

salir del estado de anarquía que se cernía ya sobre el horizonte y que se desencadenó en 1820, si no se adoptaba una forma de gobierno enérgica para dominar los anhelos, las expectativas y las ambiciones que bullían en aquellos momentos.

El congreso de Tucumán en Buenos Aires sancionó el proyecto de monarquía y autorizó al Dr. Gómez para tratar acerca de él con el ministro de Francia.

Los acontecimientos de 1820, el caos social que se produjo, fué feliz á este respecto; la guerra civil derribó al Director y al congreso y con ellos el proyecto de monarquía. Desde entonces no se ha tentado de nuevo un régimen exótico que repudia la tradición argentina. La forma republicana estaba infiltrada en todos los habitantes de la Nación. La constitución de 1826, en su preámbulo, expresó que ni siquiera cabía discusión á su respecto. En 1853 la convención nacional que no discutió la forma representativa de gobierno, tampoco dudó un instante sobre la republicana. La convención provincial de 1860 intentó dar mayores garantías de eficacia á la representación y á la república, aceptando como inconcuso apotegma que nuestros antecedentes constitucionales las imponían. La república como la representación, y la representación como la república, estaban de tal manera compenetradas en las costumbres nacionales, que á pesar y contra la voluntad de los constituyentes, esa hubiera tenido que ser para ahora y para siempre la forma de gobierno de la Nación Argentina.

IV. Régimen federal; federación pura y federación mixta.

No existe igual homogeneidad en cuanto á la caracterización de la república. La república puede ser unitaria ó federal: es unitaria cuando la soberanía popular delega los poderes del Estado en autoridades

centrales que ejercen sus funciones sobre todo el territorio de la nación, sobre todos los individuos que habitan las diversas circunscripciones territoriales; es federal cuando, además del poder central constituido por la soberanía popular, existen centros seccionales de gobierno.

Los autores dividen la *federación* en *pura* y *mixta*, llamando pura á la que los tratadistas de derecho internacional denominan *confederación*, y llamando mixta á la que aquellos denominan *federación*.

Existe la federación pura ó la confederación cuando diversos Estados se unen por medio de pactos ó alianzas para garantizarse de peligros internos ó externos que los amenazan, pero conservando siempre su autonomía individual y los derechos que les acuerda su personalidad ante el derecho de gentes. En la confederación cada uno de los Estados que la forman puede celebrar tratados con las naciones extranjeras. No ceden de su soberanía sino la porción ineludible para mantener la unión, para aumentar las fuerzas, para crear un poder de eficiencia bastante para llenar los objetos que la confederación se propone. Así se formaron la liga anfictiónica de la antigua Grecia, la alianza ó pacto de los cantones federales suizos, antes de la constitución que hoy los rige, la confederación germánica de 1815, las ligas ó confederaciones que existieron en los Países-Bajos y la confederación de los Estados-Unidos, desde 1778 hasta 1787.

Es federación mixta aquella en que el poder central, no sólo ejerce su influencia sobre los diversos Estados, sino que también su autoridad alcanza á los individuos que en los Estados residen.

Estos son sus caracteres típicos y generales. Sin embargo, la federación puede ser más ó menos perfecta; las facultades de los poderes centrales son tan distintas á veces, que el Dr. Alberdi escribía que el

tipo de nuestro poder ejecutivo existe en la constitución unitaria de Chile y no en la constitución federal de Estados-Unidos. No es el cúmulo de las atribuciones del poder central lo que caracteriza la federación: es simplemente la coexistencia de autoridades centrales y de centros seccionales de poder, y el ejercicio de las facultades de aquellas sobre los Estados y sobre los individuos que en ellos residen.

¿Cuál es el germen del federalismo argentino, ya que debemos rechazar de plano la idea de que él responda al capricho de los autores de la constitución argentina? ¿Será la obra de un hombre, ó el papel de una institución? ¿Estará en «la palabra y la idea lanzadas por el horrendo dictador del Paraguay en la convención de 1811?» ¿Estará en la acción anárquica, disolvente y semi-bárbara del candillo de Purificación, como lo creen algunos? ¿O estará en los cabildos coloniales, como lo pretenden otros?

