación rodearon a la provincia de Buenos Aires, modificando ya el sentido absurdo en que al principio fue tomada, y la imprudente resistencia de alguno de los gobiernos centrales contra aquel voto universal, fuese o no bien entendido, desplomó el edificio del estado, y es bien problemático saber qué ha contribuido más a su disolución; si el impulso de una federación mal combinada, o la resistencia de una centralidad insostenible, después que el fuego de la federación había penetrado a la capital misma de Buenos Aires disfrazadamente..." *El Piloto*, s.f. [1822], AGN, Colección Celesia, Caja de Periódicos núm. 4, 2-11-33, p. 73.

aún viva en los "pueblos" de la provincia. No sólo en aquellos que, como Santa Fe o Corrientes, pertenecían a la jurisdicción de la Intendencia de Buenos Aires —reestablecida a comienzos de 1813— y que se separaron de su antigua capital uniéndose al movimiento encabezado por Artigas, sino también en pueblos del que sería el territorio definitivo de Buenos Aires, que encabezaron un movimiento "provincialista" en junio de 1816. Este movimiento tenía por objetivo el abandono, por parte de la ciudad, de su función de capital del territorio rioplatense y su conversión, con el territorio de su jurisdicción, en otra provincia autónoma, al estilo de la Banda Oriental, Santa Fe y otras.⁴² Esta postura, que iba unida a protestas de reconocimiento de la soberanía del Congreso constituyente, ubicaba al movimiento en una perspectiva confederal.⁴³ De manera que sus partidarios serían designados ya como "provincialistas", ya como "federalistas", mientras sus oponentes solían ser llamados "capitalistas" —por sostener la función de Buenos Aires como capital del Río de la Plata—, aunque se refiriesen a sí mismos como partidarios de la unidad nacional.

Derrotado en 1816, el "federalismo" porteño reaparece con fuerza a partir de 1820, y se desarrolla en oposición al predominio unitario del

⁴² Esta incipiente pero abierta tendencia autonomista de Buenos Aires, calificada también entonces de federalismo no ha sido todavía suficientemente estudiada. Véase Bartolomé Mitre, *Historia de Belgrado y de la Independencia argentina*, 4a. ed., t. II, Buenos Aires, 1887, pp. 363 y ss. Mitre los enfoca como un conflicto entre los defensores de la nacionalidad argentina y un grupo de agitadores. Y expresa claramente la postura que comentamos más arriba: "Siendo Buenos Aires la única base posible de un gobierno general, el único centro de donde podía partir un impulso vigoroso y una inmensa masa de recursos puestos al servicio de la comunidad, su aislamiento, una vez constituido en provincia federal, importaba una verdadera disolución nacional..." (*idem*, p. 363). Véase también Ricardo Levene, *Historia del derecho argentino*, t. V, "Desde la Revolución federal de 1815 hasta la reforma de la legislación durante el gobierno provincial de Martín Rodríguez". Asimismo, véase la información que citamos en la nota siguiente.

⁴³ Así, en un "formulario" para la proyectada consulta sobre el particular —que parece no llegó a concretarse— se lee que los participantes en el movimiento querían que Buenos Aires "forme un Estado confederado e independiente..." AGN, Sala VII, Congreso Constituyente, 1816-1819, legajo 7. Más información sobre el movimiento y sus prolegómenos se encuentra en los periódicos *El Censor*, 4 y 11 de enero, 29 de febrero, 9 y 23 de mayo, 27 de junio, y 4, 11 y 25 de julio de 1816; *la Gazeta de Buenos Ayres*, 6 y 13 de enero, 30 de marzo, 27 de abril, 11 de mayo, 29 de junio, y 3 (*Gazeta extraordinaria*), 6 y 13 de julio de 1816; y *El Independiente*, núms. 9, 10, 11 y 12, del 7, 13, 21 y 28 de marzo de 1816. De las representaciones de los "provincialistas" se publicó sólo la de los pueblos de la jurisdicción del cabildo de Luján, que se designaban a sí mismos como "Campana y pueblos": *Gazeta*, núm. 62, 6 de julio de 1816. La otra, de la que el mismo periódico cita dos párrafos extensos ("Cuestiones importantes de estos días", *Gazeta*, 29 de junio de 1816 y 5 de julio de 1816, *Gazeta extraordinaria*), se halla en AGN, loc. cit. En el mismo lugar se encuentra también la anterior (parte de esta información ha sido recogida por nuestro colaborador, el profesor Fabián Herrero).

periodo rivadaviano. Finalmente, terminará por imponerse luego de la crisis de 1826-1828, y su triunfo en Buenos Aires inclinará definitivamente la balanza en favor del "federalismo" rioplatense.

La ciudad en el proceso de organización estatal rioplatense

Desearíamos volver al periodismo anterior a 1810 porque algunas de sus modalidades de lenguaje facilitan el examen de los supuestos orígenes del federalismo argentino. Hemos recordado la inicial referencia del vocablo *argentina* a una ciudad, Buenos Aires. Se trata precisamente de la referencia a una ciudad, no a un país —y el hecho es que la primera etapa del federalismo argentino ha podido ser calificada, lo veremos en seguida, como un federalismo "comunal". Pero se trata de una referencia a la ciudad no como modalidad de asentamiento humano, sino como algo distinto. Y nuevamente es útil acudir a *El Telégrafo Mercantil*, cuyo editor llamaba la atención sobre

...lo que ciertamente es fundar una ciudad en lo político, pues ésta esencialmente se constituye, no por su material población, sino por el establecimiento de la autoridad y jerarquía, y por la ejecución de aquellos actos solemnes que son los fundamentos del orden social y civil...⁴⁴

Esa dimensión política de la ciudad tenía un carácter propio del antiguo régimen español. Es conocida la importancia de la ciudad en la España moderna y las características de su representación en las Cortes. De alguna manera, las modalidades políticas de la ciudad española se reflejan en el mundo colonial tardío y proyectarán sus rasgos aun durante buena parte de la etapa inicial de la vida independiente. Así, en el lenguaje de un notable jurista guatemalteco que publica su obra en 1818-1820, la ciudad era un *estado*, esto es,

...una calidad o circunstancia por razón de la cual los hombres usan de distinto derecho... porque de un derecho usa el hombre libre, de otro el siervo, de uno el ciudadano y de otro el peregrino; de ahí nace que la libertad y la ciudad se llaman *estados*...⁴⁵

⁴⁴ *El Telégrafo...*, op. cit., III, 2, fol. 13.

⁴⁵ José María Álvarez, *Instituciones de derecho real de Castilla y de Indias*, 2 t., México, UNAM, 1982; vol. I, t. I, pp. 66 y 67. Véase una buena información sobre esta importante obra de la enseñanza universitaria del siglo pasado, varias veces reeditada luego de la edición príncipe de

De manera que, pese al empleo del vocablo *ciudadano*, la visión de Álvarez no es la de la igualdad política que el término evocaba luego de la Revolución francesa, sino la de un mundo de derechos desiguales, en el que así como la ciudad era un *estado*, la calidad de *vecino*, es decir, de hombre casado, afincado y arraigado, constituía, en la modalidad de un privilegio, la forma de participación en él, a través de las estructuras capitulares. Pues en esta proyección política de la ciudad, los cabildos cumplirían un papel primordial como base del bosquejo de organización estatal que sucede al fin de la dominación hispana. La década que va de mayo de 1810 a la crisis de 1820 —crisis a partir de la cual se irán suprimiendo los cabildos de todo el territorio rioplatense— está signada por esa función política de los cabildos que, en el caso de Buenos Aires, protagonizó un permanente conflicto con las autoridades centrales.⁴⁶

Las primeras manifestaciones de autonomismo de los "pueblos"

Apenas instaladas las nuevas autoridades en Buenos Aires, aun antes de intentar definirse constitucionalmente las dimensiones y naturaleza del Estado que se proyectaba, se manifiesta la necesidad de reglamentar los alcances de los gobiernos locales. La primera norma es la fijada por el Reglamento de febrero de 1811 que crea las juntas provinciales en las

1818-1820, en el "Estudio preliminar" de Jorge Mario García Laguardia y María del Refugio González.

⁴⁶ Esta función política de los cabildos había sido prevista ya en 1809 por observadores británicos que desconfiaban el colapso de la dominación hispana. Un artículo de la *Edinburgh Review*, cuya traducción publicó la *Gazeta*, en 1813, juzgaba que, como en el caso de la independencia de Holanda, una vez suprimidos los cargos principales (virreyes, oidores, gobernadores...), la organización política de los independentistas se apoyaría en los cabildos. Ellos "...suministran una organización tan completa que los mismos Reyes de España les han confiado en ocasiones el gobierno de Provincias enteras... Así pues la conocida *base* en América del antiguo Gobierno mismo queda subsistente cuando la Autoridad Española se derrumba, y éste será el fundamento de un nuevo sistema que la sabiduría edificará sobre sus cimientos. Los Cabildos también (ejemplo del modo en que las instituciones feudales de Europa producen nuevas consecuencias cuando han sido transplantadas a nuevas situaciones) extienden su influencia más allá de los límites de la Ciudad a que nominalmente pertenecen... Estando todo el territorio dividido en cabildos la base que forma para la erección de un nuevo Gobierno es otro tanto más completa y satisfactoria". De manera, agrega, que en América del Sur existe la base necesaria ("organización elemental, emanada del País") para evitar la confusión y reconocer los cimientos de lo que se debe edificar. La dificultad, prevé, está en conformar los cabildos con el nuevo régimen representativo. "Artículo comunicado", *Gazeta Ministerial del Gobierno de Buenos Ayres*, núms. 79 y 81, 17 de noviembre y 1 de diciembre de 1813.

capitales de cada provincia (de intendencias) y las juntas subordinadas en las ciudades subalternas.⁴⁷ Este Reglamento, pese a perder vigencia casi de inmediato, fue el origen de las primeras manifestaciones de autonomía por parte de las ciudades subalternas y, por lo tanto, punto de partida del proceso que conducirá a la formación de las 14 provincias argentinas. También dio lugar a una puja entre los cabildos, que intentaron controlar a las juntas, las que pretendían ejercer una autoridad superior a la de aquéllos. Estos conflictos constituyen la materia para la interpretación usual que ve en ellos los comienzos del federalismo rioplatense, y cuya fundamentación debemos reexaminar.

