

La formación de la Argentina contemporánea

Por

Eduardo R. Graña

1. El año último conmemoramos los primeros doscientos años de la Revolución de Mayo, un acontecimiento pleno de significado como exteriorización de la voluntad de los miembros de una comunidad -que actualmente identificamos con el gentilicio de "argentinos"- de crear un poder político propio.

El nombre "Argentina" -que hoy es la denominación más corriente de nuestro país- fue propuesto, sin embargo, hace más de cuatro siglos. Apareció en una pieza literaria publicada en 1602, cuando su proceso de formación recién comenzaba, y es difícil establecer si se trató de una figura poética, de una sorprendente premonición o de un proyecto estratégico. Su autor, en cualquier caso, lo asoció geográficamente en forma precisa: "*Este tratado y libro lo intitulo y nombro Argentina tomando el nombre del sujeto principal, que es el Río de la Plata*"¹.

Solo algunos años antes, en 1580, Juan de Garay había reinstalado en su orilla occidental una ciudad, a la que -de acuerdo con el acta fundacional- llamó de la Trinidad². Este nombre no lo trascendería y la ciudad sería conocida, en adelante, como "Buenos Aires"; denominación que se encontraba asociada tradicionalmente a un antiguo emplazamiento erigido -aproximadamente en el mismo lugar- por Pedro de Mendoza en 1536 y que, luego, fuera abandonado³.

¹ del Barco Centenera, Martín, *Argentina y la conquista del Río de la Plata, con otros acaecimientos de los Reinos del Perú, Tucumán y Estado de Brasil*. Ver Ramella, Pablo A., *Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1982, p. 58. La obra de 1612 de Díaz de Guzmán, Ruy, *Anales del descubrimiento, población y conquista del Río de La Plata*, Buenos Aires, Claridad, 2010, se suele publicar como "La Argentina", aunque ese no fuera el título que le diera su autor.

² La fundación tuvo lugar el 11 de junio de 1580. Luqui Lagleyze, Julio A., *Sencilla historia de Buenos Aires*, Buenos Aires, Librerías Turísticas, 1994, p. 40.

³ Gandía, Enrique de, Primera fundación de Buenos Aires. En: *Historia de la Nación Argentina (desde los orígenes hasta la organización definitiva en 1862)*, Buenos Aires, El Ateneo, 1955, T. III, p. 140. El autor afirma que el emplazamiento fue una verdadera ciudad o pueblo y que su fundación tuvo lugar el día 3 de febrero. Su nombre habría sido "Nuestra Señora del Buen Aire" por una devoción religiosa de su fundador.

De todos modos, se dice que -en la imaginación de Garay- el objetivo de la refundación era retomar la estrategia que el fracaso anterior había desarticulado: la población estaba destinada a ser *"la puerta de la tierra"* que los españoles estaban poblando en esta parte de América del Sur. Se sostiene, además, que la ciudad asumió *"enérgicamente esa vocación intermediadora"* y marcó *"claramente el signo de su futura relación con el destino nacional: una relación matizada de entendimientos y enfrentamientos, de gerencias y de mediaciones, de liderazgos gloriosos por momentos, pero no pocas veces resistidos. Como si esa mísera aldea, de entrada nomás, hubiera prefigurado la contradictoria función que habría de protagonizar en la formación del país que se levantaría en su contorno"*⁴.

2. La construcción del Estado argentino no fue una tarea sencilla -estas aventuras de la humanidad nunca lo son- sino que, por el contrario, debió superar múltiples desafíos. Como consecuencia, la plasticidad de su etapa fundacional se manifestó en las diversas formas que fue asumiendo sucesivamente su estructura institucional hasta llegar a su configuración en términos contemporáneos. Tales cambios obedecieron, en ciertas oportunidades, a nuevas circunstancias -internas o externas- y, en otras, a la ultraactividad de antiguas instituciones a las que la tradición dio renovada vigencia, formal o informalmente; en particular, cuando no se manifestaba claramente la existencia de un consenso sobre cómo afrontar tales situaciones.

Me propongo bosquejar, en sus grandes líneas, ese proceso de formación, mediante un enfoque fundamentalmente descriptivo e intentaré -en la dimensión en que este propósito es alcanzable- obviar todo juicio de valor⁵. Existe un nutrido acervo documental y también una vastísima bibliografía sobre el tema, pero el método elegido hará que la reconstrucción se base, sustancialmente, en los elementos de juicio que nos proporcionan las acciones de quienes fueron protagonistas de nuestra historia común, cuando nos han legado instrumentalmente su visión de las circunstancias que les tocó protagonizar o de las soluciones políticas que intentaron llevar a la práctica.

Al respecto, solo excepcionalmente se discute que el Derecho Constitucional de un Estado -tomando la expresión en un sentido amplio- está compuesto por normas formales pero también informales, en particular, de fuente consuetudinaria. Pero en esta materia, a diferencia de lo que ocurre en otros ámbitos del Derecho, *"la costumbre es producto de sus operadores específicos, de quienes actúan la constitución"*⁶, más que de quienes formulan doctrinas sobre ella. De

⁴ Luna, Félix, *Buenos Aires y el país*, Buenos Aires, Sudamericana, 1994, pp. 13/14.

⁵ Sin perjuicio del que está implícito en toda selección de acontecimientos relevantes.

⁶ Sagüés, Néstor P., *Elementos de derecho constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1997, T. 1 pp.129/130.

todos modos, tengo presente que *“entre las condiciones naturales y culturales de la unidad estatal que han de considerarse, el territorio y el pueblo son los elementos relativamente permanentes; esto explica el hecho de que la conducta del Estado no sea nunca el mero resultado de una conformación impuesta con plena libertad por caudillos y grupos de acuerdo con las ideas del momento, sino que entraña un especial carácter que sobrevive a los individuos y a las formas del Estado”*⁷.

4. La ocupación del territorio sobre el que hoy ejerce su soberanía la República Argentina fue solo una parte de la creación de un imperio español, que comenzó a fines del siglo XV y principios del XVI, cuando aparecieron definitivamente estructurados los reinos que en Europa integrarán la monarquía: el de Castilla y León -predominante luego de la incorporación de Granada (1492) y de Navarra (1515)- y el de Aragón; los que, gobernados con instituciones particulares, siguieron políticas de expansión divergentes. Mientras Aragón se dirigió hacia el este -particularmente hacia la actual Italia-, Castilla lo hizo hacia el sur y el occidente; es decir, hacia el norte de África y el Atlántico. Esta suerte de delimitación de esferas de influencia condujo a que se le atribuyera el dominio de las tierras americanas.

Y así, fueron los reyes castellanos los que capitularían con Colón titulándose *“señores que son de las dichas mares Océanas”*⁸. Una vez conocido el descubrimiento, el Papa Alejandro VI concedió a Fernando e Isabel y a sus *“herederos y sucesores los Reyes de Castilla y León, para siempre”*, el dominio de las nuevas tierras, haciéndolos *“señores de ellas con plena y libre y omnímoda potestad, autoridad y jurisdicción”*⁹. La incorporación formal y solemne de las Indias a la corona tuvo lugar en 1520, bajo el reinado de Carlos V¹⁰.

⁷ Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1968, pp. 155 y ss.

⁸ Capitulación de los Reyes Católicos con Cristóbal Colón del 17 de abril de 1492.

⁹ Primera y segunda bulas *Inter caetera*, del 3 y 4 de mayo de 1493. Portugal, invocando derechos adquiridos discutió la donación pontificia, resolviéndose provisoriamente el conflicto mediante la firma, el 7 de junio de 1494, del tratado de Tordesillas, en el que se estipulaba *“que se haga y asigne por el dicho mar Océano una raya o línea derecha de polo a polo ... a trescientas setenta leguas de las islas de Cabo Verde para la parte de poniente, y que todas las tierras ubicadas al oeste de esa línea serían para Castilla, quedando a Portugal las que se encontraran al oriente”*. La imprecisión de estos límites jugaría un papel central en la historia de nuestro territorio.

¹⁰ La Pragmática Sanción del 9 de julio de 1520 del monarca, Carlos I de España, establecía: *“que ahora y de aquí adelante en ningún tiempo del mundo las dichas islas y tierra firme del mar Océano, descubiertas y por descubrir, ni parte alguna ni pueblo de ellas no será enajenado, ni apartaremos de nuestra Corona real nos, ni nuestros herederos, ni sucesores en la dicha Corona de Castilla, sino que estarán y las tenemos como cosa incorporada a ella; y si necesario es de nuevo las incorporamos y metemos, y mandamos que en ningún tiempo puedan ser sacadas ni apartadas ... y que no haremos merced alguna de ellas, ni de cosa de ellas a persona alguna”*.

5. Las alternativas históricas impiden considerar el sistema político indiano, que se estableció en las nuevas tierras a partir de entonces *"como un régimen permanente e invariable"*. Al contrario, pueden señalarse tres etapas fundamentales y con características diferentes durante el período de la dominación hispánica. *"La primera, que va desde el descubrimiento hasta la creación del Consejo Real y Supremo de las Indias en 1524, es una época de formación, en la que no aparece definida la personalidad política ni jurídica de las Indias: estas son meras dependencias de Castilla, que las gobierna y las dirige sin ninguna limitación"*¹¹.

Esta primera etapa se distingue por la existencia de regímenes inorgánicos, inestables y frecuentemente personalistas, como consecuencia de que la necesidad de recurrir al concurso de particulares obliga a la corona a otorgarles privilegios de ascendencia medieval. Los adelantados son la institución típica -pero no exclusiva- de este período. *"Comienza naturalmente con el establecimiento de los españoles en nuestro territorio, o sea con las expediciones iniciales de don Pedro de Mendoza en el Río de la Plata, de Juan Núñez de Prado en el Tucumán y de Pedro del Castillo en el distrito de Cuyo"*. *"Las tres expediciones mencionadas fundaron otros tantos distritos políticos que inicialmente tuvieron -con excepción de Cuyo- una autonomía más o menos prolongada. Pero todos se incorporaron, durante la séptima década del siglo XVI, al virreinato del Perú y a las audiencias de Charcas y de Chile, completándose así la organización jerárquica del régimen político"*.

"En ese momento debería comenzar el segundo período; pero la subsistencia, en el Río de la Plata, del adelantamiento y de otras modalidades políticas especiales, hace preferible postergar hasta que ambos desaparecen en 1593 el final de la primera época, que abarcará así todo el proceso de la conquista y de la fundación de ciudades. A partir de 1561 en Cuyo; 1567 en el Tucumán, y 1593 en el Río de la Plata, el país queda definitivamente regido por gobernadores que integran las jerarquías administrativas del sistema indiano. Y es por eso que llamamos, a este segundo período de nuestra evolución política, la época de los gobernadores".

6. Sostiene el autor cuya partición temporal seguimos en este punto que *"al reconocerse la existencia de los reinos indianos y al surgir los organismos que han de gobernarlos bajo la dirección exclusiva del rey, Carlos V da nacimiento a un nuevo Estado, a la vez distinto y unido a los demás de su corona. La forma que reviste entonces el imperio es sin duda la de una unión real, porque si, desde el punto de vista internacional, aquel aparece como un conjunto homogéneo, desde el punto de vista interno se advierte la existencia de diferentes Estados"*.

¹¹ Zorraquín Becú, Ricardo, *La organización política argentina en el período hispánico*, Buenos Aires, Perrot, 1962, pp. 14 y ss.

“Y lo que vincula a unos y otros no es solamente el lazo dinástico común sino también el establecimiento de varias instituciones y organismos que dan mayor cohesión al conjunto así formado: los Consejos de Estado, de Hacienda y de Guerra, la política internacional, religiosa y militar comunes, y la existencia de ciertas leyes fundamentales que regulan el funcionamiento de esa monarquía. Pero esos organismos y principios comunes no privan de su autonomía a los reinos que componen el imperio. El Consejo de Indias es supremo en su esfera y solo depende del monarca; la América hispánica adquiere y mantiene todas las características de un Estado, y desde el punto de vista jurídico tiene una legislación y un gobierno propios que la distinguen de los demás Estados del imperio”.

