

orígenes históricos de la federación argentina son, en efecto, opuestos á los que tuvo en el país sobre cuya constitución está calcada la nuestra.—Niégalo un pensador argentino, ⁽¹⁾ cuyas opiniones merecen el mayor respeto, y su autoridad es bastante grave para poner en peligro mi afirmación si no la resguardo.

Vosotros habéis leído sin duda el *Federalista*, el más sesudo y animado comentario de la constitución de los Estados Unidos. Reparad en su método y en su punto de mira: se propone demostrar la necesidad de constituir un gobierno común, de formar una nacionalidad vinculando en un solo pueblo los diversos estados emancipados por la declaratoria del 4 de Julio de 1776. Tratábase pues de allegar lo que estaba primitivamente disperso; y á la verdad, no existían entre las colonias inglesas del norte de América, diversas por su origen, oficial en unas, religioso ó mercantil, pero libre en otras, mayores lazos que los que unían los varios virreinos y capitánías generales del sur del continente que han formado después de emanciparse nacionalidades independientes. Ni la alianza de Nueva Inglaterra en 1643 ni el congreso de 1754 tuvieron sino una misión transitoria y eventual, á pesar de que en el último sugirió Franklin el pensamiento de organizar una unión más estable. La asamblea de Nueva York en 1765 convocada con

(1) El Dr. Rawson, *Discurso en el Senado Nacional contra el proyecto de federalización de la provincia de Buenos Aires.*—1862.

motivo del conflicto sobre el papel sellado, y aun el congreso de Filadelfia en 1774, malgrado del peligro inminente que intimaba las relaciones intercoloniales, abstuvieron, no ya de preconizar la nacionalidad como un hecho preexistente, sino aún de iniciarle para lo ulterior. Su primer esbozo está en los artículos de confederación de 1779.

Nuestro desarrollo histórico ha tenido necesariamente el carácter opuesto, porque lo era nuestro punto de partida: ellos procedían de la diversidad á la unidad, nosotros de la unidad á la diversidad. La revolución nacional no surgió de un acuerdo entre Estados ó colonias diversos, sino de la iniciativa de un cabildo y del pueblo de la capital, cuyo impulso estaban habituados á obedecer todos los grupos que componían el virreinato centralista. En 1814 fueron reconocidos como provincias tres distritos del litoral, en 1820 cuatro del interior, en 1821 Catamarca: la emancipación de Jujuy data de 1834: las demás provincias eran bajo el antiguo régimen administraciones particulares pero subordinadas. Así, la elaboración revolucionaria ha tendido á fraccionar el país. La emancipación de cada provincia está señalada con destrozos y sangre en el luctuoso itinerario de la República; y esto ha hecho variar esencialmente nuestra manera de entender el sistema federativo. Es cierto que hemos afectado situaciones análogas á la de Norte América, cuando después de una convulsión interior en que sucumbieran los po-

deres generales, ó en seguida de caer la tiranía, las provincias han recelado reconstruir la organización nacional; pero la índole de un país y de una revolución, no se revela en un episodio histórico ni en una peripecia, sino en el conjunto de su drama, en lo que comprende una evolución completa como la que comenzó en 1810 y termina con la constitución vigente. De lo contrario no sería inteligible la resistencia de lo más poderoso de la sociedad argentina en saber y carácter, á la organización federativa. Discerniendo estos caracteres de la revolución salvamos la dignidad de la patria y la memoria de sus próceres. Nos ha animado un instinto fiel; y si las clases gobernantes no hubieran tenido confianza excesiva en sí propias y completa incredulidad en el pueblo y en el sistema de gobierno que debían adoptar, no lamentaríamos las mutilaciones inferidas al sistema federal al aplicarle.

La nación ha sido reorganizada bajo la inspiración del *Dogma socialista*. Sus celos y su exceptismo han sido incorporados á nuestras leyes, y la federación ha sido aceptada, cuando la fuerza de las cosas la impuso, con reticencias y enmiendas que la desfiguran.