En cuanto a las manifestaciones de autonomía, el incidente más conocido de este conflicto es el protagonizado por el cabildo de la ciudad de Jujuy, dependiente de Salta, y por su diputado en la Junta de Buenos Aires, el canónigo José Ignacio Gorriti. En realidad, el conflicto comenzó antes de conocerse el Reglamento, cuando el cabildo de Jujuy solicitó la autonomía de esa ciudad y el cese de su dependencia de la de Salta establecida por el régimen de intendencias aún vigente. El cabildo propuso un conjunto de normas para regular su relación directa con la Junta de Buenos Aires y con las demás ciudades del Río de la Plata. En un documento cuyos 18 artículos podrían interpretarse como una especie de rudimentario anticipo de las constituciones provinciales posteriores, defendía "la Independencia que solicita Jujuy de la Intendencia de Salta".⁴⁸ Amparándose, afirmaba, en la libertad garantizada por el nuevo gobierno de Buenos Aires para que cada pueblo expresara su parecer, había decidido elevar la siguiente propuesta:

10. Que en el nuevo Sistema de Gobierno esta Ciudad con el recinto de su Jurisdicción ... debe ser reputada como una pequeña república que se gobierna a sí misma.

Y más adelante reclamaba la independencia de Jujuy respecto de su ciudad cabecera, así como proponía en su artículo 30. que cada ciudad jurase "... amistad, mutuo socorro y perfecta hermandad con las demás del Reyno". De manera que es claro que el régimen propuesto por Jujuy correspondía a ciudades en pie de igualdad.

⁴⁷ Véase al respecto Ricardo Levene, *Las Provincias Unidas del Sud en 1811. Consecuencias inmediatas de la Revolución de Mayo*, Buenos Aires, 1940, pp. 12 y ss.

⁴⁸ [El cabildo de Jujuy a la Junta de Buenos Aires exponiendo las reformas a adoptarse en el nuevo sistema], 19 de febrero de 1811, en R. Levene, *Las Provincias...*, op. cit., p. 149.

Gorriti, diputado por Jujuy en la Junta de Buenos Aires, reiteró las demandas del cabildo en sus representaciones de mayo y junio de 1811. Al publicar estos escritos de Gorriti, Ricardo Levene los consideró piezas iniciales del federalismo rioplatense. Sin embargo, al igual que la petición de cabildo, los textos de Gorriti sólo expresan las pretensiones autonomistas de Jujuy.⁴⁹ Más aún, Gorriti rechaza explícitamente el federalismo y admite que las ciudades autónomas que surgirían de aceptarse su criterio debían mantener relaciones directas con la "Junta Superior" de Buenos Aires.⁵⁰

El autonomismo comunal se amplía a la dimensión provincial

Con la petición jujeña comienza la lucha de las ciudades subalternas para lograr alcanzar un pie de igualdad con las ciudades cabecera de las intendencias. Del mismo modo que Jujuy, Mendoza manifestó su pretensión de independizarse de Córdoba en su representación a la Junta de Buenos Aires del 10 de julio de 1811. Por su parte, las ciudades de Tucumán y Tarija se adhirieron a la postura de Jujuy. Se iniciaba así el

⁴⁹ [Escritos del diputado de Jujuy, Juan Ignacio de Gorriti, de fechas 4 de mayo y 19 de junio de 1811, exponiendo los graves males que entraña la aplicación del decreto sobre creación de Juntas provinciales y subalternas. Borrador de réplica del deán Funes a sus argumentos], en R. Levene, *Las Provincias...*, op. cit., pp. 204 y ss. Siguiendo a Levene incurrimos en el mismo error de considerar la postura de Gorriti como federalista: J. C. Chiaramonte, "Formas de identidad...", op. cit., p. 91. Previamente a este trabajo, Levene había tratado el asunto en términos similares en su artículo "Los primeros documentos de nuestro federalismo político", *Humanidades*, t. XXIII, La Plata, 1933, que incluía como apéndice algunos de los documentos de la posterior edición, entre ellos los de Jujuy. Véase también la crítica de Juan Canter a esa primera formulación del criterio de Levene en "Una interesante carta de Pueyrredón", *Boletín del Instituto de Investigaciones Históricas*, t. XVII, núms. 58-60, Buenos Aires, 1934, p. 440, nota. Tampoco Canter mejoraba mucho el tratamiento del asunto, pues aunque sostenía más atinadamente que Levene que "lo que es simple localismo para Levene se torna federalismo", agregaba que el federalismo nace de las intendencias. Otra crítica al criterio de Levene: Carlos S. A. Segreti, "Jujuy: un caso de autonomía no federal en 1810-1820", *Investigaciones y Ensayos*, núm. 34, enero-junio de 1983, pp. 47, y ss.

⁵⁰ Gorriti a la Junta de Buenos Aires, Buenos Aires, 4 de mayo de 1811, en R. Levene, *Las Provincias...*, op. cit., p. 211. Véanse los argumentos de Levene, interpretando estos textos como expresiones federales, en pp. 7 y ss. Con esta interpretación, más la que también erróneamente hace de Mariano Moreno otro federalista, Levene busca encontrar antecedentes argentinos anteriores a los artiguistas, como si deseara competir con la historiografía uruguaya y parte de la argentina, que atribuyen a Artigas y sus textos de 1813 el comienzo del federalismo rioplatense: "Como se sabe, en las importantes 'instrucciones' de Artigas, en el año 1813 se plantearon entre otras cuestiones, la de la federación. Pero tal problema político del federalismo se había exteriorizado en 1810 y desplegado en su extensión en 1811, como queda demostrado documentalmente en este trabajo. Es que uno de los fines esenciales de la Revolución de Mayo es el federalismo". *Ibid.*, p. 31.

proceso que más allá de la breve vigencia del Reglamento de 1811 conduciría a la formación de las 14 provincias argentinas que, creadas sobre la base de esas ciudades autonomizadas, remplazaron a las tres del régimen de intendencias ubicadas en lo que sería luego el territorio argentino (Buenos Aires, Córdoba del Tucumán y Salta del Tucumán).

Para comprender lo que desde el punto de vista administrativo puede juzgarse un proceso de desarticulación del espacio virreinal, recordemos que para el mejor gobierno del virreinato del Río de la Plata creado provisionalmente por Carlos III en 1776, y convertido en permanente en 1777, el monarca dictó en 1782 la Ordenanza de Intendentes, cuyas disposiciones regirían durante el resto del periodo colonial, y mantenían una vigencia parcial más allá de los comienzos del movimiento de Independencia. Las Ordenanzas dividían ese territorio en las intendencias de Salta del Tucumán, Córdoba del Tucumán, Paraguay, La Plata, Cochabamba, Potosí, La Paz y, con calidad de intendencia general de ejército, Buenos Aires. Los territorios que formarían la futura República Argentina pertenecían a las intendencias de Tucumán, Córdoba y Buenos Aires. Las otras darían lugar a las repúblicas de Paraguay y Bolivia.

La innovación que implicaba la figura del intendente intentó ser suavizada mediante la argucia de unir la antigua denominación de gobernador con la nueva de intendente, empleando la denominación de gobernadores intendentes. Esta apelación a la antigua imagen del gobernador no pudo disfrazar los avances que la autoridad monárquica realizaba sobre las viejas instituciones de sus territorios americanos. Una de las más resentidas por las innovaciones fue la del gobierno comunal, de manera que a poco andar los cabildos llegaron a tener fuertes choques con los nuevos funcionarios. Especialmente irritante sería para muchos ayuntamientos la distinción que las Ordenanzas acentuaban entre ciudades capitales de intendencias y ciudades subordinadas, rasgo que se convertiría en fuente de uno de los más serios conflictos de los años posteriores a la Independencia.

La organización territorial dispuesta por las Ordenanzas intentó ser conservada por los primeros gobiernos criollos. Ya sea por considerarse administradores de las posesiones del monarca en prisión, ya por asumir la función de herederas de los derechos de aquél, las nuevas autoridades tendieron a mantener en funcionamiento el ordenamiento administrativo anterior, política que se estrecharía con las pretensiones políticas generadas al calor del movimiento independentista en el seno de los pueblos rioplatenses.

Como fruto de esas aspiraciones de los pueblos al mayor ejercicio posible de su soberanía, se inició un proceso de disgregación de las antiguas provincias del régimen de intendencias. Algunos de los hitos de este proceso fueron determinados por disposiciones del gobierno central de Buenos Aires, acusando la presión de las tendencias al autogobierno. En noviembre de 1813 el Triunvirato separaba del "gobierno-intendencia" de Córdoba a los tres "pueblos" de Cuyo (Mendoza, San Juan y San Luis), y formaba con ellos un nuevo gobierno-intendencia "con la denominación antigua de provincia de Cuyo". Poco después, tres decretos del primer director supremo, Gervasio Antonio de Posadas, creaban en un mismo año, en marzo, septiembre y noviembre de 1814, la provincia oriental de Uruguay, las provincias de Entre Ríos y de Corrientes, separándolas de Buenos Aires, y las de Salta y Tucumán, que habían pertenecido hasta entonces a la gobernación-intendencia de Salta de Tucumán.⁵¹ En cambio, otras provincias nacieron por propia decisión autónoma, como Santa Fe, que en 1818 decide segregarse de Buenos Aires; Santiago del Estero, que en 1820 se separa de Tucumán, y Jujuy, que pese a haber iniciado las demandas de autonomía es la última en lograrla al separarse de Salta en 1834.

Significado de la soberanía e independencia de los "pueblos" y "provincias"

Al llegar a este punto, conviene añadir otras reflexiones a las ya consignadas al comienzo, igualmente destinadas a evitar el efecto de una lectura anacrónica de los fenómenos del periodo que pueda hacernos interpretar erróneamente el significado de las expresiones y las posturas políticas de sus actores. Ellas conciernen sustancialmente al problema de la nueva soberanía y la nueva legitimidad que debían remplazar a la noción de la monarquía.