La acción de los hombres, por importante y enérgica que aparezca, es secundaria en el desarrollo de los pueblos. Cualquiera que sea la idea que nos formemos sobre el papel de una personalidad, jamás podemos considerar á un hombre como causa única de una institución social perdurable. Macaulay sostiene que los hombres en la historia son los precursores de los acontecimientos, que son heridos por las verdades que más tarde se traducen en instituciones, á la manera como las altas cimas de los montes son heridas por los rayos del sol antes que lleguen á los valles. Tolstoy piensa que el papel de los hombres en el desarrollo de la humanidad es el de un simple rótulo de la historia: da nombre á los acontecimientos. Carlyle cree que los hombres de genio, dirigentes en los pueblos, son los causantes de todos los movimientos sociales. Vibert, contestándole, encuentra que, culto por culto, es preferible el culto de los as-

tros al culto del genio, porque es más desinteresado adorar al sol que adorar á los hombres.

Los estudios científicos que se han hecho en los últimos años sobre la ciencia social aseveran la verdad de las máximas que enseñaba Stuart Mill, según las cuales los hombres, por grande que sea su acción inmediata en el desarrollo de una sociedad, se circunscriben á formar, un anillo de la sociabilidad, á formar los vínculos de unión entre las causas promotoras de los acontecimientos sociales y sus inmediatas consecuencias. De estas premisas debe concluirse que no está el federalismo ni en la acción de Francia, ni en la acción de Artigas, aun suponiendo que el carácter de estos siniestros personajes pudiera dar nacimiento á instituciones duraderas en el territorio nacional.

Tampoco está el federalismo en la acción exclusiva de los cabildos coloniales; si así fuera, todos los países americanos que han tenido la misma legislación institucional, cuyos cabildos han reposado sobre las mismas normas, estarían constituidos bajo el régimen federal. No. Para llegar al federalismo, como para llegar al unitarismo, como para llegar á cualquiera institución social, los pueblos han debido pasar por innumerables vicisitudes: son múltiples causas entrelazadas y combinadas entre sí las que producen una resultante determinada. El federalismo argentino no data de 1853, no data de 1820, no data, quizás, de 1810.

V-VI. Sistema unitario; Precedentes argentinos unitarios y federales.

Toda nuestra historia colonial y revolucionaria y posterior á la organización nacional explica el sistema de gobierno que nos rige; y si fuera á hacerse un estudio prolijo en la materia, sería necesario in-

quirir los antecedentes nacionales desde la primera época del descubrimiento del Río de la Plata hasta que se dictó la constitución hoy vigente.

Alberdi, en sus bases y puntos de partida para la organización política de la Confederación Argentina, ha estudiado con prolijidad suma los antecedentes institucionales y los ha dividido en antecedentes que conducen al unitarismo y antecedentes que conducen al federalismo; y era necesaria esta división, porque, por ligera que sea la revisión que de ellos se haga, se notará *prima facie* que hay algunos que conducen al centralismo del poder, mientras que hay otros que conducen al particularismo local.

No entra en nuestros propósitos hacer el estudio detallado de los antecedentes unitarios y federales de la Nación; nos basta saber que la combinación de ellos es la que ha producido el régimen en vigor. Estos antecedentes han sido, como acabamos de indicar, prolijamente enumerados por el doctor Alberdi en esta forma: «Los antecedentes unitarios del gobierno argentino se dividen en dos clases: unos que corresponden á la época del gobierno colonial, y otros que pertenecen al período de la revolución.

He aquí los *antecedentes unitarios* pertenecientes á nuestra anterior existencia colonial:

- 1° Unidad de origen español en la población argentina;
- 2° Unidad de creencias y de culto religioso;
- 3° Unidad de costumbres y de idioma;
- 4° Unidad política y de gobierno, pues todas las provincias formaban parte de un solo Estado;
- 5° Unidad de legislación civil, comercial y penal;
- 6° Unidad judicial en el procedimiento y en la jurisdicción y competencia, pues todas las provincias del Virreinato reconocían un solo tribunal de apelaciones, instalado en la capital, con el nombre de Real Audiencia;

7° Unidad territorial, bajo la denominación de Virreinato del Río de la Plata;

8° Unidad financiera ó de rentas y gastos públicos;

9° Unidad administrativa en todo lo demás, pues la acción central partía del virrey, jefe supremo del Estado, instalado en la capital del Virreinato;

10° La ciudad de Buenos Aires, constituida en capital del Virreinato, es otro antecedente unitario de nuestra antigua existencia colonial.