Me fijaré en una. El artículo 67 de la constitución confiere atribuciones al congreso para dictar los códigos civil, penal, mercantil y de minería: facultad insólita en los gobiernos federales y que inutiliza en gran parte esta fecunda combinación política. No falta quien para co-

honestarla pretende que la mente de la constitución se reduce á dar al congreso una comisión que terminará una vez que haya formulado los códigos, quedando en adelante á las provincias autoridad para darse sus propias leyes. La explicación es improcedente ⁽¹⁾. El texto del § 11 del artículo 67 está aclarado y robustecido por el artículo 108 que prohíbe á las provincias dictar códigos, exceptuando tácitamente el de procedimientos, — después de haberlos promulgado la autoridad nacional. Es, pues, insostenible que las provincias conservan poder para modificarlos, porque como el derecho de modificar es ó nulo ó ilimitado, se sigue que podrían reemplazar los que la nación les diera; y como esto está explícitamente vedado, tenemos que es repugnante con la constitución nacional, y por lo tanto, inválido, todo acto legislativo de las provincias sobre materias atingentes á la vida civil, posterior á la vigencia de los códigos que el congreso sancione. Ahora, como es de la naturaleza del sistema federal constituir entidades provinciales capaces de reglar las relaciones sociales de acuerdo con su modo de ser y necesidades peculiares, es evidente que nuestra

(1) El congreso la ha rechazado implícita pero solemnemente. La ley de 29 de Septiembre de 1869, que puso en vigencia el código civil, ordena que los tribunales nacionales y provinciales informaran de tiempo en tiempo acerca «de las dudas y dificultades que ofreciese en la práctica la aplicación del código, así como de los vacíos que encontrasen en sus disposiciones para presentarlas oportunamente al congreso».

constitución lo bastardea. Esta grave deficiencia constitucional tiene por otra parte, la misma explicación que la tenacidad del partido unitario para rechazar el sistema que ella desfigura. Temíase que muchas provincias carecieran de hombres competentes para reformar la antigua legislación, armonizándola con los principios formalizados en la ley fundamental: se desconfiaba de sus recursos para preparar trabajos tan extensos, y aun de si les atribuirían ó no la importancia trascendental que tienen. No criticaré estos raciocinios. Observo lo que ha ocurrido en veinte años de régimen constitucional, y veo que la promesa de reforma no se realiza sino muy lenta y muy defectuosamente. El congreso ha convertido en ley de la República un código de comercio calculado para una provincia, y que es en gran parte inaplicable en la mayoría de las argentinas que tienen una organización judicial distinta; y este hecho es de sobra para ratificar la doctrina aceptada en los Estados Unidos de Norte América y de Colombia, y que acepto porque las legislaciones uniformes someten porciones del país á reglas inconvenientes ó estériles. Si algunas provincias argentinas pudieran haber demorado su reforma legislativa, es por lo demás incuestionable que cada una de ellas la habría acometido en su oportunidad y le habría adecuado, dictando códigos ó leyes fragmentarias, á sus condiciones especiales. Repito, empero, que no profundizaré esta crítica; bástame hacer constar el hecho que es

una consecuencia de la fe titubeante con que se acató la autonomía de las provincias.

Otra imperfección constitucional, que ha provocado mayores quejas, es el arreglo de la garantía que la nación ofrece á las provincias para conservar su forma republicana de gobierno. La *protección* de que habla la constitución norte-americana ⁽¹⁾ ha sido convertida en *intervención* por la argentina ⁽²⁾. En Estados Unidos está inhibido el poder nacional de ejercer la facultad que se le confiere, á menos de ser requerido por alguna legislatura de Estado, ó por el ejecutivo cuando la primera no puede ser convocada, á fin de cooperar á su defensa contra los disturbios domésticos; según la constitución argentina, de cuatro casos de intervención, sólo en dos es indispensable la requisitoria: cuando las autoridades locales peligran ó han sido depuestas, ya por sedición interna, ya por invasión de otra provincia; pero el gobierno federal puede intervenir *motu proprio* para defender una provincia contra ataques extranjeros y para estorbar cualquiera inversión de la forma republicana de gobierno. Atendidas las circunstancias que atravesaba el país al constituirse, la flaqueza de los obstáculos opuestos hoy mismo por la conciencia pública á los desmanes de mandatarios infieles,—no reprocho la alteración del modelo en este último punto, porque consi-

(1) Sección 4.^a del artículo 4.^o.