El carácter de soberanos e independientes que se atribuyeron pueblos y provincias debe entenderse en su significado de la época. Eran soberanos en cuanto las concepciones predominantes, que se expresaban en la doctrina del pacto de sujeción, les permitieron atribuirse la legitimidad de la soberanía al caducar la del príncipe. Pero continuaban, en el mismo pretexto doctrinario, concibiendo como no sólo posible

⁵¹ Registro oficial de la República Argentina, t. I, op. cit., pp. 241, 265, 283 y 288. Véase también J. A. González Calderón, *Introducción...*, op. cit., pp. 19 y ss.

sino también necesaria la delegación de parte de esa soberanía en un gobierno superior, en la medida en que percibían su debilidad para ejercer con plenitud, separadamente, todas las implicaciones de esa soberanía.⁵²

Por otra parte —esto vale sobre todo para los estados provinciales luego de 1820—, se consideraban independientes, pero con una casi general aquiescencia a la idea de su posible integración en una entidad superior, cuya falta de concreción se tendía a explicar por desinteligen- cias no insuperables.

Más aún, al comienzo, la mayoría de los pueblos pareció no oponer demasiados reparos a la continuidad de la función de la ciudad de Buenos Aires como capital y sede de las autoridades. De manera que ese gobierno superior, para el sector predominante en Buenos Aires y sus aledaños en las ciudades y pueblos del interior rioplatense, podía revestir el carácter de una primera etapa hacia la organización de un Estado unitario, mientras que otras de las provincias rioplatenses se adherían a las propuestas confederales iniciadas por Artigas, al comienzo minoritarias pero predominantes, sobre todo luego del fracaso de la Constitución de 1826. Así pues, con el correr del tiempo, los agravios y recelos mutuos generados durante los conflictos del período —sobre todo el recelo respecto de las pretensiones hegemónicas de Buenos Aires y los resentimientos por su conducta irrespetuosa de los derechos soberanos de los pueblos— habían fortalecido las tendencias confederales. La unión confederal terminó por ser considerada la forma más idónea para garantizar esos derechos, especialmente frente al amenazante poder de Buenos Aires, con la paradójica consecuencia de que también terminó por ser preferida en Buenos Aires por quienes consideraban que mientras no pudiese organizarse el país bajo su hegemonía era el mejor recurso para defender sus intereses frente a las pretensiones del resto de las provincias rioplatenses.

Esas tendencias llamadas genéricamente “federales” se fundaban, insistamos, en los antiguos derechos de los “pueblos” al autogobierno. Derechos cuyo refloramiento ha sido considerado similar al que sustenta el *juntismo* español de la guerra antinapoleónica.⁵³ De este genera-

⁵² Aspiración a una unidad rioplatense también compartida por Artigas. Véanse los documentos publicados por E. Petit Muñoz, *op. cit.*,

⁵³ “Más atrás todavía [y es ésta, seguramente la fuente de Moreno], don Pedro Cevallos, desde los papeles públicos de la Junta de Sevilla, había dicho en 1808 que por la prisión del Rey ‘los pueblos’ reasumen el derecho de escoger la mejor forma de gobierno que les acomode. Esta breve formulación doctrinaria serviría para justificar el movimiento juntista por ese entonces recién surgido en

lizado movimiento autonomista, una parte pudo ser contenida por Buenos Aires en el marco de esas relaciones provisorio-permanentes que la tenían por capital. Pero los pueblos que aceptaron el liderazgo de Artigas, los del litoral e incluso Córdoba, enfrentaron a Buenos Aires uniendo el trasfondo autonomista a francas demandas confederales. Las instrucciones dadas por Artigas a Tomás García de Zúñiga, a comienzos de 1813 establecían en su cláusula octava que “...la soberanía particular de los pueblos será precisamente declarada y ostentada, como el objeto único de nuestra revolución”.

Un poco más tarde, en los primeros días de abril de ese año, en el acta inaugural del Congreso Oriental con motivo de la convocatoria a la Asamblea General Constituyente, se reclama ya una

...confederación ofensiva y defensiva de esta Banda con el resto de las Provincias unidas [y que] en consecuencia de dicha confederación se dejará a esta Banda en la plena libertad que ha adquirido como Provincia compuesta de Pueblos libres.⁵⁴

Esta confederación constituirá el núcleo de los reclamos artiguistas en la política rioplatense y se expresará con fuerza en las más conocidas instrucciones del año XIII, y en otros documentos conexos, que comentamos más adelante.

Lo que muestra entonces el proceso político de la primera década revolucionaria es la perduración de las tendencias al autogobierno provenientes del período hispanocolonial, reformuladas en las tendencias autónomas desarrolladas luego de mayo de 1810 sobre la base de la retroversión de la soberanía. Pero la relación entre estas tendencias y el confederacionismo no es general ni posee un carácter de necesidad. Será la unión de la prédica “federalista” de una parte de conjunto de

España... que revivía... el viejo cantonalismo medioeval hispánico.” E. Petit Muñoz, *op. cit.*, p. 150. Petit Muñoz atribuye a la declaración de Cevallos el carácter de fuente también de las posturas del Doctor Francia y hasta del mismo Artigas.

⁵⁴ [Instrucciones dadas a Tomás García de Zúñiga para el desempeño de su comisión ante el gobierno de Buenos Aires], [enero de 1813], cláusula 8a. y [Acta de la sesión inaugural del Congreso Oriental, en la que se conviene el reconocimiento de la Asamblea General Constituyente bajo las condiciones que se establecen], [5 de abril de 1813], cláusulas 6a. y 7a.; en E. Petit Muñoz, *op. cit.*, pp. 222 y 223, respectivamente. Comenta Petit Muñoz: la cláusula 7a. afirma que la Banda Oriental es una provincia “...compuesta de pueblos libres”, lo que entendemos que equivale a expresar que la nueva Provincia surge en este acto mismo como resultado de un pacto tácito que al efecto están celebrando entre sí los veintitrés pueblos que como podrá verse en la cláusula 8a. existían en la Banda Oriental, y cada uno de los cuales era dueño, según el pensamiento artiguista, y como lo hemos visto en el párrafo anterior, de su ‘soberanía particular”. *Ibid.*, p. 157.

autonomías rioplatenses, la de los pueblos de la Banda Oriental y del litoral, con el peso político y militar derivado de sus posibilidades económicas y de su estratégica ubicación territorial, la que conduzca al triunfo del "federalismo" hacia 1820 —expresado, en febrero de ese año, en la firma del Pacto del Pilar entre las victoriosas Santa Fe y Entre Ríos y la derrotada Buenos Aires— y su victoria definitiva luego de la crisis de 1826-1828. Pero para ello fue necesario que esa tendencia ganara también a la propia Buenos Aires.

Todo lo anterior no podrá comprenderse cabalmente si no aclaramos otro de los motivos que impiden percibir la naturaleza confederal de las tendencias que terminarían predominando en las provincias rioplatenses. Nos referimos a la también anacrónica proyección del problema de la nacionalidad, según el criterio que difundiría el romanticismo, sobre el periodo considerado. En efecto, en el periodo anterior al Pacto de 1831 no existió un problema de *nacionalidad*. En consonancia con el criterio predominante antes de la irrupción del romanticismo, la conciencia de pertenecer a una determinada comunidad, que solía ser llamada también nación, en función de poseer un mismo origen y compartir una lengua y una religión, no imponía los límites del organismo estatal por constituir, como ocurriría a partir de la difusión del *principio de nacionalidad*, criterio según el cual las nacionalidades debían tener presencia política internacional como estados-naciones independientes y soberanos.

En el Río de la Plata de aquella época, la conciencia de una identidad hispanoamericana era predominante y se expresaba en múltiples formas, desde la concesión de la ciudadanía por parte de muchas provincias a los nativos de cualquier antigua colonia hispanoamericana, hasta la preponderante referencia americana de las expresiones intelectuales de la época, tal como, entre otros casos, se comprueba paradójicamente en el *Dogma socialista* de Echeverría o en el *Fragmento preliminar...* de Alberdi.⁵⁵ Pero ella no imponía la formación de un Estado de tales dimensiones territoriales. Tal como lo hemos comentado en otro trabajo, los lazos que unían al conjunto de los "pueblos" hispanoamericanos se expresaban en una conciencia de compartir la pertenencia a una misma

⁵⁵ Esteban Echeverría, *Dogma socialista y otras páginas políticas*, Buenos Aires, Estrada, 1948; véanse, entre otras, las pp. 149 a 151 y 154. Juan Bautista Alberdi, *Fragmento preliminar al estudio del derecho*, Buenos Aires, Hachette, (1955); véanse, entre otras, las pp. 53, 54, 55, 56 y 60. Escribimos "paradójicamente" porque en el mismo instante en que intentaban fundar una nacionalidad argentina, lo hacían con un lenguaje de contenidos americanos.

nación—luego se dirá una nacionalidad— americana o sudamericana, sin que entrañara la necesidad de construir un Estado que la contuviese,⁵⁶ mientras que el propósito de organizar constitucionalmente el nuevo Estado rioplatense concernía a otro tipo de problemas relativos a transacciones políticas, de naturaleza contractual, como las implicadas por la organización de un organismo estatal basado en el supuesto de la soberanía de los pueblos:

LOS ESTADOS "PROVINCIALES" RIOPLATENSES

Al culminar la primera década revolucionaria la preeminencia de la ciudad cede paso a la emergencia de un nuevo protagonista político, la provincia autónoma, que no es una prolongación ni de la antigua provincia de intendencia —división administrativa borbónica— ni de su reformulación en los tramos iniciales del periodo independiente, sino una ampliación del papel político de las ciudades soberanas al punto de configurar un Estado independiente.

Los fundamentos de las soberanías "provinciales"

Es cierto que, como se acostumbra referir, estas nuevas provincias constituyen territorialmente el resultado de una disgregación de aquellas delimitadas por el régimen de intendencias. Pero por otra parte, y más sustancialmente, fueron el resultado de un proceso de ampliación de la participación política, en la medida en que darían cabida a través de la definición de un nuevo régimen representativo a las poblaciones de la campaña que, en el ordenamiento comunal del régimen español, carecían como tales de representación en los ayuntamientos. Este proceso tuvo su expresión en la serie de constituciones y estatutos provinciales con que la mayoría de las provincias rioplatenses buscó fundar su atribución de la soberanía y legitimar el poder que organizaban, y cuya importancia de indicadores de ese desarrollo se ha descuidado al amparo de un juicio fundado en razones de calidad jurídica.

Precisamente, en virtud de esta irrupción del Estado provincial con asunción de la soberanía e independencia, que también se da en

⁵⁶ Véase la exposición de José Ignacio Gorriti sobre la "nación" americana en el Congreso de 1824-1826, comentada en nuestro citado trabajo *El mito de los orígenes...*, pp. 19 y ss.