7. *“La tercera etapa comienza naturalmente en 1776, cuando se crea el Virreinato del Río de la Plata¹² y se unen definitivamente los territorios hasta entonces separados. De inmediato se implantan las intendencias, y surge un nuevo ordenamiento judicial, económico y político que transforma profundamente a estas regiones, y que le da la fisonomía que ha de tener al producirse la emancipación”¹³.*

Se plantean muchos interrogantes sobre la vigencia práctica de estas reformas del reinado de Carlos III y la medida en que el impulso centralista y uniformador de los borbones, aplicado antes en la España europea¹⁴, se vio neutralizado por la persistencia de las tradiciones locales en materia de gobierno. De todos modos, parece incuestionable que los particularismos regionales jugarían un papel central en la formación de los Estados sucesores del imperio. En este sentido, se destaca que todos los que surgirían en América “se estaban perfilando e incubando mucho antes a través de procesos históricos complejos” y lo harían en el marco de divisiones administrativas coloniales preexistentes¹⁵. En el caso de nuestro país, se atribuye una influencia especial en el proceso de construcción de su futuro federalismo a intendencias¹⁶ o municipios¹⁷, cuya jurisdicción fue definida en esa época.

¹² Reales Cédulas del 1° de agosto de 1776, en forma provisoria, y del 27 de octubre de 1777, en forma definitiva.

¹³ Zorraquín Becú, Ricardo, *“La organización política argentina en el período hispánico”*, ob. cit., pp. 71 y ss.

¹⁴ “A partir de los decretos de ‘nueva planta’ c. 1707/1716-, que abolieron los fundamentos jurídicos y políticos de los antiguos reinos de Aragón, Valencia, Mallorca y Cataluña, estos perdieron su calidad de virreinos (no así Navarra, que se conservó como tal) y el manejo de su organización política administrativa, y adquirieron un status administrativo similar al imperante en Castilla”. Chiaramonte, José C., *Modificaciones del Pacto Imperial*. En: *De los Imperios a las Naciones: Iberoamérica*, Zaragoza, Forum International des Sciences Humaines, 1994, p. 114.

¹⁵ Pietschmann, Horst, *Los principios rectores de la organización estatal en Indias*. En: *De los Imperios a las Naciones ...*, ob. cit., p. 84.

¹⁶ San Martino de Dromi, María L., *Intendencias y provincias en la historia argentina*, Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 1992.

¹⁷ Rosa, José M., *Del municipio indiano a la provincia argentina (1580-1852)*, Buenos Aires, Peña Lillo, 1974.

En cualquier caso, es claro también que fueron estas decisiones políticas las que, más allá del proyecto imaginado por su segundo fundador, llevaron al plano de la realidad la función nuclear¹⁸ que Buenos Aires desempeñaría más tarde en nuestra historia luego de que su existencia transcurriera por casi por dos siglos en el plano menor en que la colocaba su dependencia del lejano Virreinato del Perú, con sede en Lima, y de la Audiencia de Charcas¹⁹.

8. La creación del Virreinato del Río de la Plata en 1776 fue la estrategia de defensa del imperio español contra el de Portugal, al que proyectaba desalojar de su ribera oriental²⁰, y abarcaba una vasta extensión comprendida entre Tierra del Fuego y el Alto Perú y entre el Atlántico y los Andes, es decir, todas las áreas fronterizas con su circunstancial adversario.

Poco después, se le dio *“una moderna organización administrativa, el sistema de intendencias, de origen francés, que ya funcionaba en la misma España”*. En 1782 se dividió el nuevo Virreinato en ocho intendencias; asignándose a cada una de ellas *“un intendente con poderes cuidadosamente especificados en cuatro departamentos: hacienda, justicia, guerra y administración general. El sistema estaba destinado a proporcionar un gobierno más efectivo y una administración más racional para una región que hasta entonces habían descuidado las autoridades metropolitanas”*²¹.

Sin embargo, la importancia de las ocho intendencias no era semejante²². En una de ellas gobernaba el virrey quien, como *alter ego* del monarca absoluto

¹⁸ Bidart Campos habla de la influencia “mesológica” de Buenos Aires, en cuanto “derivada del medio”, “entendiendo por “medio” el ámbito físico y geográfico, más el ingrediente institucional que la ubicación territorial proporciona”. Bidart Campos, Germán J., *Historia política y constitucional argentina*, Buenos Aires, Ediar, 1977, T. I, p. 143.

¹⁹ En el período anterior, la Real Audiencia de Buenos Aires había existido solo brevemente. Creada el 6 de abril de 1661, fue disuelta diez años más tarde. Sería restablecida definitivamente el 25 de julio de 1782, comenzando a funcionar al año siguiente.

²⁰ El 4 de junio de 1777 fuerzas españolas comandadas por el primer virrey, Pedro de Cevallos, conquistaron la Colonia del Sacramento; cedida definitivamente por el Tratado de San Ildefonso, del 1° de octubre siguiente.

²¹ Lynch, John, *Administración colonial española*, Buenos Aires, Eudeba, 1962, pp. 7-8.

²² La Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincias en el Virreinato de Buenos Aires fue promulgada el 28 de enero de 1782. Fue modificada por una Real Cédula del 5 de agosto del año siguiente, desapareciendo la Intendencia de Cuyo y dividiéndose la de Tucumán. Como consecuencia, el territorio del Virreinato quedó organizado en una Superintendencia General, con sede en Buenos Aires, y siete Intendencias: de Asunción del Paraguay, de Córdoba del Tucumán, de Salta del Tucumán, de Charcas (o Chuquisaca), de Potosí, de Cochabamba y de La Paz. Se creaban también cuatro gobiernos político-militares subordinados a las Intendencias en cuyo distrito estaban: Montevideo (Buenos Aires), Misiones (según los pueblos, de Buenos Aires o de Asunción del Paraguay), Moxos y Chiquitos (de Cochabamba). En 1796 se creó la Intendencia de Puno (desmembrada de la de La Paz pasó a depender del Virreinato del Perú) y en 1807 los distritos///

español, representaba su poder en estas tierras distantes. "Para realizar la concentración, el medio natural fue entregar o situar el mecanismo de concentración en una provincia-metrópoli de las demás, y entregar el gobierno directo, inmediato y exclusivo de esa provincia-metrópoli al representante inmediato del rey de España, es decir, al virrey". "Y para que este poder central o metropolitano fuese omnipotente y superior al de todo el país de su dependencia, no había otro medio que dar a la provincia-capital de su residencia y mando inmediato y exclusivo, el peso, valor y dimensiones del reino o virreinato todo entero. La unidad e integridad de esta provincia-metrópoli venía a ser la llave de todo el poder omnímodo y extraordinario del rey, sobre todos sus colonos y vasallos".

"De ahí vino, en la constitución colonial del Plata, que la provincia-metrópoli de Buenos Aires fuese formada del territorio de la provincia propiamente dicha y de la ciudad de su nombre, capital común y general de todas las demás provincias del reino entero. Eran dos países en uno que respondían a los dos cargos que asumía el virrey, para constituir la omnipotencia de su poder extraordinario, el de gobernador de la provincia propiamente dicha de Buenos Aires y, a la vez, el de virrey y capitán general del conjunto de todas las provincias en que el virreinato estaba dividido para su gobierno o régimen monárquico".

La Intendencia de Buenos Aires, entonces, "era una *superintendencia general, que se denominaba Superintendencia de Ejército y Provincia por corresponderle el mando militar total; las demás eran intendencias de provincia que, en materia militar, tenían calidad de subdelegadas de la de Buenos Aires*"²³.

9. Esta distribución de competencias en el área de defensa del Virreinato hizo que su capital tuviera un rol protagónico frente a las variadas amenazas que suscitaba el carácter endémico de las guerras europeas en la época napoleónica y las diversas alianzas que sucesivamente involucraban; aunque también piratas y corsarios la alertaron en varias oportunidades. Pero ninguna de ellas lo puso realmente a prueba hasta 1806, cuando Buenos Aires fue atacada y ocupada por algún tiempo por fuerzas británicas, para luego ser reconquistada por sus propios vecinos; quienes la defendieron con éxito al año siguiente, al producirse un nuevo intento de conquista de mucha mayor envergadura.

"Las invasiones inglesas como hechos aislados en cualquier otra época de la Colonia, no tendrían importancia. Su gran importancia nace de la época en la

//de Chichas y Tarija se separaron de la Intendencia de Potosí y pasaron a la jurisdicción de la de Salta del Tucumán. Zorraquín Becú, Ricardo, *La organización política...*, ob. cit., pp. 246 y ss.

²³ Alberdi, Juan B., *La República Argentina consolidada en 1880 con la ciudad de Buenos Aires por capital*, también titulada *La Revolución del 80*, 2ª parte, capítulo 5, punto 9, citado por Grondona, Mariano, *Los dos poderes*, Buenos Aires, Emecé, 1973, pp. 7/8.

que sucedieron, y porque sus antecedentes y resultados forman parte integrante del proceso de nuestra independencia y su primera manifestación militar, pues para Buenos Aires fueron las primeras y únicas batallas que en ella se libraron para su independencia. No pueden concebirse los sucesos de mayo de 1810, sin el antecedente de las invasiones que forjaron el instrumento que los hizo posibles, es decir, el ejército criollo²⁴.

Más allá de los sucesos bélicos y de la consigna “el amo viejo o ninguno” que entonces se escuchaba²⁵, en el marco de tales invasiones se produjeron dos acontecimientos de indudable relevancia política. En primer lugar, el Cabildo de Buenos Aires -como consecuencia de que el virrey había abandonado la ciudad- nombró, el 14 de agosto de 1806, como comandante militar de la plaza a Santiago de Liniers, un funcionario de origen francés y de inferior jerarquía. Luego, el 10 de febrero de 1807, frente al segundo ataque británico, el mismo cuerpo -actuando en Junta de Guerra con la Audiencia, el Consulado y caracterizados vecinos- suspendió al virrey en su cargo y dispuso su arresto; designando capitán general, ahora de todo el Virreinato, al mismo Liniers. Es muy claro que estas decisiones, aunque fundamentadas sobre la base de una situación excepcional, no fueron aplicación del principio “obedézcase pero no se cumpla”²⁶; al tratarse de la remoción de funcionario designado por el rey decidida por sus súbditos y de su reemplazo por otro, también elegido por sus súbditos. Pese a ello, el 3 de diciembre del mismo año el gobierno español confirmó a Liniers como virrey interino.

10. Pero en mayo de 1808 sucedió un episodio absolutamente singular y sin precedentes no solo en la historia de España, sino en la de las monarquías europeas: los miembros de la familia real abdicaron forzosamente su trono y la corona fue transferida, primero a Napoleón Bonaparte y luego a su hermano José. Este hecho generó, por una parte, un rechazo casi unánime del usurpador en España y en América; pero también, por la otra, la acefalía del poder político. Esta fue suplida en España por la creación espontánea de juntas en las ciudades capitales de los antiguos reinos y provincias que encauzaron localmente la resistencia; y cuyos diputados luego constituirían una Junta Suprema Central Gubernativa del Reino, con sede en Aranjuez²⁷. La existencia de

²⁴ Roberts, Carlos, *Las invasiones inglesas del Río de la Plata (1806-1807)*, Buenos Aires, Emecé, 2000, p. 11.

²⁵ de Gandía, Enrique, La legislación de Indias durante el siglo XVIII. En: *Historia de la Nación Argentina (desde los orígenes hasta la organización definitiva en 1862)*, Buenos Aires, El Ateneo, 1956, T. IV, p. 69.