Enumeremos ahora los *antecedentes unitarios del tiempo de la revolución*:

1° Unidad de creencias políticas y de principios republicanos. La Nación ha pensado como un solo hombre en materia de democracia y de república;

2° Unidad de sacrificios en la guerra de la independencia. Todas las provincias han unido su sangre, sus dolores y sus peligros en esa empresa;

3° Unidad de conducta, de esfuerzos y de acción en dicha guerra;

4° Los distintos pactos de unión general celebrados é interrumpidos durante la revolución constituyen otro antecedente unitario de la época moderna del país, que está consignado en sus leyes y en sus tratados con el extranjero. El primero de ellos es el acta solemne de declaración de la independencia de la República Argentina del dominio y vasallaje de los españoles. En ese acto el pueblo argentino aparece refundido en un solo pueblo, y ese acto está y estará perpetuamente vigente para su gloria;

5° Los congresos, presidencias, directorios supremos y generales, que, con intermitencias más ó menos largas, se han dejado ver durante la revolución;

6° La unidad diplomática, externa ó internacional, consignada en tratados celebrados con Inglaterra, con el Brasil, con Francia, etc., cuyos actos formarán

parte de la constitución externa del país, sea cual fuere ;

7° La unidad de glorias y de reputación ;

8° La unidad de los colores simbólicos de la República Argentina ;

9° La unidad de armas ó de escudo ;

10° La unidad implícita, intuitiva, que se revela cada vez que se dice sin pensarlo : *República Argentina, Territorio argentino, Pueblo argentino, y no República Sanjuanina, Nación Porteña, Estado Santafesino.*

11° La misma palabra *argentina* es un antecedente unitario.

Parecería que con este cúmulo de antecedentes el país debía necesariamente consolidarse en unidad de régimen. Pero, al lado de todas estas causas que llevaban al centralismo de la acción gubernativa, se encuentran otras, y muy numerosas, que el mismo Alberdi enumera, y que conducen al particularismo local.

« Son antecedentes federativos de la República Argentina, escribe Alberdi, tanto coloniales como patrios, los siguientes hechos, consignados en su historia y comprobados por su notoriedad :

1° Las diversidades, las rivalidades provinciales sembradas sistemáticamente por la dominación colonial y renovadas por la demagogia republicana ;

2° Los largos interregnos de aislamiento y de independencia provincial ocurridos durante la revolución ;

3° Las especialidades provinciales, derivadas del suelo y del clima, de que se siguen otras en el carácter, en los hábitos, en el acento, en los productos de la industria y del comercio y en su situación respecto del extranjero ;

4° Las distancias enormes y costosas que separan unas provincias de otras, en el territorio de doscientas

mil leguas cuadradas que habita nuestra población de un millón de habitantes ;

5° La falta de caminos, de canales, de medio de organizar un sistema de comunicaciones y transportes, y de acción política y administrativa pronta y fácil ;

6° Los hábitos ya adquiridos de legislaciones, de tribunales de justicia y de gobiernos provinciales. Hace ya muchos años que las leyes argentinas no se hacen en Buenos Aires, ni se fallan allí los pleitos de los habitantes de las provincias, como sucedía en otra época.

7° La soberanía parcial que la revolución de Mayo reconoció á cada una de las provincias, y que ningún poder central les ha disputado en la época moderna ;

8° Las extensas franquicias municipales y la grande latitud dada al gobierno provincial por el antiguo régimen español en los pueblos de la República Argentina ;

9° La imposibilidad de hecho para reducir, sin sangre y sin violencia, á las provincias ó á sus gobernantes al abandono espontáneo de un depósito que, conservado un solo día, difícilmente se abandona en adelante : el poder de la propia dirección, la soberanía ó libertad local ;

10° Los tratados, las ligas parciales celebrados por varias provincias entre sí, durante el período de aislamiento ;

11° El provincialismo monetario, de que Buenos Aires ha dado el antecedente más notable con su papel moneda de provincia ;

12° Por fin, el acuerdo de los gobiernos provinciales de la Confederación celebrado en San Nicolás el 31 de mayo de 1852, ratificando el pacto litoral de

1831, que consagra el principio federativo de gobierno.» (1)

Puede encontrarse algún error en la enumeración de los antecedentes federativos que indica el autor de las Bases y puntos de partida para la organización política de la Confederación Argentina; pero es indiscutible que estas y otras causas de particularismo existían y se hacían sentir ya en la época colonial. A pesar de todos los antecedentes que demuestran la unidad nacional del Virreinato, primero, de las provincias del Río de la Plata, después, el particularismo era un hecho en el territorio de las colonias, como lo fué después de la época revolucionaria.

Las provincias argentinas no obedecieron á un plan uniforme de colonización y de conquista. Tres corrientes distintas, emanadas de diversos puntos del horizonte, vinieron á poblar el territorio del Plata: la primera vino directamente de España, penetrando por el Río de la Plata; la segunda, del Perú, penetró por la Quebrada de Humahuaca, para fundar las ciudades del norte y del interior del territorio; la tercera, partiendo de Chile, trasmontó los Andes y se esparció por el territorio de la antigua provincia de Cuyo.