Buenos Aires aunque sin texto constitucional, se producirán los conflictos con los cabildos. Estos conflictos concluirán con su supresión —la mayoría durante la tercera década del siglo—, en razón de que más allá de sus funciones municipales, tanto por efecto de la tradición hispano-colonial rioplatense, en la que tuvieron una amplia jurisdicción que excedía la municipal e incluía partes de la campaña, como por las circunstancias políticas posteriores a la Independencia, constituían un poder rival, en el ámbito provincial, a los del gobernador y la Sala de Representantes.⁵⁷ Esa rivalidad no provenía solamente de la superposición de jurisdicciones. Sucede que eran dos instituciones de naturaleza histórica incompatible, en cuanto el cabildo era expresión del *status* de ciudad, según lo explicado más arriba, y del correspondiente mundo político; mientras que la Sala de Representantes y los gobernantes —aunque frecuentemente continuaran denominándose gobernadores intendentes— correspondían a otro mundo político, reunido en la nueva entidad política denominada “provincia”, donde el supuesto era la existencia de un solo derecho para todos los miembros del Estado.⁵⁸

En realidad, el primero de los textos constitucionales provinciales fue el de la provincia oriental del Uruguay, promulgado por Artigas en 1813, que aunque nunca entraría en vigor, posee el valor inaugural de los demás documentos del “federalismo” artiguista. Incurriendo también en esa ambigüedad del término provincia, lo que sustancialmente era la creación de un Estado soberano e independiente se formulaba como la constitución de una “provincia”:

⁵⁷ Las fechas de supresión de los cabildos rioplatenses varían según las provincias. El de Buenos Aires y el de Luján —los únicos del territorio bonaerense— fueron suprimidos en 1821. En Entre Ríos desaparecieron en 1820; el de La Rioja se suprime aparentemente en 1821; en 1824 desaparecen los de Corrientes, Tucumán, Córdoba, Mendoza y San Juan; al año siguiente los de Salta; los de Catamarca y San Luis en 1828; el de Santiago del Estero en 1832; a fines del mismo año el de Santa Fe y, por último, el de Jujuy en 1838. José María Sáenz Valiente, *Bajo la campana del cabildo. Organización y funcionamiento del cabildo de Buenos Aires después de la Revolución de Mayo (1810-1821)*, Buenos Aires, Kraft, 1952, pp. 453 y ss.

⁵⁸ Estas razones fueron invocadas en la Junta de Representantes de Buenos Aires en el debate sobre el proyecto de supresión en diciembre de 1821. Allí Rivadavia sostuvo que los cabildos fueron necesarios en el período colonial, pues bajo un gobierno monárquico en el que el rey personifica la soberanía, “era indispensable reservarse un resto de autoridad para los pueblos deponiéndola en manos de los que en aquel orden obtenían su representación; pero que este establecimiento era incompatible con un Gobierno Representativo en que esa autoridad suprema ha retrovertido a la sociedad y se ejerce con toda la plenitud de un sistema liberal por medio de aquellas autoridades que tienen la viva representación de los Pueblos... en este estado aparecen los Cabildos sin una atribución real y útil al Público...” Véase un resumen del debate en J. M. Sáenz Valiente, *op. cit.*, pp. 399 y ss. La cita procede de la p. 404.

...el pueblo que ocupa el territorio anteriormente llamado Campaña Oriental, y que por la presente acuerda solemne y mutuamente con cada uno de los otros, formar el mismo en un Cuerpo Político, o Provincia libre, Soberana e Independiente, con el nombre de Provincia Oriental del Uruguay.⁵⁹

La definición de una provincia libre, soberana e independiente, fórmula inspirada en los artículos de confederación y perpetua unión de los estados norteamericanos, será un suceso en el Río de la Plata. Ella estaba en consonancia con la postura confederal contenida en las más conocidas instrucciones que Artigas hizo aprobar en el Congreso de Tres Cruces en abril de 1813 para los diputados orientales a la Asamblea que habría de reunirse ese año en Buenos Aires.⁶⁰

El fracaso de una organización constitucional del conjunto de los pueblos del Río de la Plata, tanto en el intento de 1813 como en el más elaborado de 1819, cortó momentáneamente el conato de definición constitucional de una soberanía rioplatense. Esto despejó el camino al proceso que había inaugurado Artigas en 1813. A partir de 1819 las distintas provincias fueron definiendo su soberanía a fin de organizar un poder legítimo, y se generalizaron las iniciativas de pactos, ligas y confederaciones, en las que cada una actuaba como sujeto soberano, mientras la mayoría intentaba darse un texto constitucional como fundamento de esas pretensiones soberanas.⁶¹

Si analizamos las constituciones de las provincias que se dieron un texto escrito de esta naturaleza, y otros documentos políticos fundamen-

⁵⁹ Artículo 1, cap. 2. A. Demicheli, *Formación...*, *op. cit.*, I, p. 174. El proyecto se inspiró en la Carta del Estado de Massachusetts: *ibid.*, t. II, pp. 561 y ss. Véase también E. Ravignani, *Un proyecto de constitución relativo a la autonomía de la Provincia Oriental del Uruguay, 1813-1815*, Buenos Aires, 1929.

⁶⁰ “Cada Estado conserva su soberanía, libertad e independencia, así como todo su poder, jurisdicción y derecho no delegados expresamente por esta Confederación a los Estados Unidos cuando acúen por medio de su Congreso.” “Artículos de confederación...”, art. II, en Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*, *op. cit.*, 381. De las instrucciones artiguistas recordemos el artículo 20: “No se admitirá otro sistema que el de la Confederación para el pacto recíproco con las Provincias que forman nuestro Estado”, y el artículo 11: “Que esta Provincia reúna su soberanía, libertad e independencia, todo poder, jurisdicción y derecho que no es delegado expresamente por la Confederación a las Provincias unidas juntas en congreso”. E. Petit Muñoz, *Artigas...*, *op. cit.*, p. 224. En realidad hubo tres versiones de esas instrucciones: A. Demicheli, *op. cit.*, p. 338.

⁶¹ Salvo Buenos Aires, que hasta la caída de Rosas carecerá de constitución escrita, pues éste impidió la sanción del proyecto constitucional de 1833 y prefirió el ejemplo británico de dejar al tiempo la obra de conformar las leyes fundamentales de su estado. Tampoco Mendoza y La Rioja tuvieron constituciones, por razones que no han sido aclaradas. Por otra parte, en otros casos, como los de San Luis o Jujuy, los textos constitucionales fueron apenas algo más que un reglamento de funcionamiento del gobierno.

tales, observaremos que existen diversas formas de expresar la relación entre esa afirmación de una soberanía estatal provincial y los proyectos de reunión de un Congreso constituyente de alcance rioplatense o hispanoamericano. En algunas de las constituciones no hay mención alguna de ese tipo de proyectos. Tal es el caso de los textos constitucionales de Santa Fe (1819), Corrientes (1824) y Santiago del Estero (1832), en los que no existe otra realidad estatal que no sea la provincial, y que asumen todas las atribuciones consideradas "nacionales" en lo que respecta a comercio exterior, guerra, relaciones con la Iglesia y demás.

Otros documentos constitucionales contienen referencias, con diverso grado de amplitud, a la posible asociación política de las provincias rioplatenses y a la limitación de su soberanía que ello implicaría. Esas referencias son notorias en los casos de Córdoba (1821), Salta (1821) y Entre Ríos (1823), que corresponden a las expectativas del momento generadas por las iniciativas de reunir un Congreso constituyente en Córdoba —inmediatamente fracasadas por la oposición de Buenos Aires—, o en el caso de Buenos Aires, donde efectivamente sesionaría entre 1824 y 1826. En su conjunto, las manifestaciones de este tipo traducen, explícitamente a veces, la tendencia confederal predominante.⁶² Por otra parte, hay también aspiraciones a una asociación de mayores dimensiones territoriales, como las iniciales pretensiones americanas del gobernador de Santa Fe, el famoso caudillo Estanislao López.⁶³

Junto a la afirmación de soberanía e independencia, la calidad estatal independiente de los estados provinciales se manifiesta al definir facultades para el ejercicio de la soberanía, prerrogativas que esos documentos exhiben en campos como justicia, finanzas públicas, comercio exte-

⁶² Por ejemplo: "La provincia de Córdoba es libre e independiente: reside esencialmente en ella la soberanía y le compete el derecho de establecer sus leyes fundamentales por constituciones fijas, y entretanto por reglamentos provisorios..." Declaración a la que sigue esta salvedad: "...en cuanto no perjudique los derechos particulares de las demás provincias y los generales de la confederación". Juan P. Ramos, *El derecho público de las provincias argentinas, con el texto de las constituciones sancionadas entre los años 1819 y 1913*, t. I. Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1914, pp. 153 y 161. En adelante, salvo mención explícita, los textos constitucionales provinciales proceden de esta obra.

⁶³ Que al presentar la Constitución de 1819 declara: "Queremos formar una república en el corto seno de nuestro territorio... Mantendremos nuestro estado y en el fenecimiento de la guerra civil, entraremos a formar parte de esa gran Nación que esperan ambos mundos". J. L. Busaniche, *op. cit.*, p. 63. Si se tiene en cuenta que en la constitución que este manifiesto presenta no se mencionan más que dos ámbitos políticos, la provincia y América, puede concluirse que esa gran nación es la americana, juicio reforzado por un oficio de Manuel Dorrego que informa al gobierno de Buenos Aires que López encabezaba sus documentos oficiales con la expresión "Confederación de Sud América". *Ibid.*, p. 62.

rior, defensa, relaciones interprovinciales, amonedación, regulación de pesas y medidas, ejercicio de patronato y organización de la enseñanza.⁶⁴

Una vez derrotado el intento unitario de 1826, la Convención Nacional de 1828 no mostró que las provincias federales tuvieran demasiado interés en continuarlo, y la nueva emergencia unitaria de diciembre de 1828 precipitó su fracaso. Es posible interpretar así que la debilidad de las provincias litorales o interiores ante la tenaz negativa de la Buenos Aires de Rosas a constituir el país, refleje tanto el poderío de esta provincia como la escasa posibilidad de trascender el autonomismo por parte de las demás.⁶⁵ Vetado el camino para revisar la naturaleza de la relación confederal establecida en 1831, la tendencia al ejercicio de la soberanía en todo lo que no concerniese a la representación exterior se fortaleció, pese a que paralelamente crecía la influencia de Buenos Aires, en la mayoría de los gobiernos provinciales. Son significativas de esta situación —que Alberdi encontraría vigente en 1852 y calificaría de usurpación de atribuciones nacionales— las nuevas constituciones de Santa Fe (1842)⁶⁶ y Córdoba (1849).⁶⁷ En ellas desaparecen las referencias a la posible limitación de esa soberanía que hubiese podido derivar de la reunión de una asamblea constituyente. Y se acrecientan las ex-

⁶⁴ Sobre un caso concreto de ejercicio de esa soberanía, véase nuestro trabajo ya citado *Mercaderes del litoral...*, Segunda Parte.