²⁶ Pietschmann, Horst, Los principios rectores de la organización estatal en Indias. En: *De los imperios a las naciones...*, ob. cit., p. 90.

²⁷ El 25 de septiembre de 1808. Posteriormente, este organismo se trasladaría a Sevilla y, finalmente, a la isla de León, siguiendo los avatares de la guerra de la Independencia española.

estos órganos, sin embargo, no se fundaba en ningún precedente legal: eran poderes revolucionarios. *"Por las circunstancias mismas de la crisis y sin que nadie se lo propusiese, la soberanía recae repentinamente en la sociedad"*; provocando *"la aparición de múltiples problemas en cuanto a la naturaleza de la monarquía, que habían estado hasta entonces como 'congelados' por el absolutismo"*²⁸.

El primero concernía a su estructura territorial, es decir: ¿la monarquía hispánica era unitaria o plural? En la España peninsular, la inmensa mayoría de las élites gobernantes -fueran pro o antiabsolutistas- la pensaban como unitaria. En América, salvo para una ínfima minoría de europeos residentes, la monarquía era claramente plural, en una doble dimensión: una tradicional -un conjunto de "pueblos", es decir, de reinos y provincias- y otra más reciente y dualista, que la veía como formada por un pilar europeo y otro americano. Detrás de estas dos concepciones opuestas se escondía otro problema que preocupaba solo a América: su igualdad política con la península. Esta divergencia se va a concretar en dos cuestiones principales que van a ser la causa primordial de la posterior ruptura: el derecho de los americanos de constituir sus propias juntas y la igualdad de representación en los poderes centrales de la monarquía; en la Junta Central primero, en las Cortes después.

*"Los americanos acabaron reconociendo a la Junta de Sevilla, que fingía ser el gobierno legítimo de la monarquía, precisamente para evitar la formación de juntas en América. Las tentativas para formar esas juntas serán adelante permanentes. Unas no pasan de conjuraciones abortadas, como las de Caracas, Buenos Aires²⁹ o Valladolid de Michoacán; otras, después de un éxito inicial, como las del Alto Perú³⁰ y Quito en 1809, son reprimidas por las autoridades reales como si se tratara de vasallos rebelados contra el rey ¿Qué legitimidad diferente de la de los "pueblos" pueden invocar los gobiernos peninsulares para impedir que los de América se apoyen también en ella para constituir sus propios gobiernos"*³¹.

²⁸ Guerra, François X., La desintegración de la monarquía hispánica: Revolución de Independencia. En: *De los imperios a las naciones...*, ob. cit., pp. 202 y ss.

²⁹ El autor se refiere a lo que se conoce como la asonada del 1° de enero de 1809, encabezada por Martín de Álzaga contra Liniers, sobre cuyos propósitos últimos no existe una interpretación generalmente aceptada y que no tuvo éxito al carecer del apoyo de los regimientos criollos. Se atribuye al virrey haber dicho entonces que "Antes de aceptar juntas, moriría en su puesto". Scenna, Miguel A., *Las brevas maduras*. En: *Memorial de la Patria*, dirigido por Félix Luna, Buenos Aires, Astrea, 1974, p. 156.

³⁰ Las revoluciones de Chuquisaca (25 de mayo) y La Paz (16 de julio) fueron sofocadas drásticamente por el intendente de Potosí, con el auxilio de los virreyes del Perú y del Río de la Plata.

³¹ Una excepción, que no señala el autor, fue la Junta de Montevideo, creada el 21 de septiembre de 1808 en oposición al gobierno ejercido desde Buenos Aires, a impulso de las propias autoridades peninsulares locales encabezadas por Francisco Javier de Elío. El virrey Liniers dispuso reprimirla, aunque las acciones nunca se llevaron adelante. Fue disuelta el 30 de junio de 1809 por su sucesor///

Máxime cuando, contemporáneamente, la propia Junta Central había hecho una declaración y, al mismo tiempo, una invitación: *“considerando que los vastos y preciosos dominios que España posee en las Indias no son propiamente colonias o factorías como las de las otras naciones, sino una parte esencial e integrante de la monarquía española ... se ha servido declarar ... que los reinos, provincias e islas que forman los referidos dominios, deben tener representación inmediata a su Real persona por medio de sus correspondientes diputados”*³².

11. Tal vez por la gravedad de la crisis general de legitimidad, la autonomía que se había arrogado la capital del Virreinato durante las invasiones inglesas pareció entrar en una especie de paréntesis: el nombramiento de Baltasar Hidalgo de Cisneros como reemplazante de Liniers, el 8 de febrero de 1809, fue formalmente aceptado aunque no sin ciertas vacilaciones. Sin embargo, la desintegración de las autoridades que gobernaban la península en nombre de un monarca ausente al año siguiente³³ hizo que volviera a manifestarse³⁴.

Prescindiendo de abundar en detalles suficientemente conocidos, recordaré solamente que en el Cabildo Abierto celebrado el 22 de mayo de 1810, se decidió -ahora- destituir al nuevo virrey y que el voto que reunió mayor número de adhesiones -formulado por Cornelio de Saavedra- concluía *“y que no quede duda que es el pueblo el que confiere la autoridad o mando”*³⁵ a la junta que lo reemplazaría y que sería elegida por el mismo Cabildo de Buenos Aires.

Uno de los oradores -Juan J. Paso- fundamentó la validez de la decisión que adoptaba la ciudad: *“Buenos Aires no es solo la capital del Virreinato y la hermana mayor de las demás provincias, sino que por su puerto y río es la que*

///Baltasar Hidalgo de Cisneros. Su promotor sería designado más tarde como nuevo virrey, luego de la Revolución de Mayo. No ha sido establecida fehacientemente la supuesta relación entre este movimiento y el de Álzaga, aludido en una nota anterior.

³² Real Orden del 22 de enero de 1809. La disposición, sin embargo, le asignaba a América solo 9 miembros sobre un total de 35 integrantes, pese a que su población era mayor que la europea.

³³ El 29 de enero de 1810 la Junta Central se disolvió delegando su autoridad en un Consejo de Regencia de España e Indias, acto para el que carecía de facultades.

³⁴ “Desde 1809 es posible observar un clima de agitación entre activos pobladores de la capital a partir de los acontecimientos de 1808. Muchos de los personajes que participaron de las reuniones clandestinas celebradas en la coyuntura en que Cisneros asumió el cargo de virrey fueron quienes discutieron los pasos a seguir en la semana de mayo”. Ternavasio, Marcela, *Historia de la Argentina (1806-1852)*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009, p. 71.

³⁵ Rosa, José M., *Historia Argentina*, Buenos Aires, Oriente, 1970, T. II, p. 185. El voto de Saavedra tuvo 83 adherentes. De los concurrentes, 158 vecinos consideraron que Cisneros carecía de legitimidad para continuar en el cargo por la disolución del órgano que lo había designado; de ellos, 92 se inclinaron por la constitución de una junta y 66 porque el Cabildo asumiera el mando. Otros 66 votos se expidieron por la continuidad del virrey. Ruiz Moreno, Isidoro J., *Campañas militares argentinas. La política y la guerra*, Buenos Aires, Emecé, 2005, T. I, p. 67.

*queda al alcance de los enemigos y los riesgos que pueden venirle desde afuera; y así como los hermanos y amigos pueden tomar legítimamente el negocio ajeno para beneficiar al ausente o para salvar sus derechos, así una capital o un pueblo tiene la facultad y el derecho de tomar la gestión del asunto ante el peligro común, sin perjuicio de someterse después a la aprobación de sus consocios, dándoles cuenta y razón de lo que ha hecho*³⁶.

Luego de que el Cabildo intentara conformar el nuevo órgano con integrantes que no fueron aceptados o luego renunciaron, el 25 de mayo de 1810 se constituyó una Junta Provisional Gubernativa de las Provincias del Río de la Plata a nombre del Sr. D. Fernando VII³⁷; hecho que, analizado a partir de los mismos términos entonces empleados, implicó no solo la caducidad de la autoridad del virrey español decidida tres días antes, sino también la aparición de una nueva entidad en sustitución del antiguo Virreinato. Aquella decisión significó el comienzo formal del proyecto de autodeterminación política; porque -como se ha dicho- *"la existencia jurídica de un Estado solo puede descansar en su propia voluntad"*³⁸.

13. Dos días después, la Junta dirigió una circular a las ciudades hasta entonces subordinadas procurando su adhesión al invitarlas a enviar sus diputados para sumarse a ella³⁹, con resultados diversos.

El gobernador de Córdoba intentó enfrentarla decididamente, pero las fuerzas que intentaba organizar se desbandaron ante las tropas enviadas desde Buenos Aires y su oposición fue drásticamente reprimida⁴⁰. La expedición continuó su marcha hasta internarse profundamente en el Alto Perú. Luego de algunos éxitos político-militares iniciales, el ejército revolucionario sufrió una completa derrota en 1811 en la batalla de Huaqui. A partir de ese hecho de armas, la resistencia realista se consolidó en las antiguas Intendencias del norte, pero los enfrentamientos no produjeron resultados decisivos: a los avances de uno de los ejércitos en el territorio adversario sobrevino siempre una derrota que volvió la situación aproximadamente al punto de partida⁴¹. Luego de varios intentos infructuosos,

³⁶ Bidart Campos, Germán J., *Historia política y constitucional argentina*, ob. cit., T. I, p. 81.

³⁷ Denominación oficial adoptada en el Reglamento sobre el Despacho y Ceremonial en Actos Públicos, del 28 de mayo de 1810, cuyo artículo VII prescribía que "Las Armas harán a la Junta los mismos honores que a los Excmos. Señores Virreyes".

³⁸ Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, ob. cit., p. 159.

³⁹ Se presentaba como "Junta Provisional Gubernativa de la Capital de Buenos Aires".

⁴⁰ Este episodio le costó la vida al héroe de las invasiones inglesas, Santiago de Liniers, entre otros líderes leales al rey.

⁴¹ Así como la expedición republicana había triunfado, antes de Huaqui (a menos de cien kilómetros de la ciudad de La Paz, 20 de junio de 1811), en Suipacha (cerca de la ciudad de Tupiza, en el///

el Directorio aprobó un cambio en la estrategia diseñado por el general José de San Martín⁴², que derivó en las expediciones a Chile y a Perú, y la confrontación bélica quedó prácticamente estabilizada en la frontera de Salta, defendida por las milicias provinciales al mando de Martín Miguel de Güemes.

El estado de guerra no concluiría hasta mucho más tarde, en 1824, cuando las últimas fuerzas realistas -a las que se habían sumado las que se replegaron del Perú luego de la caída de Lima, ocupada por San Martín- fueron vencidas en la batalla de Ayacucho⁴³, por un ejército sudamericano al mando del mariscal Antonio José de Sucre. El jefe militar vencedor reunió un congreso que proclamó la independencia de estas antiguas intendencias del Virreinato con el nombre de República de Bolívar; denominación que, poco después, derivaría en el neologismo Bolivia⁴⁴.

Paralelamente, otra pequeña expedición porteña que, al mando de Manuel Belgrano, se dirigió hacia la Gobernación del Paraguay no tendría éxito en su propósito de sumarla a la causa de la revolución. A las previsibles derrotas militares que sobrevinieron⁴⁵, se sobrepuso un limitado éxito político: aquel pueblo derrocaría a las autoridades españolas y formaría su propia junta en mayo de 1811; absteiniéndose de intervenir en la confrontación entre republicanos y leales al rey⁴⁶.