(2) Artículo 6.^o.

dero necesaria la protección nacional en favor de los pueblos contra los malvados que les sacrifican. Quería llamaros la atención sobre lo sustancial de las variantes adoptadas. *Proteger* sólo significa cooperar con la fuerza moral y material de la nación, á conservar ó restablecer el orden doméstico en las provincias: *intervenir*, por el valor propio de la palabra y el que le ha dado nuestra jurisprudencia, significa asumir total ó parcialmente y por tiempo más ó menos largo el gobierno de las provincias con fines puramente locales. La diferencia es grande y redundante en detrimento de la autonomía provincial, que en momentos aflictivos es absorbida por la soberanía nacional. Me apresuro, no obstante, á recordar que á salvo abusos que esa ley como todas las defectuosas puede apadrinar,— las facultades anejas al derecho de intervención son circunscriptas y no pasan de lo indispensable para volver á su normalidad una provincia perturbada. De todas maneras, cualquiera que sea el motivo y forma de la intervención, siempre que se haya producido acefalía en su teatro, compete al gobierno federal presidir la reconstrucción de los poderes derrumbados ó fenecidos.

Fué imposible mutilar el principio federativo hasta desposeer las provincias de facultades para su fomento económico.— Si tanta timidez hubiera prevalecido, se habría rechazado la forma de un sistema, cuya consolidación, nominal siquiera, cifraba toda esperanza de unidad na-

cional y de orden público. Es verdad que la emancipación de las provincias, como todo fruto ocasional de grandes catástrofes, ha sido en muchos casos obra indiscreta y ha revestido con la «soberanía» entidades impotentes para gobernarse bien; pero si tienen autoridad bastante para adquirir la importancia y la igualdad que ha de equilibrarlas, sólo de ellas, sea que se encuentren en una situación subalterna, sea que se vean complicadas en el perjuicio por el estado embrionario de otras de sus hermanas,— depende sin embargo, que desaparezcan las reservas y los equívocos de nuestro admirable régimen constitucional, cuya plenitud está contenida por deficiencias de organización local.

Movimiento económico, educación popular, todo resorte civilizador, es decir, fortificante, está torpe ó paralizado. ¿Por qué? Es llano, señores; porque hemos imaginado que la provincia es un elemento primitivo y simple en la complexión política de la nación. Es un enorme error. La provincia es un elemento secundario y compuesto: lo irreductible es el municipio, y los pensadores de 1837, que han sido los legisladores de 1852 adelante, han menospreciado este dato de las ciencias como lo demostré en mi lectura anterior. El error comienza á disiparse en su cabeza y desaparecerá del espíritu de sus sucesores, pero las malas leyes quedan como queda sobre tierra conquistada el estrago después que el ejército se marcha. La provincia argentina es inmóvil ó pesada como aquellos

animales imperfectos de las primeras edades del globo.

Deploramos la unidad de legislación que trunca nuestro plan político. Es perniciosa, pero es curable por el movimiento natural de la vida. Un código poco vale mientras sus generalidades no toman formas prácticas una vez aplicadas al régimen de las relaciones concretas por medio de la interpretación judicial; así que, la verdadera legislación está en la jurisprudencia, y ésta varía conforme varían de uno á otro estado social las circunstancias de las cosas y las necesidades de los pueblos. — Nuestra administración de justicia no es hoy día popular ni científica; es gremial, socialista y abogadil; pero si en una época que ya tarda, los pueblos le imprimen su verdadera fisonomía, la ley tendrá en cada provincia órganos competentes que la apropien á su manera de ser; y entonces llegaremos á esta alternativa: — ó conservar una ley transformada por la índole de cada uno de los centros en que se aplica, uniforme en la apariencia, varía en el fondo, — lo cual es absurdo: ó bien, reconocer autoridad bastante á las provincias para legislar sobre el orden social, — lo cual está en la lógica del federalismo, y será más ó menos tarde una consecuencia inevitable del desarrollo del país.