⁶⁵ En cuanto a la provincia de Corrientes, la necesidad de anular el control de Buenos Aires sobre el comercio exterior la impulsaba a demandar una mayor unión confederal. En las negociaciones de la Liga del Litoral, había presentado un proyecto, con el apoyo de Santa Fe —cuyo gobernador, Estanislao López, respaldó inicialmente a Corrientes aunque terminó aliándose a Buenos Aires—, mucho más cercano a los artículos de confederación norteamericanos que el texto finalmente aprobado en la Liga. Sin embargo, el alcance de las concesiones que estaría dispuesta a realizar en aras de la unión nacional no estaba por tal motivo bien definido. Véase Pedro Ferré, *Memoria...*, *op. cit.*, Buenos Aires, Coni, 1921, pp. 376 y ss.; A. Galletti, *op. cit.*, vol. II, pp. 122 y ss.

⁶⁶ "La provincia de Santa Fe de la Veracruz se declara y constituye en un formal Estado y gobierno representativo e independiente. Su soberanía reside esencialmente en el conjunto de gentes que la habitan y es lo que se llama Estado." Esta calidad de estado se corresponde con la calificación del nexo con las otras provincias en el breve artículo que sigue al anterior: "Ella pertenece a la República Argentina y es una de las que componen su confederación".

⁶⁷ Un rasgo notable de la Constitución cordobesa de 1821 es que en la mitad de los 14 artículos del cap. XII, Sección Sexta, sobre "Atribuciones del Congreso", se hace alguna referencia a la autoridad confederal que habrá de surgir del supuesto próximo congreso, mientras que en la misma sección y capítulo de la Constitución de 1849 no existe ninguna referencia de ese tipo. Es útil comparar, a manera de ejemplo, los artículos de ambas constituciones referentes a la facultad de regular el comercio exterior: "Corresponde al Congreso de la provincia con anuencia y consentimiento del Congreso general de los estados, establecer derechos de importación y exportación al comercio interior y al extranjero, siendo un deber de las leyes generales de la unión, el procurar

presiones de poder soberano en los campos ya señalados, a la par que se reitera el carácter de estado independiente.⁶⁸

Soberanía estatal y carácter diplomático de las reuniones interprovinciales

El carácter de estados soberanos e independientes de las llamadas "provincias" rioplatenses se observa en otro tipo de fuentes, además de las ya consideradas. Unas consisten en testimonios de la época que veremos más adelante. Otras, que nos parecen de la mayor importancia, son los documentos en que los gobiernos que gestaban una unión rioplatense definían la naturaleza de su propia actuación. Pues uno de los datos que la concepción tradicional del federalismo ha omitido es que luego del fracaso constitucional de 1826, las reuniones en las que se continuó buscando alguna forma de Estado o gobierno rioplatense tuvieron carácter *diplomático*, y se enmarcaban en el derecho internacional, en consonancia con la calidad de estados independientes que se atribuían sus protagonistas. Consiguientemente, los representantes de cada provincia eran agentes diplomáticos y sus instrucciones participaban de esa calidad, de manera que tampoco cabe aplicarles la calificación de "mandato imperativo", que remite a otro tipo de relación política entre las partes. Estos rasgos, que consideramos corresponden también a anteriores tratados interprovinciales, aunque no se haya hecho explícito entonces el carácter de reuniones diplomáticas, son ahora asumidos explícitamente.

Lo apuntado se observa en documentos elaborados por varias provincias, especialmente los poderes a sus representantes en reuniones

uniformarlo en la libertad de toda suerte de trabas funestas a la mutua prosperidad de las provincias federales" (Constitución de 1821, Sección Sexta cap. xiii, artículo 5). El texto del artículo 4, sobre comercio exterior, de 1849 se reduce a esta breve declaración: "Corresponde al Poder Legislativo establecer derechos de importación y exportación".

⁶⁸ Mayor fuerza tiene aún la expresión de la soberanía en la nueva Constitución cordobesa que en la santafesina. A diferencia de la anterior Constitución de 1821, en la que es relevante la huella de la inminencia del luego frustrado Congreso constituyente promovido por el caudillo provincial Bustos, el texto de 1849 es reflejo claro de un estado soberano partícipe de una confederación: Son acentuadas las atribuciones soberanas en cuanto a amonedación, regulación del comercio exterior y otras, mientras se mantiene el ejercicio del patronato, y es especialmente elocuente la desaparición del capítulo dedicado por la Constitución de 1821 a las "milicias nacionales" —que declaraba: el derecho de la provincia a organizarlas mientras no lo hiciera "el congreso general de los Estados"—, remplazado ahora por otro sobre "Milicias de la provincia".

como la Convención Federal de 1828,⁶⁹ o las destinadas a establecer pactos por parte de provincias participantes en la unitaria Liga del Interior.⁷⁰ En estos documentos se expresa con clara intencionalidad que se trata de reuniones *diplomáticas* y que los diputados deben ser considerados *agentes diplomáticos*.⁷¹ Más aún, según el más importante de estos documentos, las "provincias" concurrentes a este tipo de reuniones de carácter diplomático se equiparaban a naciones independientes y debían atenerse a las normas del derecho internacional. Así se lee en las manifestaciones vertidas en las reuniones secretas de la Junta de Representantes de Buenos Aires al tratarse la ratificación del Pacto de 1831. El vocero de la comisión encargada de informar, Félix de Ugarteche, expresó lo siguiente:

...Que por lo demás, la comisión al considerar el presente tratado, no había perdido de vista que los pueblos de la República en su actual estado de independencia recíproca, se hallaban en el caso de otras tantas naciones igual-

⁶⁹ En noviembre de 1827 la Comisión de Negocios Constitucionales de la Junta de Representantes de Buenos Aires expresa el proyecto de ley que otorga los poderes de sus diputados a la Convención de 1828: "La comisión ha tenido muy presentes tres notabilísimas circunstancias, que han servido de fundamentos a su proyecto: 1) que el cuerpo que van a formar nuestros diputados con los de las demás provincias es un Congreso diplomático para tratar de estipular unos con otros á nombre de sus respectivas provincias, las bases de la unión federal provisoriamente, y no legislativo para dar las leyes que ellos crean convenientes á la provincia de que dependen..." E. Ravignani, (comp.), *Asambleas...*, op. cit., t. VI, Segunda Parte, p. 15.

⁷⁰ En el Tratado de julio de 1830 entre Catamarca, Córdoba, San Luis, Mendoza y La Rioja —que "establece como causa común la organización constitucional de la República"—, se lee: "Los excelentísimos Gobiernos de Catamarca, Córdoba, San Luis, Mendoza y La Rioja... han venido en nombrar el primero en calidad de agente diplomático cerca del Gobierno de Córdoba, a don Enrique Araujo..." Asimismo, el artículo 11 del tratado expresa: "Si el Gobierno de Córdoba creyese conveniente alguna reunión de agentes diplomáticos para celebrar ajustes preliminares a dicha convención..." etc. Entre los documentos anexos a este Tratado figura su ratificación por San Juan, que usa la misma figura de *agentes diplomáticos*: "El Gobernador y Capitán General de la Provincia de San Juan, etc. Habiendo examinado con toda detención el Tratado de Comercio celebrado y firmado en la capital de Córdoba por el Ministro de relaciones exteriores, comisionado por el Excmo. Gobierno de aquella Provincia, y por los SS. Agentes Diplomáticos de los Exmos. de Mendoza, Rioja, San Luis, y Catamarca el 6 de Julio último..." Todos estos textos en E. Ravignani, *Asambleas...*, op. cit., t. VI, Segunda Parte, p. 204.

⁷¹ Otro tratado, de 1830, entre Mendoza, San Luis, San Juan, Salta, Tucumán, Santiago del Estero, Córdoba, Catamarca y La Rioja, junto a protestas de procurar la constitución de la nación argentina, muestra el uso reiterado del mismo concepto, del que transcribimos una breve muestra: "Los Agentes Diplomáticos de los Exmos. gobiernos de las nueve Provincias, argentinas aliadas, reunidos en la Ciudad de Córdoba... competentemente autorizados por sus respectivos Gobiernos, en virtud de suficientes poderes..." etc., *ibid.*, pp. 204 a 206. Asimismo, la ratificación por Córdoba: "La provincia de Córdoba aprueba el tratado celebrado por los agentes diplomáticos de las nueve provincias del interior..." *Ibid.*, p. 207.

mente independientes; y por lo tanto, les eran aplicables los principios generales del derecho de las naciones.⁷²

Por último, debemos añadir a estas referencias las más conocidas respecto a la actuación de algunas provincias, como Corrientes, al firmar como Estado soberano un tratado con Uruguay,⁷³ o Entre Ríos y Corrientes al aliarse a Uruguay y Brasil en 1851.⁷⁴

La naturaleza de las "provincias" en observadores de la época

Otros datos que deseamos comentar consisten en observaciones de personajes destacados del periodo, como Rosas, Sarmiento y Alberdi. Así, la naturaleza de las partes signatarias del tratado de 1831 no pasó inadvertida a Rosas. Al manifestar su disgusto por lo acordado por las provincias del litoral, lo expresó con claridad:

Se concluyó el tratado y no he tenido un momento de ilusión... Las provincias han venido a ser realmente estados diferentes y si no se busca otro fundente que los que hasta ahora se han puesto en práctica jamás se ligarían.⁷⁵

Podemos interpretar que el disgusto provenía de lo que constituía un nuevo fracaso de lograr un Estado rioplatense bajo la hegemonía de Buenos Aires. Esta presunción se corresponde con expresiones del vocero de Rosas, Pedro de Angelis, que al responder a Pedro Ferré, gobernador de Corrientes, por el ataque de éste a la negativa de Buenos Aires

⁷² Aludía luego a enmiendas que "...no sólo eran aconsejadas por las reglas generales del derecho internacional, sino por la razón, por la justicia, y por el interés mismo de los pueblos contratantes". Reunión secreta de la Junta de Representantes de la provincia de Buenos Aires, en E. Ravignani (comp.), *Relaciones interprovinciales...*, op. cit., t. XVII, doc. 52, pp. 74 y ss.