///departamento de Potosí, el 7 de noviembre de 1810), y luego contendría la posterior contraofensiva realista en Tucumán (24 de septiembre de 1812) y Salta (20 de febrero de 1813), sería derrotada al volver a incursionar en el Alto Perú en Vilcapugio (19 de octubre de 1813) y Ayohuma (14 de noviembre de 1813) al norte de Potosí y, por último, en la segunda batalla de Sipe-Sipe (29 de noviembre de 1815) en el departamento Cochabamba. Ruiz Moreno, Isidoro J., *Campañas militares argentinas...*, ob. cit., T. I pp. 95 y ss.

⁴² Lynch, John, *San Martín. Soldado argentino, héroe americano*, Barcelona, Crítica, 2009, pp. 93 y ss.

⁴³ El 9 de diciembre de 1824.

⁴⁴ El 9 de julio de 1825. Aillón Soria, Esther, De Charcas/Alto Perú a la República de Bolívar/Bolivia. En: *Crear la Nación. Los nombres de los países de América latina*, Chiaramonte, José C.; Marichal, Carlos y Granados, Aimer (Comps.), Buenos Aires, Sudamericana, 2008, p. 129. El anterior 9 de mayo, se había decidido que "aunque las cuatro provincias del Alto Perú han pertenecido siempre a este Estado, es la voluntad del Congreso General Constituyente, que ellas queden en plena libertad para disponer de su suerte, según crean convenir a sus intereses y a su felicidad". Se suscitó, en cambio, una prolongada cuestión diplomática con relación a la provincia de Tarija que se había organizado en 1826 y correspondía a la jurisdicción de la antigua Intendencia de Salta del Tucumán, con motivo de su posterior escisión en el mismo año para integrarse en la República de Bolivia.

⁴⁵ Luego de un éxito inicial al cruzar el río Paraná en Campichuelo (19 de diciembre de 1810), las fuerzas de Buenos Aires fueron vencidas en Paraguarí (19 de enero de 1811, a menos de 70 kilómetros de Asunción) y Tacuarí (19 de marzo de 1811, en el sur del Paraguay). Ruiz Moreno, Isidoro J., *Campañas militares argentinas...*, ob. cit., T. I, pp. 83 y ss.

⁴⁶ Luego de distintas alternativas, el Paraguay iniciaría, a partir de entonces, una prolongada etapa de neutralidad y aislamiento que no concluiría hasta 1840, con la muerte de José Gaspar Rodríguez de Francia, nombrado dictador perpetuo en 1816.

A su vez, la respuesta de un cabildo abierto reunido en la ciudad de Montevideo⁴⁷ a la circular de la Junta de Buenos Aires a la que me he referido -en discordancia con la adhesión de otros pueblos de la Banda Oriental- resolvió no reconocer su autoridad "ni admitir pacto alguno de concordia o de unidad". La ciudad se constituyó, por el contrario, en un centro de resistencia a la revolución en el Río la Plata; por lo que fuerzas porteñas la sitiaron, con el apoyo de las milicias rurales encabezadas por José Gervasio de Artigas.

Sin embargo, el Primer Triunvirato suscribió un tratado de pacificación con el nuevo virrey Elío⁴⁸, de acuerdo con el cual reconocía la unidad de la nación española "de la cual forman parte las provincias del Río de la Plata" y al rey Fernando VII, comprometiéndose a la evacuación de sus tropas de la Banda Oriental y aun de Entre Ríos, que quedarían bajo la jurisdicción realista⁴⁹. Una asamblea popular repudió los términos del tratado y decidió iniciar un éxodo hacia el interior del país que culminaría en territorio entrerriano.

A partir de ese momento, y aunque Montevideo se vio finalmente obligada a rendirse luego de que la escuadra que la defendía fuera vencida por la del almirante Guillermo Brown⁵⁰, la Banda Oriental nunca más estuvo sometida -sino parcial y circunstancialmente- al gobierno establecido en Buenos Aires y los acontecimientos posteriores -que, más adelante, se referirán en el relato- solo condujeron a su independencia años más tarde; al mismo tiempo que, también luego e indirectamente, darían por tierra con el Directorio de las Provincias Unidas.

14. Hace doscientos años, entonces, el proyecto político -que tuvo a la ciudad de Buenos Aires como protagonista y promotora- y pretendía extender su influencia a todo el Virreinato del Río de la Plata, encontró sus límites geográficos. De alguna manera, el cuadro de situación a fines del año 1811 prefiguró -a grandes rasgos- el territorio de lo que hoy constituye la República Argentina⁵¹.

⁴⁷ El 15 de junio de 1810.

⁴⁸ El 20 de octubre de 1811.

⁴⁹ ORSI, René, *Historia de la disgregación rioplatense*, Buenos Aires, Peña Lillo, 1969, pp. 56 y ss.

⁵⁰ El 27 de junio de 1814.

⁵¹ La Constitución no declara cuáles son sus límites territoriales. Solo la cláusula transitoria primera señala que "La Nación Argentina ratifica su legítima e imprescriptible soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, por ser parte integrante del territorio nacional. La recuperación de dichos territorios y el ejercicio pleno de la soberanía, respetando el modo de vida de sus habitantes, y conforme a los principios del Derecho Internacional, constituyen un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino".

Los pueblos que adhirieron a aquel proyecto afrontaron, simultáneamente, la tarea de construir su propia estructura institucional de gobierno, proceso a cuyo desarrollo me ceñiré en el resto de este ensayo.

En este sentido, Ravnigani distingue dos grandes períodos: el de “la descomposición de un régimen político -el colonial subordinado-” y el de “la creación de otro -el constitucional independiente-”. Al primero, lo caracteriza por el intento de establecer *“un nuevo estado constitucional mediante el sistema sajón y francés de asambleas constituyentes. Así, se produce el decenio constitucional que va desde 1810 a 1820, en donde se opera el desarraigo del sistema hispánico de gobierno y se originan nuevas formas de agrupación colectiva, no muy sólidas, pero en las cuales empieza a asomar un débil sentimiento nacional que, a medida que se afirma la independencia, se hace más recio”*⁵².

15. En este período, a la Ciudad de Buenos Aires le tocará desempeñar un papel protagónico y -por herencia de lo que ha dado en llamarse la “constitución colonial”- será, aunque no sin oposición⁵³, la residencia de las Juntas, Triunviratos y Directorios que se propusieron sucesivamente gobernar el remanente del antiguo Virreinato.

Se dictaron, a partir de 1810, distintos instrumentos parciales de naturaleza constitucional y se formalizó un primer intento de brindar al país una organización definitiva e integral. La “Asamblea del Año XIII”, como es generalmente aludida, se declaró soberana⁵⁴ y, como consecuencia, aprobó distintas medidas de singular importancia que excedían claramente el marco de la autonomía en el que se venía desarrollando oficialmente el nuevo gobierno⁵⁵; aunque se disolvió el 15 de noviembre del mismo año sin cumplir con el propósito para el que había sido convocada.

⁵² Ravnigani, Emilio, Advertencia. En: *Asambleas Constituyentes Argentinas*, Buenos Aires, Peuser, 1937, T. I, pp. XXIX.

⁵³ En las instrucciones que José G. de Artigas dio el 5 de abril a los diputados de la Banda Oriental elegidos para participar de la Asamblea del Año XIII, se les indicó claramente que “el sitio del gobierno no será Buenos Aires” (número 11).

⁵⁴ Los diputados a los que se refiere la nota anterior no fueron aceptados, entre otras razones, por la incompatibilidad de las instrucciones vinculantes que portaban con el carácter de soberana de la Asamblea.

⁵⁵ Se constituyó el 31 de enero de 1813. Algunas de esas medidas: creación de una moneda nacional (13 de abril de 1813), sustitución de las armas del rey de España por las de la Asamblea (27 de abril de 1813), aprobación de un himno nacional (14 de mayo de 1813) e independencia provisoria de la Iglesia argentina (16 de junio de 1813). El uso de una escarapela, como distintivo del Estado, se había aprobado antes, el 18 de febrero de 1812.

Este objetivo lo cumpliría el llamado “Congreso de Tucumán”, que luego de declarar la independencia el 9 de julio de 1816⁵⁶, pasó a sesionar en Buenos Aires a partir de mayo del año siguiente, dictando en 1819 nuestra primera Constitución en sentido formal⁵⁷. Sin embargo, la resistencia que despertaba la política unitaria del Directorio porteño en distintas áreas de nuestro actual territorio hizo que solo tuviera una vigencia efímera y parcial.

A partir de 1815, en efecto, el gobierno de las Provincias Unidas había perdido el control efectivo de distintas áreas del país. Las provincias litorales adherían, por entonces, al movimiento en favor de su autogobierno impulsado por Artigas, el “Protector de la Liga de los Pueblos Libres”⁵⁸, y se mantenían en una situación de permanente conflicto bélico con un Directorio militarmente debilitado. Algunas de ellas, por lo demás, ya se habían organizado autónomamente adoptando sus propias instituciones⁵⁹.

Finalmente, en 1820, el ejército directorial fue derrotado en la cañada de Cepeda⁶⁰ por los gobernadores de Santa Fe, Estanislao López, y de Entre Ríos, Francisco Ramírez. El Congreso Constituyente se disolvió cediendo a una intimación que se le hizo por intermedio del Cabildo de la Ciudad de Buenos Aires; ante el que, en la misma fecha, también depositó su renuncia José Rondeau a “la suprema dirección del Estado que he desempeñado hasta ahora”⁶¹. El gobierno general, ejercido hasta entonces desde la antigua capital del Virreinato sin base en ninguna disposición formal, ni siquiera en la fallida Constitución de 1819, quedó momentáneamente disuelto.

⁵⁶ “... Nos los representantes de las Provincias Unidas en Sud América, reunidos en Congreso General ... declaramos solemnemente a la faz de la tierra que, es voluntad unánime e indudable de estas provincias romper los violentos vínculos que las ligaban a los reyes de España, recuperar los derechos de que fueron despojadas, e investirse del alto carácter de una nación libre e independiente del rey Fernando VII, sus sucesores y metrópoli. Quedan en consecuencia de hecho y de derecho con amplio y pleno poder para darse las formas que exija la justicia, e impere el cúmulo de sus actuales circunstancias...”.

⁵⁷ El 22 de abril de 1819.

⁵⁸ Las provincias de la Banda Oriental, Corrientes, Entre Ríos y Santa Fe no participaron del Congreso de 1816/1820.

⁵⁹ Por ejemplo, Santa Fe (1817), Tucumán (1819) y Entre Ríos (1820).

⁶⁰ En las cercanías del arroyo de ese nombre, al sur de la provincia de Santa Fe, el 1° de febrero de 1820.

⁶¹ El 11 de febrero de 1820. El 22 de enero del mismo año, a su vez, con la derrota del ejército de Artigas en Tacuarembó se había derrumbado también la resistencia en la Banda Oriental a la invasión portuguesa, que había comenzado en 1816. Más tarde, el caudillo pasaría el río Uruguay con algunos pocos seguidores, que serían desbandados por el gobernador Francisco Ramírez en el siguiente mes de julio; tras lo cual se exilió en el Paraguay, donde moriría en 1850.

18. En la cronología de Ravnani, con su disolución se inicia la segunda etapa, es decir, la de la creación de un régimen constitucional independiente; dentro del cual, a su vez, distingue tres períodos: el “de los pactos interprovinciales que comienza en 1820 -aunque existen algunos anteriores que pueden considerarse como antecedentes- y que termina con el de 4 de enero de 1831, epilogándose todo con el Acuerdo de San Nicolás, de 1852”; el “período constitucional”, que comienza en 1853; y el período en que *“vencidas las rivalidades entre Buenos Aires y la Confederación, mediante la reforma de 1860, puede decirse que queda organizada la República. La implantación total de la Constitución de 1862, con la presidencia de Mitre, consuma la estructuración política y administrativa del país”*⁶².