Las provincias vivían en el aislamiento á que las obligaba la dificultad enorme de las comunicaciones. La acción de los cabildos se hizo sentir de una manera eficiente para producir el particularismo entre las diversas localidades.

Cuando se constituyó el Virreynato del Río de la Plata, en 1776, las provincias que lo formaron no habían estado sujetas á la autoridad central, enérgica y exclusiva, en una medida uniforme. El gobernador

(1) Bases y puntos de partida, páginas 60 y siguientes.

de Buenos Aires, capitán general, tenía mayores atribuciones que el gobernador de Tucumán. Verdad es que tanto el uno como el otro dependían del virrey del Perú; pero la relativa facilidad de comunicaciones entre éste y Tucumán hacía que aquel gobernador del interior recibiera órdenes más directas del centro de acción que estaba en Lima; mientras que el gobernador de Buenos Aires, lejos de aquel centro de recursos, aislado de la acción del poder central, debía tener y tenía mayor cúmulo de facultades que todos los otros colegas del territorio que después fué la República Argentina.

En 1776 fué necesario segregar la provincia de Cuyo de la Capitanía General de Chile; su tradición y su historia no eran las mismas que la tradición y la historia de las provincias del norte y del Plata.

Creado el Virreynato, la autoridad central de Buenos Aires hacía sentir su influjo en todo el territorio; pero la acción particularista se hizo sentir y las exigencias administrativas obligaron á reconocer facultades bastantes á las autoridades de provincia, por la Ordenanza de Intendentes de 1782. Según ella, el gobierno era centralizado en la autoridad del virrey, pero descentralizado en cuanto á las atribuciones de los intendentes, que extendían su jurisdicción en limitadas circunscripciones territoriales.

Se pronuncia el grito revolucionario el 25 de mayo de 1810, y los hombres dirigentes de la revolución se preocupan de atender á las necesidades de la guerra y á la organización del país. Las necesidades de la guerra requerían una acción central, firme y enérgica, con vigor suficiente para movilizar ejércitos y lanzarlos á combatir las fuerzas españolas en el norte, el este y el oeste; para dar el mando de esas fuerzas á militares de escuela que pudieran contener los ejércitos de Abascal, Pezuela y Goyeneche en el

Alto-Perú; para que pudieran traspasar los Andes y dar libertad á Chile ⁽¹⁾; para que pudieran surcar las aguas del Plata y destruir la escuadrilla española que estaba bloqueando á Buenos Aires, se requería esa acción enérgica y vigorosa, para que la campaña revolucionaria no abortara en su iniciación.

Al principio todas las provincias de la República aceptaron el gobierno central creado por el movimiento del 25 de Mayo; pero después de los primeros éxitos de la revolución, cuando las provincias del interior empezaron á creer que la independencia nacional estaba asegurada, comenzaron entonces los celos y las rivalidades; cada una de ellas tenía tanto derecho como la ciudad metrópoli para intervenir en el gobierno y dirigir los destinos de la nación que surgía.

Lo deplorable para la causa de la organización nacional en esta primera manifestación fué que encarnaron la idea particularista, la idea de tomar la ingerencia que les era debida en el poder central, á hombres sin preparación política de ningún género y que confundían sus intereses individuales con los intereses del pueblo cuyos destinos iban á dirigir. El particularismo se encarnó en los principios de Artigas, de López y de Ramírez, y los poderes centrales, formados por la clase dirigente de Buenos Aires, vieron en el federalismo un peligro, y se prepararon á combatirlo. Así surgieron el principio centralista, por un lado, y el principio particularista, por el otro: así surgieron el principio unitario y el principio federal, que debían ensangrentar la República por tantos años; el principio centralista, guiado por la tendencia de crear un poder fortísimo, llegó á pensar en la monarquía; el principio particularista llegó

(1) F. RAMOS MEJIA, «El Federalismo Argentino», página 327.

hasta proclamar la anarquía en el territorio de las provincias.

En 1820, las fuerzas encontradas toman su posición de equilibrio; el poder central desaparece, porque la causa que lo había mantenido organizado y vigoroso durante tantos años se encuentra ya debilitada y no se hace sentir de una manera directa. La revolución aparece vencedora, si no definitivamente, al menos de una manera estable en todo el territorio hoy argentino.