⁷³ El tratado con Uruguay en Hernán F. Gómez, *Historia de la provincia de Corrientes. Desde el Tratado del Cuadrilátero a Pago Largo*, Corrientes, 1929, p. 297.

⁷⁴ "Convención por la que se establece una alianza entre Corrientes, Entre Ríos, el Brasil y la República Oriental del Uruguay para libertar al pueblo argentino del gobierno de Juan Manuel de Rosas, y se fijan las obligaciones recíprocas de los signatarios", 21 de noviembre de 1851. En las consideraciones iniciales se estipula que "Los Gobiernos de los Estados de Entre Ríos y Corrientes, su Majestad el Emperador del Brasil y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay..." luego se alude a la Confederación Argentina, a los pueblos que la componen y a "su nación" (art. 1). E. Ravignani (comp.), *Asambleas...*, op. cit., t. VI, Segunda Parte, p. 446.

⁷⁵ Rosas a García, Santa Fe, 28 de enero de 1831, en Juan Carlos Nicolau, *Correspondencia inédita entre Juan Manuel de Rosas y Manuel José García*, Tandil, Instituto de Estudios Histórico-Sociales, UCBA, 1989, mimeo., p. 50.

a convocar la asamblea constituyente prevista en el Pacto Federal, defendía para Buenos Aires la calidad que disgustaba a Rosas en las otras provincias:

...La soberanía de las provincias es absoluta, y no tiene más límites que los que quieren prescribirle sus mismos habitantes. Así es que el primer paso para reunirse en cuerpo de nación debe ser tan libre y espontáneo como lo sería para Francia el adherirse a la alianza de Inglaterra.⁷⁶

Si esto se escribía poco después del Pacto Federal, la situación no era percibida en sustancia como demasiado distinta en 1853 cuando Alberdi definía a los 14 gobiernos provinciales como otros tantos gobiernos nacionales. En su criterio, esto era efecto de un proceso de usurpación de las atribuciones soberanas de la nación argentina, que él concibe existente desde 1810.⁷⁷ La génesis de ese proceso la atribuye a la política de Buenos Aires a partir de 1820, que critica con dureza, pues

...asignándose facultades nacionales, en vez de organizarse en *provincia*, se organizó en *nación*; y las otras provincias, copiando a la letra la planta de su gobierno en virtud del principio de igualdad aceptado en tratados por Buenos Aires, dieron a luz catorce gobiernos argentinos, de carácter nacional por el rango, calidad y extensión de sus poderes.⁷⁸

⁷⁶ El Lucero, [1832], cit. en E. Ravignani (comp.), *Relaciones interprovinciales...*, op. cit., t. XVII, p. 196.

⁷⁷ "La mera existencia de catorce gobiernos completos en sus poderes elementales, sólo significaba la desmembración del gobierno nacional y la radicación del aislamiento en instituciones locales permanentes; significaba la creación de muchos gobiernos aislados o independientes, viviendo en ese estado de cosas que impropialemente se ha llamado *federal*, y dando origen a la inmensa dificultad que hoy se toca de recolectar los poderes dispersados para formar el gobierno general derogado por las leyes locales y olvidado por las costumbres emanadas de esas leyes." La dificultad aludida, agrega, es la que experimentan hoy las provincias "...para desprenderse del uso de las facultades nacionales a que se han acostumbrado ya por el espacio de treinta años". Juan Bautista Alberdi, *Derecho público provincial argentino*, Buenos Aires, La Cultura Argentina, 1917 (1a. ed., 1853), pp. 136 y 137. Una versión resumida de estas reflexiones de encuentra también en las *Bases*.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 138. Basado en ese criterio juzga la política de Buenos Aires posterior a 1853: "Antes eran sus leyes sueltas de carácter constitucional los depositarios de esos principios de disolución del gobierno nacional argentino; hoy lo es su Constitución moderna de *Provincia-Estado*, en que ha refundido esas leyes de desorden, para continuar en adelante, como de treinta años a esta parte, el sistema de estorbar y contrariar la institución de un gobierno común de todas las provincias, a fin de que no pasen a manos de éste los poderes y rentas nacionales de que Buenos Aires disfrutó por abuso". *Ibid.*, p. 150. Asimismo: "Era el primer gobierno de provincia que aparecía en la República Argentina, organizándose con independencia y prescindencia de los demás pueblos y revisiendo todas las formas de un gobierno representativo completo en sus elementos". *Ibid.*, p. 133. De la Segunda Parte ("Examen crítico de las instituciones actuales de provincia en la República Argentina", véase el parágrafo 1, y también las pp. 186, 188, 190 y 191.

Las observaciones de Alberdi reflejan un rasgo sustancial del "federalismo" rioplatense: el de implicar un proceso de formación de conatos de Estados-naciones en los contornos de las llamadas provincias. No otra cosa, por último, trasuntaba la percepción de Sarmiento, en 1850, en *Argirópolis*, cuando su horizonte político no iba más allá de la posibilidad de una confederación de cada una de las provincias argentinas, en pie de igualdad con Uruguay y Paraguay.⁷⁹ La misma solución confederal que, tres años más tarde, rechazará con energía frente al recién logrado Estado federal.⁸⁰

De la confederación al Estado federal

Es lugar común en la historiografía argentina señalar que la organización constitucional del país, a partir de 1853, es producto de la política de pactos, entre los que sobresale el de 1831. Sin embargo, sólo un punto de vista unilateralmente jurídico podría considerar que la invocación del preámbulo de 1853 a los pactos preexistentes refleja un nexo real de necesidad histórica. Por el contrario, la negación de lo que se expresaba en la política de pactos hizo posible el Estado federal argentino nacido en 1853. Esa política expresaba la calidad de estados independientes y soberanos que poseían las llamadas provincias y que ya hemos comentado.

Por otra parte, pese a que a veces se ha interpretado el predominio de Buenos Aires de Rosas como una forma de proceso de unificación nacional —Rosas, el Luis XI argentino, escribía ya Ernesto Quesada en 1896—,⁸¹ nos parece más acertado considerar que lo que muestra la his-

⁷⁹ Esa confederación la concebía como una fórmula que consultaba "... los intereses de cada una de las provincias que forman la Confederación Argentina, los de la República del Uruguay y los del Paraguay, todas y cada una interesadas en hacer un arreglo de sus relaciones comerciales, de la navegación de sus ríos y de su independencia recíproca, sin sacrificar los intereses de todas las provincias al interés de una de ellas, ni el de todos los Estados contrincantes al de uno solo". Domingo F. Sarmiento, *Argirópolis (o la capital de los estados confederados del Río de la Plata)*, Buenos Aires, La Cultura Argentina, 1916, pp. 75 y 69 (1a. ed., 1850).

⁸⁰ D. F. Sarmiento, *Comentarios de la Constitución*, Buenos Aires, Luz del Día, 1948, pp. 55 y ss. (1a. ed.: *Comentarios de la Constitución de la Confederación Argentina...*, Santiago de Chile, 1853).

⁸¹ Ernesto Quesada, *La época de Rosas, su verdadero carácter histórico*, Buenos Aires, N. Moen, 1898. Un desarrollo de ese punto de vista en Víctor Tau Anzoátegui, *Formación del Estado federal argentino (1820-1852). La intervención del gobierno de Buenos Aires en los asuntos nacionales*, Buenos Aires, Perrot, 1965. Aun participando de esa perspectiva, González Calderón advierte que

toria del período es el creciente poderío bonaerense y el paulatino sometimiento de la mayoría de las demás provincias, pero no que ese predominio se convirtiese en la base de una real organización nacional —expresión que en la historiografía argentina designa la formación del Estado federal. Esa evolución es, por otra parte, uno de los desarrollos previsibles de una confederación: el caso coincide con la ya comentada previsión de los tratadistas que señalaban, entre los peligros que acechaban a las confederaciones, el riesgo de que el Estado más fuerte tratara de someter a los demás, por esa misma necesidad de compensar la debilidad emergente de la dispersión de la soberanía.

De modo que durante la vigencia de esta Confederación argentina, entre 1831 y 1853, las "provincias" conservaron su funcionamiento estatal independiente, como lo registran los comentados testimonios de fines del período.⁸² Las diversas instancias en las que se manifestó el poder del más fuerte de estos estados sobre los gobiernos de los demás no pueden ser interpretadas como indicadores de un proceso de fusión nacional sin incurrir en la confusión del plano de organización estatal con el de la actividad política.⁸³

Una enumeración de esas instancias —además de la conducción de las relaciones exteriores expresamente delegada por las provincias— mostraría efectivamente el creciente poderío del gobierno de Buenos Aires en manos de Rosas, pero no una modificación sustancial de las condiciones que dieron lugar a la débil unión confederal del período. Entre esos rasgos que, en muchos casos, tuvieron manifestaciones sólo ocasionales, destacan la función del gobierno de Buenos Aires como árbitro y mediador oficioso en diferendos interprovinciales y la resolución

la acción de Rosas no anuló la organización confederal, dado que las provincias conservaron su autonomía. J. A. González Calderón, *op. cit.*, p. 197.

⁸² Véase otro testimonio similar, de un personaje importante del período: "Cuando los poderes nacionales y sus rentas no están deslindadas; cuando las provincias o sus gobiernos se han atribuido el ejercicio de aquéllos y la administración de éstas, según se ha tenido más o menos influencia sobre las demás; cuando no tenemos nada, absolutamente nada nacional, ni reglamentos, ni leyes, ni aduanas, ni tierras, pero ni ideas, ni sentimientos, en fin, nada común y general más que la desunión y la desgracia, la postración y la ruina. ¿Quién pues se encargará de organizar este desorden, este caos de hombres y de pueblos?" Benjamín Virasoro a Domingo Latorre, gobernador provisorio de la provincia de Corrientes, Cuartel General en San Nicolás de los Arroyos, 10 de junio de 1852, en *Acuerdo celebrado entre los Excmos. Gobernadores de las Provincias Confederadas en San Nicolás de los Arroyos...*, Corrientes, 1852, p. 8.