Señala el autor citado que, *“cuando a comienzos de 1820 desaparecen el Directorio y el Congreso, toman fuerza preponderante los movimientos autonómicos provinciales”,* a los que considera *“la consecuencia natural de los primeros síntomas de una democracia imprecisa, que se basa en la fuerza de la voluntad popular, manejada por caudillos que supieron utilizarla”*.

“Entre 1820 y 1828 se da el primer paso hacia la tentativa de una definición constitucional duradera dentro del régimen republicano y queda fijado el punto de partida de un momento difícil de nuestra nación, vale decir, el que va de 1829 a 1853. El proceso importa lo que he dado en llamar la formación de la nacionalidad argentina. En la primera etapa, aparecen tres manifestaciones de asambleas constituyentes: una en Córdoba, otra en Buenos Aires y la tercera en Santa Fe. De las tres, la más importante fue la de Buenos Aires y se halla representada por el Congreso constituyente de 1824 a 1827. En cuanto al de Córdoba no fue sino una tentativa, pues no llegó a instalarse, y el de Santa Fe funcionó en medio de las mayores dificultades y probó como no estaba maduro el espíritu animador de la organización”.

*“Entre los años 1824 y 1826, aparecen dos hechos esenciales: el comienzo de la formación política y la concreción del federalismo como exponente de las autonomías, que no disgregan sino afirman poco a poco la futura entidad Nación Argentina. Fracasa en esta época el ensayo rivadaviano como forma de gobierno y se hunde para siempre, a pesar de todas las tentativas violentas, su sistema constitucional”*⁶³.

19. En 1820, junto con el gobierno general, se diluyeron formalmente las últimas estructuras provenientes de la época colonial; organizándose Buenos Aires como

⁶² Ravnani, Emilio, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, ob. cit., T. I, p. XXX.

⁶³ Ravnani, Emilio, *Historia constitucional de la República Argentina*, Buenos Aires, Peuser, 1930, T. I pp. 164/166.

una provincia más, al instalarse sus primeras autoridades locales y en el año siguiente, con una sola excepción, se completó la organización de las catorce provincias históricas⁶⁴. El período de los pactos interprovinciales, que se inicia entonces, involucra múltiples tratados en los que aparecieron nuevos conceptos: por ejemplo, el federalismo como principio organizador del futuro Estado⁶⁵, pero también la definición de un territorio nacional que excedía al de las jurisdicciones de las que los suscribieron⁶⁶.

Otro fenómeno característico de este momento histórico es que el gobierno de la Provincia de Buenos Aires comenzó a cumplir en el ámbito internacional -primero *de facto* y, luego, por delegación expresa o tácito consentimiento- una "función de suplencia" de la autoridad desaparecida, ejerciendo atribuciones comunes al conjunto de las provincias⁶⁷; dando lugar a una creación típica de nuestro país: la figura del Encargado de las Relaciones Exteriores⁶⁸. Las restantes no asumieron entonces -ni lo harían en adelante, sino excepcionalmente o como decisión revolucionaria contra el orden establecido- el manejo de la política internacional que quedó en cabeza de la Provincia de Buenos Aires "que actúa a nombre de todas como si, acaso, formaran una unidad institucionalizada"⁶⁹.

"El origen cronológico de esta administración de los negocios exteriores no puede naturalmente determinarse con precisión. En realidad, desde el momento mismo en que se produjo la acefalía de las autoridades nacionales, se pudo

⁶⁴ Decretos directoriales de 1814 habían creado las provincias de Corrientes, Entre Ríos y Santa Fe (antes dependientes de la Superintendencia Virreinal de Buenos Aires); la de Cuyo y la de Tucumán (desprendiéndolas de la jurisdicción de las antiguas Intendencias de Córdoba y de Salta). Luego de la disolución del gobierno general en 1820, se generaron movimientos locales como consecuencia de los cuales La Rioja se segregó de Córdoba y se desmembraron la provincia de Cuyo en las de Mendoza, San Juan y San Luis, y la de Tucumán con el desprendimiento de Catamarca y Santiago del Estero (1821). Finalmente, Jujuy se escindió de Salta en para formar un gobierno propio recién en 1834.

⁶⁵ El Tratado del Pilar, del 23 de febrero de 1820, entre Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe, afirma que "el voto de la nación, y muy particularmente el de las provincias de su mando, respecto al sistema de gobierno que debe regirlas se ha pronunciado a favor de la federación que de hecho admiten" (artículo 1°).

⁶⁶ El llamado "Tratado Cuadrilátero", del 25 de enero de 1822, entre las provincias de Buenos Aires, Corrientes, Entre Ríos y Santa Fe, sancionó "una paz firme, verdadera amistad y unión permanente entre las cuatro provincias contratantes", las que se comprometieron a que "si los españoles, portugueses o cualquier otro poder extranjero invadiese y dividiese la integridad del territorio nacional, todas inmediatamente pondrán en ejercicio su poder y recursos para arrojarlo de él, sin perjuicio de hacer oficialmente al Gobierno agresor las reclamaciones que estimen justas y oportunas" (artículos 1° y 2°).

⁶⁷ Bidart Campos, Germán J., *Historia política y constitucional argentina*, ob. cit., T. I, pp. 209/210.

⁶⁸ Demicheli, Alberto, *Formación nacional argentina*, Perrot, Buenos Aires, 1971, T. I, p. 241.

⁶⁹ Bidart Campos, Germán J., *Historia política y constitucional argentina*, ob. cit., T. I, p. 165.

*advertir que, por natural gravitación, los asuntos exteriores de las provincias rioplatenses caían en la órbita del gobierno porteño*⁷⁰.

El Estado unitario de los primeros años dejó paso, en la práctica, a una embrionaria confederación, a la que se define como una unión de Estados independientes con el fin de proveer en forma común a su protección exterior, a su paz interior o cualquier otro propósito concreto y específico⁷¹.

En 1824, la Provincia de Buenos Aires tomó la iniciativa de una convocatoria a la reorganización nacional invitando a las demás a participar de un Congreso General Constituyente de las Provincias del Río de la Plata⁷². Este dictó, al año siguiente, la llamada "Ley Fundamental", por la que las provincias reprodujeron "por medio de sus diputados, y del modo más solemne, el pacto con que se ligaron desde el momento en que, sacudiendo el yugo de la antigua dominación española, se constituyeron en Nación independiente" y, hasta la elección del Poder Ejecutivo Nacional, se encomendó provisoriamente al Gobierno de Buenos Aires el manejo de sus relaciones exteriores, la ejecución de las resoluciones del Congreso y la proposición de "las medidas que conceptúe convenientes para la mejor expedición de los negocios del Estado". Hasta la promulgación de la constitución que habría de reorganizarlo, las provincias se regirían "interiormente por sus propias instituciones"⁷³.

20. En 1826, se restableció brevemente un gobierno general, cuando el Congreso sancionó la "Ley de Presidencia", que creaba un Poder Ejecutivo Nacional permanente, cuyas facultades serían las que se habían transferido por leyes anteriores al Gobierno de Buenos Aires y las que ulteriormente se le acordaren; eligiendo para el cargo a Bernardino Rivadavia⁷⁴.

Dos días más tarde, el nuevo Presidente envió un proyecto de ley al que consideró "la base fundamental para la organización del gobierno", declarando que -hasta que fuera sancionado- no le sería posible desempeñar como deseaba los altos deberes que se le habían encomendado, ya que solo por este medio podría establecerse "un gobierno regular": la designación de Buenos

⁷⁰ Tau Anzoátegui, Víctor: *Formación del Estado federal argentino (1820-1852)*, Perrot, Buenos Aires, 1996, p.17. Entre los actos de política exterior realizados en esta época por la provincia de Buenos Aires, se destaca una frustrada convención preliminar de paz con los enviados del rey de España del 4 de julio de 1823, en la que se comprometía a hacer gestiones para obtener su adhesión ante los gobiernos de Chile, Perú y las demás provincias rioplatenses.

⁷¹ Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, ob. cit., pp. 573 y ss.

⁷² Inició sus sesiones el 16 de diciembre de 1824.

⁷³ El 23 de enero de 1825 (artículos 1º, 7º y 3º, respectivamente).

⁷⁴ Leyes del 6 (artículos 1º y 6º) y del 7 de febrero de 1826, respectivamente.

Aires como capital de la República. De acuerdo con la propuesta, el Congreso dispuso que la Ciudad de Buenos Aires sería la capital del Estado, quedando "bajo la inmediata y exclusiva dirección de la Legislatura Nacional y del Presidente de la República", y declaró nacionales a todos los establecimientos en ella situados⁷⁵.

Finalmente, también en 1826, el Congreso cumplió con su objetivo principal, la sanción de la Constitución, que no designaba la ciudad capital, por lo que "es racional suponer que aceptaba como un hecho la ley anterior"⁷⁶. La presentación del texto para su aceptación por las provincias por distintos comisionados enviados al efecto no tuvo el resultado esperado sino que, por el contrario, suscitó un generalizado rechazo y fue la ocasión para que se encendiera la guerra civil en distintos puntos del país.

21. La situación de conmoción interior vino a sumarse al conflicto internacional que se mantenía con el Brasil por la Banda Oriental⁷⁷. Pese a sus éxitos militares⁷⁸, el ejército republicano -que llegó a ser sostenido solo por Buenos Aires- no contaba con los recursos necesarios para la continuación de sus operaciones; por lo que una misión diplomática firmó en Río de Janeiro una Convención Preliminar de Paz, aunque en términos enteramente desfavorables para las Provincias Unidas. Su conocimiento público desató la indignación general y provocó la renuncia del presidente Rivadavia, al mismo tiempo que repudiaba el tratado, cuya dimisión fue aceptada⁷⁹.

⁷⁵ El proyecto, aprobado el 4 de marzo de 1826, fue defendido por Julián S. de Agüero. Dijo entonces el ministro de Rivadavia: "*La cabeza de la República debe estar en su lugar, y en aquel lugar, señores, que no dan las leyes, porque esta es una equivocación, en aquel lugar que ha dado la naturaleza. Y este punto, señores, ¿dónde está en el territorio de la República? ¿Sobre él puede haber cuestión? A la verdad que es necesario estar demasiado preocupado de prevenciones locales, o de prevenciones de lugar, para no conocer que no hay otro punto de toda la extensión de la República si no es la ciudad de Buenos Aires, capital de la provincia de su nombre. Es el pueblo que reúne las ventajas de haber sido conocido como capital desde un tiempo inmemorial, de tiempos muy anteriores a nuestra gloriosa revolución*". Ravignani, Emilio: *El Congreso Nacional de 1824-1827*. En: *Historia de la Nación Argentina*, Buenos Aires, El Ateneo, 1950, T. VII, p. 133.

⁷⁶ El 24 de diciembre de 1826. En el artículo 68 reapareció el nombre "República Argentina".

⁷⁷ En 1825, Juan Antonio Lavalleja encabezó una expedición (conocida como de los "Treinta y Tres Orientales", aunque muchos no lo eran), reiniciando la resistencia a la ocupación portuguesa de la Banda Oriental en 1821 y a su incorporación al Imperio con el nombre de Provincia Cisplatina. Se reunió un congreso en la localidad de Florida que, el 25 de agosto, proclamó su independencia -a partir de 1822, del Brasil- y su voluntad de volver a formar parte de las Provincias Unidas; solicitud que, al ser aceptada por el Congreso Constituyente, provocó la declaración de guerra el 1º de enero de 1826.

⁷⁸ En las batallas de Bacacay, Ombú, Ituzaingó, Camacú y Yerbal (12, 15 y 20 de febrero, 24 de abril y 25 de mayo de 1827, respectivamente), libradas en el norte de la Banda Oriental y el sur de Brasil. Ruiz Moreno, Isidoro J., *Campañas militares argentinas ...*, ob. cit., T. I, pp. 377 y ss.

⁷⁹ El 27 y 30 de junio de 1827, respectivamente.