Caídos los poderes centrales, las provincias se establecen en consonancia con las ideas particularistas que se habían sustentado y que no habían obtenido hasta entonces una ingerencia directa en el gobierno. Las constituciones de 1811, el estatuto provisorio de 1817, la constitución de 1819, fueron hijas de las ideas preponderantes en Buenos Aires; se había querido constituir la Nación bajo un centralismo absoluto, desconociendo el espíritu de descentralización que, sin embargo, había adquirido consistencia y vigor para derribar constituciones, directorios y congresos.

Las fuerzas encontradas, decíamos, toman su posición de equilibrio, y cada una de las provincias se organiza. Buenos Aires, bajo la acción de Rivadavia, dicta sus leyes especiales, de trascendencia local, y este grande hombre, sin sospecharlo acaso, viene á ser uno de los precursores del federalismo orgánico, inspirando las instituciones de la provincia de su nacimiento. Más tarde, cuando se hicieron sentir nuevamente las causas que impelían á la organización de un poder fuerte, cuando estalló la guerra con el Brasil, Rivadavia subió á la presidencia de la República; pero, olvidando los antecedentes de particularismo general, pretendió imponer de nuevo una constitución unitaria que rechazaban todos nuestros antecedentes hasta 1826. Esa constitución estaba, pues, destinada á fracasar, y fracasó.

Después del derrumbe de la presidencia y del rechazo de la constitución unitaria de 1826, las provincias todas continuaban en su aislamiento. Esto sucedía, porque desde 1810 no se les había ocurrido á nuestros antepasados la forma de armonizar la tendencia federal; no pensaban que les fuera posible obtener en la práctica, una federación general en que existiera un poder central con la energía suficiente para poder dirigir los ejércitos en el curso de la revolución y de la guerra con el Brasil. Los unitarios, por su parte, pensaban que el único medio de vigorizar el poder era consolidarlo en unidad de régimen. Era que los federales creían que para que el espíritu federativo imperara no era indispensable la autoridad única, nacional, de eficiencia bastante como para sostener el timón del Estado con acción fecunda. Sin embargo, la resultante de las causas unitaria y federal tenía que encontrarse y se encontró en 1853, aplicando la constitución de los Estados Unidos; y es curioso observar cómo los secretarios de la primera Junta Gubernativa, entre los cuales se encontraba el primero de nuestros hombres políticos, con una clarividencia de que no dieron muestra sus contemporáneos, establecieron la manera de organizar la Nación concordando los elementos unitarios y federales que se encontraban en todas nuestras tradiciones. Moreno, que no era federal ni unitario por temperamento, según lo ha hecho notar en su último estudio el doctor Norberto Piñero ⁽¹⁾ creía, sin embargo, que las formas federativas eran las que más se amoldaban á las exigencias de nuestra nacionalidad. Pretendía primero iniciar la organización política del país; lleguemos á la organización política, se decía: más tarde veremos cuál es el sistema que más nos conviene

(1) « Mariano Moreno », pág. 99.

adoptar, si el unitario ó el federal; pero al estudiar estas formas de gobierno concebía la existencia de un poder central, fuerte y enérgico, aun dentro del sistema federal: « Puede haber una federación, escribía, de sólo una nación. El gran principio de esta clase de gobierno se halla en que los Estados individuales, reteniendo la parte de soberanía que necesitan para sus negocios interiores, ceden á una autoridad suprema y nacional la parte de soberanía que llamaremos eminente para los negocios generales; en otros términos, para todos aquellos puntos en que deben obrar como nación ». ⁽¹⁾

Estas palabras eran escritas en 1810. En 1826, su colega en la secretaría de la primera Junta Gubernativa, el doctor Passo, cuando se discutía la constitución unitaria y la forma de gobierno, adoptaba las mismas ideas: « Deseo ciertas modificaciones, decía, que suavicen la oposición de los pueblos y que dulcifiquen lo que hallen en ellos de amargo en el gobierno de uno solo. Es decir, que las formas que nos rijan sean mixtas de unidad y federación ». ⁽²⁾ Y mixtas de unidad y federación son las formas adoptadas por la constitución de 1853.

VII. Sistema de la constitución nacional.

Si examinamos cada uno de los poderes que componen el gobierno de la República, encontraremos que todos ellos participan de los antecedentes unitarios y, por consiguiente, del régimen consolidado, y de los antecedentes federativos y, por consiguiente, del régimen federal.

El poder legislativo está compuesto por dos ra-

(1) ALBERDI, « Bases y puntos de partida », pág. 85.

(2) ALBERDI, « Bases y puntos de partida », pág. 85.