Laméntese también la intervención del gobierno nacional en los asuntos interiores de las provincias, según el sistema antes indicado; y juzgando imparcialmente se ve que él es indis-

pensable en nuestra situación presente. La vida administrativa y política de las provincias está refundida en los altos poderes públicos, y entre éstos, de preferencia el ejecutivo; por manera que cuando aquéllos ó el último desaparecen á impulsos de los disturbios, la sociedad queda imposibilitada para reorganizarse por falta de agentes legales que presidan la acción popular. — Para reconstituir las autoridades es necesario entregar la dirección de la provincia, ó á la revolución, medio insostenible y tanto más peligroso cuanto más delicado es el estado de un pueblo que acaba de salir de una agitación profunda, — ó á los poderes nacionales que representan un orden legal y una entidad diversa pero no extraña á las provincias. — No era mucho que la constitución prefiriera el segundo expediente. A las provincias compete inutilizarle. — Dadme un régimen municipal completo que perfeccione la fisiología política, y á semejanza del de Nueva Inglaterra, pueda suplir la iniciativa de poderes superiores caducos ó destruidos en los actos del pueblo tendentes á reconstruirlos, y será inútil la intervención nacional, á lo menos con los caracteres alarmantes que hoy reviste y necesita revestir porque sólo la mano del ejecutivo puede abrir los comicios. Si confiriéramos á los municipios ⁽¹⁾ la facultad de convocarse, para las asam-

(1) Esta idea sugerida á la Convención constituyente de Buenos Aires por el autor de estas Lecturas fué rechazada por una enorme mayoría.

bleas electorales la autonomía provincial sería menos rozada por los agentes de la soberanía nacional, y cada pueblo encontraría en sí mismo órganos de reparación indefinida.

Estudiando estos males y estos remedios percibiréis sin duda nuevas excelencias de la gran doctrina que acogemos. Donde quiera que se cercena una de sus aplicaciones se omite un principio de libertad, — y toda mejora política la consolida y la amplía.

Concluyo, señores, de lo dicho, que á pesar de la parsimonia del *Dogma*, sus autores supervivientes al desenlace del drama revolucionario, viéronse obligados á acatar el producto, antes desdeñado, de sus peripecias más dolorosas; pero, presa todavía de preocupaciones que se reflejan en su credo político, — no consagraron el derecho provincial sino en la medida rudimentaria de que les parecían capaces los pueblos en el instante de su renacimiento. La incredulidad truncó el sistema. Desconocieron que la libertad sólo se robustece en la acción; que quiere culto, y tiene un solo rito: el que practican los pueblos ejerciéndola. El primer acto visible de la sociedad cristiana fué un acto de libertad notorio á los contemporáneos y á la posteridad; venía á radicarla en el mundo, y la enseñaba y la aprendía á la vez en su única escuela, — la vida dura y valiente del que exige todos sus derechos y afronta todas sus responsabilidades. Nuestros estadistas se amedrentaron de las cosas como antes se habían amedrentado

de las palabras y de las ideas, y bastardearon el federalismo, porque antes habían repudiado su doctrina; aspiraron al eclecticismo y aglomeraron lo incompatible; la federación en la nación, el unitarismo en la provincia. No reprocho: critico. No puedo reprochar, porque esa generación, activa todavía, borra sus flaquezas con sus méritos; pero critico, porque es mi deber rasgar oropeles y descubrir realidades.