La consecuente debilidad del gobierno determinó al Congreso a sancionar una ley por la que dispuso el nombramiento de un "Presidente de la República con la calidad de provisorio", que tendría funciones limitadas "a lo que concierna a paz, guerra, relaciones exteriores y hacienda nacional" y a la dirección del "gobierno de la ciudad y territorio de Buenos Aires", hasta el momento en que se instalara una Convención Nacional, oportunidad en la que el Congreso también "quedaría disuelto"⁸⁰. El Congreso eligió a Vicente López como Presidente Provisorio, pero el proceso de deterioro de las autoridades era irreversible. López presentó su renuncia ante el Congreso y este, al mismo tiempo que la aceptaba, se disolvió inmediatamente; luego de encomendar a la Provincia de Buenos Aires la dirección de la guerra con el Brasil y el manejo de las relaciones exteriores de la República, como ya era una costumbre constitucional⁸¹.

La Convención Nacional convocada por la primera ley mantuvo una reunión preliminar en Buenos Aires el 31 de julio de 1828 y se instaló en Santa Fe, a partir del siguiente 25 de septiembre, con el título de Cuerpo Nacional Representativo de la República Argentina. Sus sesiones se extendieron solo hasta el 14 de octubre de 1829, entrando finalmente en receso; no sin antes declararse soberana, pero solo para aprobar el tratado definitivo de paz con el Imperio del Brasil⁸².

22. El retorno del ejército generó una nueva crisis política. En 1828, y por un breve lapso, la idea del federalismo fue encarnada por el gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Manuel Dorrego, quien -como reacción contra la política unitaria de la presidencia de Rivadavia y de los hombres del Congreso- "buscó la armonización con las tendencias del interior, vale decir, con Córdoba y el Litoral". Pero su fusilamiento por orden del general Juan Lavalle, jefe de una de las divisiones, que lo había derrocado previamente, "*introdujo el peligroso sistema de ocupar el gobierno por la violencia y, a veces, previa eliminación del adversario*"⁸³. Otra división, al mando del general José María Paz se dirigió hacia Córdoba, donde también derribó al gobierno de Juan Bautista Bustos, extendiendo luego su influencia hacia otras provincias⁸⁴.

⁸⁰ El 3 de julio de 1827 (artículos 1º, 2º, 3º y 9º, respectivamente).

⁸¹ El 18 de agosto de 1827.

⁸² Este tratado dio origen a la formación del Estado Oriental del Uruguay, de acuerdo a la denominación adoptada en la carta fundacional de 1830. En la Asamblea Constituyente que la sancionó se propuso como alternativa "Estado de Montevideo", a lo que se opusieron los representantes de la campaña porque "los celos de los pueblos con la capital [son] bien conocidos antes de ahora". Frega, Ana, *Uruguayos y orientales: itinerario de una síntesis compleja*. En: *Crear la Nación...*, ob. cit., p. 101.

⁸³ Ravignani, Emilio, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, ob. cit., T. I, pp. XXXI.

⁸⁴ Luego de vencer en las batallas de La Tablada (22 y 23 de junio de 1829) y Oncativo (25 de febrero de 1830), amas libradas en la provincia de Córdoba, al ejército del general Juan Facundo Quiroga, que acudió en apoyo del gobernador derrocado. Ruiz Moreno, Isidoro J., *Campañas militares argentinas...*, ob. cit., T. I, pp. 464 y ss.

El país quedó dividido en dos facciones enfrentadas, que se concretarían luego en dos ligas: la "del interior" y la "del litoral". En 1830, el tratado de la Liga del Interior era solo una alianza bélica y su objeto se limitaba a establecer "un supremo poder militar provisorio" entre las provincias contratantes -aunque con facultades para "sofocar los tumultos y sediciones" que tuvieran lugar en ellas- y lo confiaba en la persona del general Paz⁸⁵. Su captura tiempo después por el ejército santafesino, en un episodio hasta cierto punto fortuito, originó su progresiva disolución.

23. El pacto de las provincias litorales⁸⁶, más conocido como el "Pacto Federal", se suscribió el 4 de enero de 1831 y se proponía objetivos más amplios. En primer lugar, porque estipulaba que sería admitida cualquiera otra provincia de la República que quisiera entrar en la liga que formaba. Las firmantes ratificaban -en primer término- todos los tratados anteriores que las vinculaban, "en la parte que estipulan paz firme, amistad y unión estrecha permanente; reconociendo recíprocamente su libertad, independencia, representación y derechos". Se obligaban, luego, a "resistir cualquier invasión extranjera" que se hiciera en su territorio o en el "de cualquiera de las otras que componen el Estado argentino", constituyendo "una alianza ofensiva y defensiva contra toda agresión o preparación por parte de cualquiera de las demás provincias de la República (lo que Dios no permita)" que amenazara "la integridad e independencia de sus respectivos territorios"; comprometiéndose, para el caso de un ataque que tuviere ese origen o el de "cualquier otro poder extraño", a auxiliarse "según la clase de invasión" con fuerzas militares que deberían obrar con sujeción al gobierno de la Provincia en cuyo territorio se encontraran y a "no oír, ni hacer proposiciones, ni celebrar tratado alguno particular" sin previo consentimiento expreso de las demás.

Mientras durara "el presente estado de cosas" y no se restableciera la paz en la República, residiría en la capital de Santa Fe una Comisión Representativa de los Gobiernos de las Provincias Litorales de la República Argentina, compuesta de un diputado por cada una. Las atribuciones de la Comisión serían: a) celebrar tratados de paz a nombre de las tres provincias, sujetos a su oportuna ratificación; b) hacer declaraciones de guerra en el mismo carácter "contra

⁸⁵ Suscripto el 31 de agosto de 1830 (artículos 1º, 9º y 10). Lo firmaron las provincias de Catamarca, Córdoba, La Rioja, Mendoza, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán.

⁸⁶ Fueron partes, inicialmente, las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe. Un artículo adicional invitaba especialmente a la provincia de Corrientes a adherir a sus términos, lo que hizo meses más tarde. "Este pacto fue la primera base orgánica que se dio la federación en la República Argentina y tuvo su trascendencia en la organización que se llevó a cabo después". "Más que un tratado de unión y alianza para objetivos inmediatos, este pacto era una verdadera constitución bosquejada a grandes rasgos". "En 1830 no hubo más principio orgánico que el proclamado por el litoral". Saldías, Adolfo, *Historia de la Confederación Argentina*, Buenos Aires, Eudeba, 1968, T. I, pp. 231/232.

cualquier otro poder”, contando con similar anuencia; c) ordenar la leva de ejércitos, en caso de guerra ofensiva o defensiva, determinando el contingente de tropa con que cada una de las provincias aliadas debería contribuir, y nombrando al general que debía mandarlo; y, d) invitar a todas las demás provincias de la República, “cuando estén en plena libertad y tranquilidad” a reunirse en federación con las tres litorales, y a arreglar “por medio de un Congreso General Federativo la administración general del país bajo el sistema federal, su comercio interior y exterior, su navegación, el cobro y distribución de las rentas generales y el pago de la deuda de la República, su crédito interior y exterior, y la soberanía e independencia de cada una de las provincias”⁸⁷.

24. La Comisión tuvo un corto funcionamiento, entre febrero de 1831 y julio de 1832, pero en este momento de la construcción institucional aparece Juan Manuel de Rosas como gobernador de la Provincia de Buenos Aires⁸⁸. *“Este valor histórico argentino actúa en su medio con ciertos factores que dan singular realce a su época. De la iniciación, con su primer gobierno, debe considerarse como obra decisiva el ya mentado pacto federal de 4 de enero de 1831 y que él impuso hasta convertirlo en pacto de Confederación argentina; el Acuerdo de San Nicolás y la Constitución de 1853 cierran este ciclo histórico después de la caída del dictador”*⁸⁹.

Rosas afirmó, desde un primer momento, que las facultades de la Comisión creada por el Pacto Federal se limitaban a las cuestiones que suscitaba la guerra civil y no comprendían el manejo de las relaciones exteriores, que permanecía en cabeza de la provincia que gobernaba⁹⁰. La extinción del enfrentamiento hizo que también revirtieran en ella sus restantes facultades. En adelante, cada vez que una nueva provincia adhería al pacto, le encomendaba simultáneamente el manejo de las relaciones exteriores. Inversamente, cuando una provincia decidía apartarse de la liga le retiraba, al mismo tiempo, tal delegación⁹¹.

⁸⁷ Artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 12, 13, 14 y 16.

⁸⁸ El 7 de marzo de 1835 la Legislatura de Buenos Aires le había otorgado la suma del poder público.

⁸⁹ Ravignani, Emilio, *Historia constitucional de la República Argentina*, ob. cit., T. I, pp. 164-166.

⁹⁰ *“Esta doctrina política que sostenía la bifurcación del poder nacional fue consagrada por la propia Comisión Representativa cuando el gobierno de Santiago del Estero le informó sobre cierta actitud inamistosa del gobierno de Bolivia. La Comisión en la sesión del 7 de junio de 1832, sostuvo que era incompetente para intervenir, pues el Gobierno de Buenos Aires se hallaba autorizado para ello”*. Tau Anzoátegui, Víctor, *Formación del Estado federal argentino...*, ob. cit., pp. 60 y ss.

⁹¹ Esto ocurrió, por ejemplo, con la provincia de Corrientes, que suscribió sendos tratados de alianza ofensiva y defensiva con el Uruguay el 31 de diciembre de 1838 y el 27 de agosto de 1840; y con las provincias de Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta y Tucumán, que formaron la llamada “Liga del Norte” el 24 de septiembre de 1840.

“El Encargo de las Relaciones Exteriores sirvió a Rosas para construir una verdadera magistratura nacional, la cima del sistema federal que preconizaba. Como para llegar a establecer tal autoridad eran muy escasas las atribuciones nacionales delegadas por las provincias, se preocupó por ampliarlas, ya por una interpretación extensiva, ya por expresas solicitudes a los gobiernos provinciales. Paulatinamente, los cuantiosos asuntos de interés nacional, atomizados hasta entonces en las jurisdicciones locales, fueron entrando en las atribuciones de este funcionario”⁹².

“Obsérvese la forma curiosa en que se llegaba a establecer la autoridad nacional. Desde 1810 en adelante la creación de la más alta función general interina o definitiva, había sido materia privativa de las asambleas o congresos constituyentes. A partir de 1827 las legislaturas locales empezaron a intervenir directamente en esta materia, otorgando delegaciones de ciertas funciones comunes a favor de uno de los gobernadores provinciales. El sistema parecía ahora definitivamente consagrado en una época en que las cabezas del régimen político gobernante se mostraban escépticas en cuanto a la eficacia de las asambleas y congresos. Aunque no existía absoluta uniformidad, la denominación prevaleciente para designar a esta alta función nacional era la de Jefe Supremo de la Confederación Argentina. Las leyes provinciales concedían a dicho magistrado la suma del poder público nacional”⁹³. En efecto, fue Rosas quien comenzó, hacia 1835, a emplear en comunicaciones oficiales la expresión Confederación Argentina y a obtener reconocimiento internacional”⁹⁴.

25. Esta forma de organización política, cuya vigencia se extendió por tres lustros, entró en crisis en 1851, cuando el Gobernador de Entre Ríos Justo J. de Urquiza declaró la voluntad del pueblo de su provincia de “reasumir el ejercicio de las facultades inherentes a su territorial soberanía”, hasta entonces delegadas, “para el cultivo de las relaciones exteriores y dirección de los negocios generales de paz y guerra de la Confederación Argentina, en virtud del tratado cuadrilátero de las provincias litorales de fecha 4 de enero de 1831”; considerándose “en aptitud de entenderse directamente con los demás gobiernos del mundo” hasta tanto, congregada “la Asamblea Nacional de las demás provincias hermanas, sea definitivamente constituida la República”⁹⁵.