⁸³ respecto de este tipo de confusiones pueden ser de utilidad las observaciones de Vicens Vives, pese a estar referidas a circunstancias históricas distintas: Jaime Vicens Vives, "Estructura administrativa estatal en los siglos XVI y XVII", en *idem, coyuntura económica y reformismo burgués, y otros estudios de historia de España*, Barcelona, Ariel, 1968, pp. 104 y ss.

de cuestiones de límites interprovinciales en caso de falta de acuerdo de las provincias interesadas; así como el cargo de general en jefe de los ejércitos federales en todo el país. Otros, como el ejercicio del Patronato Nacional, concediendo el pase o reteniendo diversos documentos del papado, formaban parte del ejercicio de las relaciones exteriores.⁸⁴

Nada más útil, para percibir cómo los mismos datos pueden interpretarse de manera opuesta a lo que significan, por efecto de los supuestos comentados al comienzo de este trabajo, que lo sucedido respecto del Patronato en Mendoza y San Juan. Estas provincias habían tramitado ante el papa la creación de un obispado, que finalmente fue instalado en San Juan en 1828 y confirmado en 1832. La preferencia por San Juan motivó una larga brega de Mendoza por obtener la sede del obispado, y las protestas del gobierno de Buenos Aires porque esas relaciones directas de las provincias cuyanas con el papado violaban la delegación en sus manos de las relaciones exteriores. De manera que el largo conflicto mostró justamente no un avance del poderío del gobierno de Rosas sobre las soberanías provinciales, sino por el contrario un avance de éstas sobre la conducción de las relaciones exteriores por el gobierno de Buenos Aires. En este terreno, como en otros concernientes a sus relaciones con Chile, especialmente las comerciales, Mendoza ocasionó varias protestas de Buenos Aires por actuaciones que mostraban su tendencia a un mayor ejercicio de su soberanía.⁸⁵

En el curso de un proceso que resulta natural en una confederación, Buenos Aires se convirtió en uno de los principales escollos para el ejercicio de la soberanía de los demás estados rioplatenses. Pero, paradójicamente, si algo había que hacía más fuerte la necesidad de alguna forma de arreglo inmediato de la cuestión nacional era la existencia misma de Buenos Aires, con el grado de excepcionalidad que la caracterizaba. Como hemos señalado en otro trabajo, la existencia de Buenos Aires, con su ubicación geográfica que le daba el control del comercio exterior y de la navegación interior, con los recursos económicos de que disponía y la cultura política que concentraba, a la par de haber sido el

⁸⁴ Véase Tau Anzoátegui, *op. cit.*, pp. 176 y 177. Al mismo tiempo, reconoce este autor, las provincias ejercían, además de las funciones estrictamente locales, algunas que la inmediata doctrina constitucional asignaría al poder federal: así, en la quinta década del siglo XIX las provincias legislaban sobre: a) el derecho sustancial (civil, comercial y penal); b) la acuñación y circulación de moneda metálica; c) la contribución directa en materia impositiva; d) la reglamentación del derecho de minería; e) los derechos aduaneros locales y los derechos de tránsito. *Ibid.*, p. 177.

⁸⁵ Un resumen de estos sucesos en Ana E. Castro, "Parte I. Desde los orígenes hasta Caseros", pp. 76 y ss., en Pedro Santos Martínez, *Historia de Mendoza*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1979.

gran motivo de escándalo y discordia para el conjunto rioplatense, fue también quizás el principal factor de unión. Pues para lograr las pretensiones de las demás provincias era necesario suprimir los privilegios que disfrutaba Buenos Aires, lo que sólo resultaba posible incorporándola en una organización nacional que arbitrara los intereses encontrados.⁸⁶

Pero si todos estos elementos de juicio parecían impulsar a la unidad nacional, si la necesidad de controlar nacionalmente las privilegiadas ventajas de Buenos Aires tendía al mismo objetivo, las provincias argentinas (Buenos Aires o las del litoral y el interior) no pudieron trascender el fuerte autonomismo que las dominaba. El llamado federalismo, limitado de hecho a un confederacionismo —pero sin llegar siquiera al grado de vinculación que tuvieron los artículos de confederación norteamericanos—, no pudo afirmarse en lo que podríamos llamar con un criterio actual su momento nacional y quedó vigente en su momento autonomista.⁸⁷

Sin embargo, en 1852 los mismos protagonistas de este proceso dan lugar al nacimiento de un Estado federal. Al caer Rosas, las provincias confederadas fueron convocadas a una reunión para acordar la organización constitucional del país. La reunión se llevó a cabo en la ciudad de San Nicolás, a mediados de 1852. Su resultado fue el famoso Acuerdo de San Nicolás, que fijaba las bases para constituir la nación argentina y que esbozaba inequívocamente una solución más cercana al Estado federal que a la confederación. Así, es significativo el artículo 6° que vuelve sobre la vieja cuestión de la representación nacional o mandato imperativo. El Congreso, afirma,

... sancionará la Constitución Nacional a mayoría de sufragios; y como para lograr este objeto sería un embarazo insuperable que los Diputados trajeran instrucciones especiales que restringieran sus poderes, queda convenido que la elección se hará sin condición ni restricción alguna, fiando a la con-

⁸⁶ "Introducción" a J. C. Chiaramonte, *Mercaderes...*, *op. cit.*, pp. 44 y ss.

⁸⁷ Esto se manifestó también en el constante amago de segregación y aun de unión con los países vecinos, por parte de las provincias fronterizas, en la medida en que esos países ofrecían atractivos para los intereses locales. Así, las de Cuyo, las del norte y aun alguna del litoral, generaron tendencias a la asociación con Chile, la Confederación Perú-Boliviana o el Uruguay. La correspondencia diplomática británica proporciona abundantes referencias: Hamilton a Palmerston, vol. 41, núm. 12, 27 de diciembre de 1834; *ibid.*, vol. 46, núm. 18, 12 de marzo de 1835; Hamilton a Palmerston, vol. 48, núm. 52, 19 de septiembre de 1835; *ibid.*, núm. 59; 22 de octubre de 1835; Hamilton a Palmerston, vol. 51, núm. 5, 10 de marzo de 1836; Mandeville a Palmerston, vol. 64, núm. 39, 18 de junio de 1838; *ibid.*, vol. 69, núm. 18, 23 de marzo de 1839. Public Record Office, Foreign Office 6.

ciencia, al saber y al patriotismo de los Diputados el sancionar con su voto lo que creyesen más justo y conveniente, sujetándose a lo que la mayoría reusela sin protestas ni reclamos.

Este artículo no es explícito pero sí definido en considerar a los constituyentes como "diputados de la nación" y no apoderados de sus provincias. El artículo 7 sí es más explícito. Es necesario, expresa,

...que los Diputados estén penetrados de sentimientos puramente nacionales para que las preocupaciones de localidad no embarazen [sic] la grande obra que se emprende: que estén persuadidos que el bien de los pueblos no se ha de conseguir por exigencias encontradas y parciales, sino por la *consolidación* de un régimen nacional, regular y justo: que estimen la calidad de ciudadanos argentinos antes que la de provincianos. [Cursivas nuestras.]

Otro rasgo decisivo lo contiene el artículo 15, que atribuye al encargado de las relaciones exteriores "representar la soberanía, conservar la indivisibilidad nacional, mantener la paz interior, etc.", y le confiere el mando "...de todas las fuerzas militares que actualmente tiene en pie cada Provincia, las cuales serán consideradas desde ahora como partes integrantes del Ejército Nacional".⁸⁸

¿Cómo fue posible lograr que las provincias confederadas admitieran la creación de un Estado soberano, con una soberanía superior a las suyas particulares? Se trata evidentemente de un claro cambio de orientación política, en el que cumple un papel decisivo la inclinación del hombre fuerte del momento, el general Urquiza, hacia esa solución. De todos modos, tanto la relativa facilidad con que los gobernadores de las provincias convocadas aceptaron la nueva política, como la adopción de ella por parte del vencedor de Caseros, merecerían un mayor examen.

Como antecedentes de peso cabe recordar que a partir del ejemplo norteamericano, parte de la oposición a Rosas en el exilio, miembros de la llamada generación del 37 que se distanció de los unitarios aceptando el federalismo, difundió la noción de un federalismo tendiente a una mayor unidad nacional argentina, como había sido esbozado en el *Dogma socialista* de Echeverría bajo la fórmula de una conciliación de las dos grandes tendencias del pasado. Especialmente Alberdi se había encargado de difundir esa política de conciliar las tradiciones federales y unitarias, que en realidad no era más que una fórmula tendiente a su-

⁸⁸ *Acuerdo...*, op. cit., pp. 11 y ss.

perar la unión confederal. Así, encarecía en la prensa de Montevideo, hacia 1839, una

...forma mixta, que participa a la vez de la unidad y de la confederación, que concilia la nacionalidad y el provincialismo, los intereses de todos y los intereses de cada uno, que hace al país a la vez una unidad y una federación.⁸⁹

Por otra parte, es cierto también que los lazos de todo tipo entre las provincias argentinas se incrementaron a lo largo de los 20 años posteriores al Pacto Federal en 1831. Pero de todas maneras, el asunto merecería mayor consideración de la que ha recibido hasta ahora en la historiografía argentina, para la que no existe como problema en la medida en que las provincias confederadas, como hemos observado, fueron vistas siempre como partes de una nación argentina preexistente y no como estados soberanos e independientes.

⁸⁹ Juan Bautista Alberdi, "República Argentina. Unidad o federación", artículos publicados en *El Nacional* de Montevideo, entre 1838 y 1839, en *Escritos póstumos*, 16 vols., Buenos Aires, 1895-1901, t. XIII, pp. 79 y ss. (la cita en la p. 80). Véanse, asimismo, entre otros, los artículos "Confederación Argentina", pp. 174 y ss., y "Cuestión argentina", pp. 212 y ss. (información recogida por nuestro colaborador, el profesor Alejandro Herrero).

BIBLIOGRAFÍA COMENTADA

La bibliografía sobre el federalismo es mucho más que abundante, aunque poca es la que tiene que ver sustancialmente con el tema. Esto se explica porque gran parte de ella consiste en la sola narración de acontecimientos presuntamente vinculados con el federalismo, especialmente los concernientes a la actuación de los caudillos y a los conflictos interprovinciales. Existe también una abundante bibliografía histórica provincial, en la que el tema del federalismo aparece íntimamente anudado al de la valoración de las tradiciones y figuras históricas del pasado local. Por último, hay una vasta bibliografía, en su mayor parte sólo aparentemente histórica, dado que con escaso respeto de las normas para el estudio del pasado intenta un juicio definitivo sobre el mismo y, más que nada, sobre sus principales figuras; bibliografía entonces más bien política con ropaje histórico, generalmente vinculada con la cuestión del llamado revisionismo histórico argentino y sus proyecciones políticas.