⁹² Tau Anzoátegui, Víctor: *Formación del Estado federal argentino...*, ob. cit., pp. 75 y ss.

⁹³ Tau Anzoátegui, Víctor: *Formación del Estado federal argentino...*, ob. cit., pp. 158 y ss.

⁹⁴ Por ejemplo, el 19 de mayo de 1837 declaró la guerra a la Confederación peruano-boliviana como “El Gobierno Encargado de las Relaciones Exteriores de la República, en nombre y con sufragio de la Confederación Argentina”. El 29 de octubre de 1840, en el mismo carácter, puso fin a un diferendo con Francia (mediante el Tratado Mackau-Arana); y lo mismo ocurrió con el posterior y largo conflicto con Gran Bretaña y Francia, en cuyo marco se libró el combate de la Vuelta de Obligado (20 de noviembre de 1845), con los Tratados Arana-Southern (24 de noviembre de 1849) y Arana-Lepredour (31 de agosto de 1850). Felipe Arana era ministro del gobierno de la provincia de Buenos Aires.

⁹⁵ Pronunciamiento del 1° de mayo de 1851 (artículos 1° y 2°).

Luego de su pronunciamiento, la Provincia de Entre Ríos suscribió en Montevideo dos tratados de "alianza ofensiva y defensiva" con Uruguay, Brasil y Corrientes. El segundo, establecía concretamente que: *"Los Estados aliados declaran solemnemente que no pretenden hacer la guerra a la Confederación Argentina, ni coartar, de cualquier modo que sea, la plena libertad de sus pueblos, en el ejercicio de los derechos soberanos que deriven de sus leyes o pactos o de la independencia perfecta de su Nación. Por el contrario, el objeto único a que los Estados aliados se dirigen es libertar al pueblo argentino de la opresión que sufre bajo el dominio tiránico del gobernador D. Juan Manuel de Rosas, y auxiliarlos para que, organizado en la forma regular que juzgue más conveniente a sus intereses, a su paz y amistad con los Estados vecinos, pueda constituirse sólidamente, estableciendo con ellos las relaciones políticas y de buena vecindad de que tanto necesitan, para su progreso y engrandecimiento recíproco"*⁹⁶.

Las fuerzas aliadas invadieron la Provincia de Buenos Aires y, el 3 de febrero de 1852, lograron el triunfo en la batalla de Caseros. Acto seguido, Rosas renunció a su cargo y cuatro días después abandonó definitivamente el país. Al día siguiente, Urquiza nombró a Vicente López como mandatario provisorio.

26. Dos meses más tarde, las Provincias de Buenos Aires, Corrientes, Entre Ríos y Santa Fe suscribieron un documento conocido como el "Protocolo de Palermo", en el que abordaron la situación política suscitada por "la caída del poder dictatorial ejercido por el ex Gobernador D. Juan Manuel [de] Rosas", y por "la necesidad más urgente de organizar la autoridad que, en conformidad a los pactos y leyes fundamentales de la Confederación, la represente en sus relaciones externas con las demás potencias amigas, con las que tiene que mantener y cultivar los vínculos de amistad que las unen, y además, promover otros arreglos proficuos a esas mismas relaciones, contrayendo compromisos útiles que las cimenten".

En tal sentido, resolvieron confiar el manejo de las relaciones exteriores al gobernador de Entre Ríos "para dejar restablecido este importante poder nacional, y alejar todo motivo de duda y ansiedad, dando garantías positivas a los poderes extranjeros, que se hallan, o pueden hallarse, en relaciones con la República, y que sus compromisos y estipulaciones revistan un carácter obligatorio para la misma Confederación", "hasta tanto que, reunido el Congreso Nacional, se establezca definitivamente el Poder a quien compete el ejercicio de este cargo"⁹⁷.

⁹⁶ El 29 de mayo y el 21 de noviembre de 1851 (la cita es del artículo I). Ninguna otra provincia ingresó en la alianza.

⁹⁷ Firmado el 6 de abril de 1852.

Poco después, el nuevo encargado de las relaciones exteriores convocó a los gobernadores provinciales a una reunión para convenir las bases de la futura organización nacional y se firmó un documento que, en adelante, sería conocido como el "Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos". Su objeto era el de "acercar el día de la reunión de un Congreso General que, con arreglo a los tratados existentes y al voto unánime de todos los pueblos de la República, ha de sancionar la Constitución que regularice las relaciones que deben existir entre todos los pueblos argentinos, como pertenecientes a la misma familia, que establezca y defina los altos poderes nacionales, y afiance el orden y la prosperidad interior y la respetabilidad exterior de la Nación"; adoptando las medidas tendientes a superar, durante el período preconstituyente, las dificultades que pudieren presentarse, mantener la tranquilidad interior y la seguridad de la República y la representación de su soberanía.

Declaraba, inicialmente, al Pacto Federal como "Ley Fundamental de la República", por haberse adherido a él todas las demás provincias de la Confederación, el que debería ser "religiosamente observado", y, "para mayor firmeza y garantía", se facultaba al Encargado de las Relaciones Exteriores para "ponerlo en ejecución en todo el territorio de la República"; quien, por "las importantes atribuciones" que se le concedían, tendría en adelante el título de Director Provisorio de la Confederación Argentina.

Los firmantes del Acuerdo consideraron que, "estando en la actualidad todas las provincias de la República en plena libertad y tranquilidad", había llegado la oportunidad prevista por el Pacto Federal, por lo que decidieron la reunión de un Congreso General Constituyente compuesto por dos diputados por cada provincia, por ser todas "iguales en derechos", que se designarían por los procedimientos establecidos para la elección de los que componían sus respectivas Legislaturas. La convocatoria se haría en la ciudad de Santa Fe, hasta que el mismo Congreso -una vez reunido e instalado- determinara el lugar en que celebraría sus sesiones.

La Constitución Nacional se sancionaría "a mayoría de sufragios" y, una vez completada con las leyes orgánicas que fueren necesarias para ponerla en práctica, sería comunicada por el Presidente del Congreso al Encargado de las Relaciones Exteriores, quien la promulgaría "inmediatamente" como ley fundamental de la Nación, "haciéndola cumplir y observar". Enseguida, sería nombrado el primer Presidente constitucional de la República, y el Congreso Constituyente cerraría sus sesiones, dejando a cargo del Poder Ejecutivo poner en ejercicio las normas que hubiera sancionado⁹⁸. El Director Provisorio dispuso por decreto que el Congreso General Constituyente de las provincias

⁹⁸ Acuerdo del 31 de mayo de 1852 (artículos 2°, 4°, 5°, 6°, 11 y 12).

argentinas se instalara solemnemente el 20 de noviembre de 1852 en la ciudad de Santa Fe⁹⁹.

27. El Acuerdo de San Nicolás fue ratificado en los meses siguientes por todas las provincias a excepción de la de Buenos Aires en la que, por el contrario, se suscitó un grave conflicto. Inicialmente, su Sala de Representantes comunicó al Poder Ejecutivo que no debía cumplir ni ejecutar “ninguno de los decretos u órdenes” que emanaren de “facultades o poderes constituidos por el Acuerdo” hasta que hubiera obtenido su aprobación¹⁰⁰ y, en un clima de gran agitación, comenzó a discutir un proyecto de ley del gobernador López que lo ponía en vigencia.

La mayoría de los oradores basó su posición en el cuestionamiento a las amplias facultades que se le concedían al Director Provisorio¹⁰¹ y que eran, en la práctica la formalización de las que había acumulado Juan Manuel de Rosas a través de la construcción que antes comentada. Las deliberaciones no llegaron a su fin pero, a través de la opinión expresada por la mayoría de los miembros del cuerpo, se advertía que el proyecto sería finalmente rechazado.

Ante la renuncia del gobernador López, aceptada inmediatamente, Urquiza tomó medidas extremas: disolvió la Legislatura y expulsó a los disidentes, intentó reponerlo en su cargo y, en último término, asumió provisoriamente el gobierno de la provincia. Pero bastó que se ausentara de la ciudad para que, el 11 de septiembre de 1852, una insurrección restableciera en el gobierno a los adversarios del Acuerdo, ahora también enemigos de Urquiza. Pocos días después, una ley dispuso retirar al Director Provisorio el encargo de las relaciones exteriores otorgado en el Protocolo de Palermo, con lo que Buenos

⁹⁹ Urquiza no aceptó incluir en el texto un proyecto de Juan Pujol que -desde poco después de la batalla de Caseros- lo instaba a firmar un decreto declarando en vigencia la “Ley de Capitalización” de Buenos Aires, sancionada por el Congreso de 1826, y base legal de la administración presidencial de Rivadavia, que había sucumbido conjuntamente con la caducidad de tal efímera organización institucional. Cárcano, Ramón J., *La reorganización del país después de Caseros*. En: *Historia de la Nación Argentina*, Buenos Aires, El Ateneo, 1947, T. VIII, p. 39.

¹⁰⁰ El 12 de junio de 1852.

¹⁰¹ Estas eran: a) el “mando efectivo de todas las fuerzas militares” que en ese momento tuviera en pie cada provincia, que serían consideradas, en adelante, “como partes integrantes del Ejército Nacional”, pudiendo aumentar o disminuir su número conforme lo creyera conveniente (artículo 15); y, b) la facultad de “reglamentar la navegación de los ríos interiores de la República, de modo que se conserven los intereses y seguridad del territorio y de las rentas fiscales” y “la Administración General de Correos, la creación y mejora de los caminos públicos y de postas de bueyes para el transporte de mercaderías” (artículo 16). Para sufragar los gastos que demandaría la administración de los negocios nacionales, las provincias concurrirían “proporcionalmente con el producto de sus aduanas exteriores hasta la instalación de las autoridades constitucionales, a quienes exclusivamente competirá el establecimiento permanente de los impuestos nacionales” (artículos 1º, 17 y 18 del Acuerdo de San Nicolás).

Aires se apartó de las demás provincias y ejerció directamente la conducción de sus negocios internos y externos¹⁰².

“De 1829 a 1853, a la par que se robustecen los estados provinciales, se crea un poderoso sentimiento, el de la nacionalidad argentina. Pero la fuerza política provincia, como algo antagónico a nación, crea la peligrosa crisis de 1853 a 1860, en la que por suerte, el predominio de la entidad nación salvó el escollo que iba a hundirnos o en otro separatismo doloroso, o en un nuevo período anárquico”¹⁰³.

28. Por su parte, los diputados de las restantes provincias históricas habían iniciado las sesiones del Congreso General Constituyente. Su Comisión de Negocios Constitucionales presentó un informe que, entre otros puntos, contenía el proyecto de un futuro artículo de la Constitución y una ley orgánica estableciendo los términos en los que la ciudad de Buenos Aires se constituiría en Capital Federal de la Confederación; calificándola de “capital de hecho de la República desde la época más remota del régimen colonial”. El proyecto de Constitución fue aprobado en general por unanimidad y su artículo 3° por mayoría, luego de insumir tres días de debate, quedando así redactado: *“Las autoridades que ejercen el gobierno federal residen en la ciudad de Buenos Aires, que se declara capital de la Confederación por una ley especial”*. Finalmente, una comisión del Congreso presentó a Urquiza la Constitución de la Confederación Argentina¹⁰⁴.

El día 25 de mayo de 1853 el Director Provisorio, en cumplimiento del Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos, decretó que se tuviera por ley fundamental en todo su territorio, se imprimiera y se circulara a los gobiernos de provincia, para que fuera “promulgada y jurada auténticamente en comicios públicos”¹⁰⁵.