Como sería imposible en el breve espacio de que disponemos una revisión siquiera aproximada de toda esa bibliografía, nos limitaremos sólo a aquellos trabajos que contienen un estudio específico de nuestro tema. Por otra parte, varios comentarios bibliográficos sobre ciertos aspectos particulares del federalismo están incorporados al texto o sus notas y por lo tanto a ellos remitimos al lector. Para una revisión bibliográfica más amplia —aunque tampoco exhaustiva— pueden considerarse el artículo de Roberto Etchepareborda, "Historiografía del federalismo", *Investigación y Ensayos*, Buenos Aires, t. 14, enero-junio de 1973; diversos capítulos de Guillermo Furlong y Abel Rodolfo Geoghegan, *Bibliografía de la Revolución de Mayo, 1810-1828*, Buenos Aires, Biblioteca del Congreso de la Nación, 1960, y Enrique M. Barba, "Noticias bibliográficas sobre unitarios y federales", en *Unitarios y Federales, Revista de Historia*, núm. 2, Buenos Aires, 1957.

La historiografía argentina cuenta con una abundante edición de fuentes de diversa naturaleza, muchas de ellas de utilidad para nuestro tema. Entre ellas, destacan las siguientes: Emilio Ravignani (comp.), *Asambleas constituyentes argentinas*, 6 vols., Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Históricas de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, 1937; Emilio Ravignani (comp.), *Relaciones interprovinciales. La Liga del Litoral, 1829-1833*, Documentos para la historia

Argentina, tomos XV, XVI y XVII, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Instituto de Investigaciones Históricas, 1922.

Entre los trabajos destinados específicamente al federalismo —citando de cada uno la edición que hemos utilizado—, podemos consignar aquí además de otros mencionados en el texto, en primer lugar los publicados a fines del siglo pasado y comienzos del actual. Se trata del primer balance de los resultados y perspectivas del reciente federalismo constitucional argentino, de carácter más político y sociológico que histórico, realizado en el clima de las doctrinas positivistas científicas de la época y fuertemente condicionado por la preocupación acerca de la solidez de la nacionalidad argentina en formación. Entre esas obras, ya comentadas en el texto, destacan las de Francisco Ramos Mejía, *El federalismo argentino*, Buenos Aires, Rossc, s. f. (la primera edición de la obra es de 1887); Rodolfo Rivarola, *Del régimen federativo al unitario. Estudio sobre la organización política de la Argentina*, Buenos Aires, Peuser, 1908; José Nicolás Matienzo, *El gobierno representativo federal en la República Argentina*, Madrid, Editorial América (1910), y la de Juan Álvarez ya citada.

Posteriormente aparecerán otros trabajos de carácter predominantemente histórico, entre los que destacan: Emilio Ravignani, "Prólogo" a Emilio Ravignani (comp.), *Relaciones interprovinciales. La Liga del Litoral, 1829-1833*, Documentos para la Historia Argentina, t. XV, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Instituto de Investigaciones Históricas, 1922; Ernesto H. Celesia, *Federalismo argentino. Apuntes históricos, 1815-1821*, 3 vols., Córdoba-Buenos Aires, 1932 (obra dedicada al federalismo cordobés); José Luis Busaniche, *Estatislao López y el federalismo del litoral*, Buenos Aires, Eudeba, 1969 (centrada en la figura del caudillo santafesino pero con atención al problema global del federalismo); Enrique M. Barba, *Unitarismo, federalismo, rosismo*, Buenos Aires, Pannedille, 1972 (reexamen del autor, sobre la naturaleza de esas corrientes a partir del manejo de la historia política del periodo). A estos trabajos debe agregarse el de Tulio Halperin Donghi, *Revolución y guerra. Formación de una élite dirigente en la Argentina criolla*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 1972, agudo análisis de los conflictos políticos del periodo y sus implicaciones sociales. Un reciente trabajo de Carlos Segretti, *El unitarismo argentino. Notas para su estudio en la etapa 1810-1819*, Buenos Aires, A-Z Editora, 1991, reseñas de las actitudes de cada pueblo respecto de la forma de gobierno y el predominio de su índole no federal.

Desde una perspectiva de historia del derecho: Ricardo Zorraquín Becú, *El federalismo argentino*, 2a. ed., Buenos Aires, La Facultad, 1953; Victor Tau Anzoátegui, *Formación del Estado federal argentino. (1820-1852). La intervención del gobierno de Buenos Aires en los asuntos nacionales*, Buenos Aires, Perrot, 1965. Asimismo, debe considerarse lo contenido en Ricardo Levene, *Historia del derecho argentino*, tomos IV, "Desde la Revolución de Mayo a la Asamblea de 1813-1815", y V, "Desde la Revolución Federal de 1815 hasta la reforma de la legislación durante el gobierno provincial de Martín Rodríguez", Buenos Aires, Kraft, 1948. De este autor cabe recordar también los trabajos comentados en el texto: "Los primeros documentos de nuestro federalismo político", *Humanidades*, t. XXIII, La Plata, 1933, y *Las Provincias Unidas del Sud en 1811 (consecuencias inmediatas de la Revolución de Mayo)*, Buenos Aires, 1940.

Entre las obras dedicadas a aspectos económicos del tema, cuentan las clásicas de Juan Álvarez, *Estudios sobre las guerras civiles argentinas*, Buenos Aires, 1914, y de Miron Burgin, *Aspectos económicos del federalismo argentino*, Buenos Aires, Hachette, 1960 (trabajo que incorpora perspectivas más recientes de historia económica y financiera).

Por otra parte, deben considerarse las numerosas historias constitucionales, muchas de ellas citadas a lo largo del texto, junto a trabajos de similar orientación: Germán J. Bidart Campos, *Historia política y constitucional argentina*, 3 vols., Buenos Aires, Ediar, t. I, 1976; Alberto Demicheli, *Formación constitucional rioplatense*, 3 vols., Montevideo, 1955; Alfredo Galletti, *Historia constitucional argentina*, vol. II, La Plata, Editora Platense, 1974; Juan A. González Calderón, *Derecho constitucional argentino. Historia, teoría y jurisprudencia de la Constitución*, 2a. ed. corregida, 3 vols., Buenos Aires, Lajouane, 1923-1926; *idem*, *Historia de la organización constitucional*, Buenos Aires, Lajouane, 1930 (reedición del primer volumen de la anterior); Emilio Ravignani, *Historia constitucional de la República Argentina*, Buenos Aires, Peuser, 1927; Carlos Sánchez Viamonte, *El poder constituyente, origen y formación del constitucionalismo universal y especialmente argentino*, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, s. f.; Jorge R. Vanossi, *Situación actual del federalismo*, Buenos Aires, Depalma, 1946; *idem*, *El estado de derecho en el constitucionalismo social*, 2a. ed., Buenos Aires, Eudeba, 1987. Cabe agregar a esta lista, por su carácter de antecedentes, el texto de la "Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Virreinato de Buenos-Aires, Año de 1782",

en Archivo de la Nación Argentina, *Documentos referentes a la guerra de la Independencia y emancipación política de la República Argentina y de otras secciones de América a que cooperó desde 1810 a 1828*, t. I, Buenos Aires, 1914, pp. 31 y ss. Y también el clásico de John Lynch, *Administración colonial española, 1782-1810. El sistema de intendencias en el Virreinato del Río de la Plata*, Buenos Aires, Eudeba, 1962.

Respecto de la relación de la Constitución argentina de 1853 y la norteamericana de Filadelfia, la bibliografía es particularmente abundante y puede consultarse su tratamiento en todas las historias constitucionales argentinas. Un resumen de la cuestión: Jorge R. Vanossi, "La influencia de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica en la Constitución de la República Argentina", *Revista Jurídica de San Isidro*, diciembre de 1976. Los artículos de Confederación, la Constitución de Filadelfia y otros materiales pueden encontrarse, entre otras fuentes, en Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*, México, FCE, 1974.

Respecto de la historia constitucional provincial: Juan A. González Calderón, *Introducción al derecho público provincial*, Buenos Aires, Lajouane, 1913; Juan P. Ramos, *El derecho público de las provincias argentinas, con el texto de las constituciones sancionadas entre los años de 1819 y 1913*, Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, t. I, 1914; tomos II y III, 1916. En cuanto a los pactos interprovinciales del periodo, para un listado con información relativa a cada uno de ellos: Germán J. Bidart Campos, *Historia política constitucional argentina, op. cit.*, t. I, 1976, pp. 148 y ss. Véase también la citada obra de J. A. González Calderón, *Derecho constitucional argentino*, t. I, pp. 184 y ss. Un punto de vista uruguayo, en A. Demicheli, *Formación nacional argentina*, t. I, Buenos Aires, Depalma, 1971, Parte Cuarta, "El derecho público sinalagmático". Y en cuanto al Pacto Federal de 1831 hay abundante bibliografía de historiadores constitucionalistas. Entre otros trabajos, además de las historias constitucionales anotadas más arriba, véase E. Ravignani (comp.), "Prólogo" a *Relaciones interprovinciales. La Liga del Litoral...*, *op. cit.*; Alberto Antonio Spota, *Confederación y Estado federal. Conceptos y esenciales disimilitudes*, Buenos Aires, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, 1976. Spota, constitucionalista que analiza minuciosamente las características de la confederación, juzga acertadamente al Pacto Federal de 1831 como confederal —aunque no extrae las ya señaladas derivaciones de este criterio— y desarrolla la tesis de que el Acuerdo de San Nicolás, en el mismo acto en que afirma ratificar el Pacto de 1831 lo liquida, instaurando en su lugar un Estado federal.

Por último en lo que atañe a las referencias hechas en el texto a la incidencia del principio de las nacionalidades en la historiografía, véase Ernest Gellner, *Naciones y nacionalismo*, Madrid, Alianza, 1983, y Eric Hobsbawm, *Nations and Nationalism since 1780. Programme, Myth, Reality*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

EL FEDERALISMO LIBERAL