29. La situación que se planteó en 1853 con relación a la capital no se resolvería hasta 1880. Sin embargo, el convencional Juan M. Gutiérrez calificaba

¹⁰² Ley del 22 de septiembre de 1852. Más adelante, la Legislatura de la provincia de Buenos Aires, actuando como órgano constituyente, sancionaría una Constitución el 11 de abril de 1854. Establecía que *“Buenos Aires es un Estado con el libre ejercicio de su soberanía interior y exterior, mientras no la delegue expresamente en un Gobierno Federal”* y que *“el Estado de Buenos Aires no se reunirá al Congreso General, sino bajo la base de la forma federal, y con la reserva de revisar y aceptar libremente la Constitución general que se diere”* (artículos 1° y 171).

¹⁰³ Ravignani, Emilio, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, ob. cit., p. XXXII.

¹⁰⁴ El 20 y el 22 de abril de 1853, respectivamente. El texto de la Constitución se sancionó el 1° de mayo siguiente.

¹⁰⁵ El texto del artículo 1° de la Constitución de 1853 era el mismo que está actualmente vigente, es decir, adoptaba una forma de Estado federal y así lo expresó el decreto de Urquiza; sin embargo, en su texto continuó empleándose la ya tradicional expresión Confederación Argentina.

a la Constitución como “un elemento de paz y de conciliación”, expresando que -con ese espíritu- le sería presentada a Buenos Aires. Si no fuera aceptada, se dictaría entonces una ley provisoria sobre capital, como era provisorio el estado actual de esa provincia¹⁰⁶.

La elección de la ley fue tomada por los porteños como algo muy distinto a una honra para su ciudad; se la interpretó como “un intento de decapitar la provincia”, quitándole su vieja capital virreinal para que pasara a ser propiedad de la Nación. Por otra parte -se dijo-, cercenaba parte del territorio de una provincia que no participaba de la Convención y que, por tanto, no había hecho oír sus objeciones¹⁰⁷. Previsiblemente, no fue aprobada.

El 5 de marzo de 1854 asumieron Urquiza y Salvador M. del Carril como Presidente y Vicepresidente de la Confederación, y su Congreso inició las sesiones el siguiente 22 de octubre. El nuevo Presidente resolvió fijar la residencia del Gobierno Federal en Paraná¹⁰⁸.

30. Las relaciones entre la Confederación Argentina y el Estado de Buenos Aires comenzaron con múltiples conflictos; este soportó alzamientos internos de quienes se oponían a la política porteña de aislamiento y también algunas invasiones en su territorio.

Finalmente, se firmó un tratado de paz entre el Estado de Buenos Aires y la Confederación Argentina por el que ambos Gobiernos reconocieron el *statu quo* existente antes de una incursión militar anterior, se comprometieron a adoptar las precauciones necesarias para evitar la reanudación de las hostilidades, a renunciar al uso de la fuerza y a acordar “medidas de mutua conveniencia”¹⁰⁹. Más tarde, se acordó un tratado de paz y comercio que establecía una colaboración recíproca en múltiples aspectos, destacándose particularmente la previsión de que ambos Gobiernos se obligaban “a no consentir en

¹⁰⁶ El Congreso dictó la ley especial el 4 de mayo de 1853 por la que se invitaba a la provincia de Buenos Aires “a examinar y aceptar” la Constitución de la Confederación y la ley especial y a “instalarse y constituirse con arreglo a la Constitución”, en su territorio restante. En “el caso inesperado” de que rehusare su anuencia, el Congreso sancionaría “una ley de interinato” para suplir la capital de la Confederación.

¹⁰⁷ Tau Anzoátegui, Víctor y Martiré, Eduardo, *Manual de historia de las instituciones argentinas*, ob. cit., p. 678.

¹⁰⁸ Habiéndose cumplido la condición prevista en la ley del 4 de mayo de 1853, el Congreso dictó el siguiente 13 de diciembre una “ley de capital provisoria”, que sería revisada por las cámaras legislativas, una vez constituidas. Conforme a sus disposiciones, sería tal “la ciudad capital de provincia donde fijare su residencia el Gobierno Federal, por todo el tiempo que en ella residiere”; quedando todo su territorio “federalizado”. Tau Anzoátegui, Víctor y Martiré, Eduardo, *Manual de historia de las instituciones argentinas*, Buenos Aires, Macchi, 1975, p. 678.

¹⁰⁹ El 20 de diciembre de 1854.

desmembración alguna del territorio nacional y, en el caso de peligro exterior que comprometiese la integridad del territorio de la República, o algún otro derecho de la soberanía nacional”, se pondrían inmediatamente de acuerdo para la defensa común y, a este fin, unirían sus esfuerzos; acordándose asimismo el auxilio mutuo de sus fuerzas militares para la defensa de las invasiones “de los bárbaros”¹¹⁰.

Pese a ello, los llamados “Pactos de convivencia” tuvieron una efímera efectividad. Tanto los hombres de Paraná como los de Buenos Aires perseguían la implantación del régimen federal sobre la base de una constitución. Sin embargo, partían de un concepto central distinto: aquellos procuraban llegar hasta la fundación del derecho por la vía de los hechos existentes en ese momento; estos solo enunciaban la vía del derecho para llegar a la consumación de hechos más favorables para la posición de su provincia. Las dos políticas encontraron sus más claros representantes en Urquiza y Bartolomé Mitre¹¹¹.

31. Inevitablemente, los gobiernos de la Confederación y de la Provincia de Buenos Aires comprendieron que la subsistencia de una “soberanía dividida” era insostenible. Buenos Aires se mostraba -quizá- menos impaciente que la Confederación, ya que poseía una economía viable y una estructura política efectiva; y un sector influyente deseaba dejar librada al tiempo la creación de una nacionalidad argentina en la que la ciudad porteña no perdiera su poder. El cese en 1860 sin posibilidad de reelección del presidente Urquiza¹¹² podría bien ser la oportunidad. El gobierno de Paraná tenía, en cambio, una situación demasiado apurada como para permitirse ese derroche de tiempo. Políticamente, era una mera liga de provincias; financieramente, estaba en bancarota¹¹³.

En 1859, finalmente, el Congreso de la Confederación autorizó al Presidente para resolver la cuestión de la integridad nacional respecto de la disidente Provincia de Buenos Aires, por medio de negociaciones pacíficas o de la guerra, “según lo aconsejaren las circunstancias”¹¹⁴. Sus fuerzas militares quedaron dueñas del campo en inmediaciones del arroyo Cepeda¹¹⁵; incidente bélico

¹¹⁰ Tratado del 8 de enero de 1855 (artículos 1° y 2°).

¹¹¹ Heras, Carlos, La revolución del 11 de septiembre de 1852. En: *Historia de la Nación Argentina*, Buenos Aires, El Ateneo, 1947, T. VIII, p. 72.

¹¹² Conforme al antiguo artículo 74 de la Constitución Nacional.

¹¹³ Scobie, James R., *La lucha por la consolidación de la nacionalidad argentina*, Buenos Aires, Hachette, 1964, p.153.

¹¹⁴ Ley 204 de la Confederación, del 20 de mayo de 1859.

¹¹⁵ El 23 de octubre de 1859.

que dio lugar a la suscripción de un pacto en San José de Flores y de un Convenio de Unión Complementario¹¹⁶.

En el primero, celebrado con la mediación de la República del Paraguay, con el fin de "poner término a la deplorable desunión en que ha permanecido la República Argentina desde 1852", Buenos Aires se declaró "parte integrante de la Confederación Argentina" y verificaría "su incorporación por la aceptación y jura solemne de la Constitución Nacional"; absteniéndose hasta ese momento de mantener relaciones diplomáticas de ninguna clase. Se dejaba a salvo la integridad de su territorio, "que no podrá ser dividido sin el consentimiento de su Legislatura" y toda la propiedad provincial y sus establecimientos públicos "de cualquier clase y género" seguirían perteneciendo a la provincia, siendo gobernados y regulados por sus autoridades, con excepción de la aduana, fuente "casi en su totalidad" de las rentas de la Nación de acuerdo a la Constitución Federal, aunque esta garantizaría a la provincia por cinco años su presupuesto del año 1859 para cubrir sus gastos, incluida la deuda interior y exterior¹¹⁷.

32. El procedimiento de incorporación preveía que, dentro de los veinte días de "verificado el pacto", se convocaría a una convención provincial para examinar el texto sancionado en 1853, cuyos miembros serían electos libremente "y con sujeción a las leyes que rigen actualmente en Buenos Aires". Si dicha convención lo aceptare sin observaciones, sería jurada solemnemente en la fecha que la convención dispusiere; por el contrario, si manifestare que resultaba necesario introducirle reformas, las comunicaría al Gobierno Nacional para que, una vez presentadas al Congreso Federal, este decidiera la convocatoria a una convención *ad hoc* para que las considerara, a la cual la Provincia de Buenos Aires se obligaba a enviar sus diputados "con arreglo a su población", debiendo acatar lo que esta convención "decidiera definitivamente"¹¹⁸.

Examinada la Constitución de 1853, Buenos Aires propuso algunas reformas importantes orientadas hacia una protección de sus intereses y de su autonomía, pues debía ingresar a una organización nacional que no controlaba por porteños. Ello determinó que las modificaciones significaran un refuerzo considerable de la doctrina federalista dentro de la teoría constitucional, alejando el

¹¹⁶ El 11 de noviembre de 1859 y el 6 de junio de 1860, respectivamente.

¹¹⁷ Artículos 1º, 5º, 6º, 7º y 8º.

¹¹⁸ Artículos 2º, 3º y 4º. Estas disposiciones fueron complementadas por las del Convenio de Unión, que reguló el procedimiento que ambas partes, en cuanto les correspondiera, seguirían para llevar adelante lo pactado. Contenía, además, otras previsiones en materia comercial, aduanera y monetaria y, particularmente, la de que el Gobierno de Buenos Aires se comprometía a entregar mensualmente al Gobierno Nacional la suma de un millón y medio de pesos moneda corriente, para concurrir a sufragar su parte en los gastos nacionales.

peligro de una excesiva intervención del gobierno central en las jurisdicciones provinciales¹¹⁹.

El Congreso de la Confederación convocó a una Convención Nacional *ad hoc* al solo efecto de que tomara en consideración las reformas que la Convención de Buenos Aires proponía que se hicieran a la Constitución Nacional y decidiera definitivamente sobre ellas¹²⁰. La Convención, reunida en Santa Fe, aprobó las modificaciones propuestas sin variaciones sustanciales¹²¹, siendo jurada la Constitución reformada en Buenos Aires el 21 de octubre de 1860¹²².

33. Sin embargo, las dificultades del proceso de reunificación efectiva de la Nación no habían concluido. En 1861 se suscitaron nuevos conflictos entre Buenos Aires y la Confederación; sus figuras centrales volvieron a ser Mitre y Urquiza. En el ámbito del gobierno de Paraná, la situación política se había deteriorado. El nuevo presidente Santiago Derqui intentó pendularse acercamientos hacia ambos que, aunque no tenían una posibilidad cierta de influir decisivamente en el desarrollo de los acontecimientos, no fueron vistos con buenos ojos por Urquiza. En muchas provincias, además, surgieron "núcleos liberales" que apoyaban al Estado porteño.

El crónico estado de desfinanciación de la Confederación también se había agravado, ya que Buenos Aires no aportaba la contribución a la que se había

¹¹⁹ Las principales reformas votadas por la convención de Buenos Aires fueron: 1) la supresión de la ciudad de Buenos Aires como capital de la Confederación; 2) la modificación del régimen de las intervenciones federales; 3) la eliminación de la revisión de las constituciones provinciales por el Congreso Nacional; 4) la supresión del juicio político a los gobernadores provinciales por parte del Congreso Nacional; 5) la prohibición de que el Congreso dicte leyes que restrinjan la libertad de imprenta o establezcan sobre ella la jurisdicción federal; 6) la derogación de la atribución de la Corte Suprema de Justicia para conocer en los conflictos entre los diferentes poderes públicos de una misma provincia; 7) la incompatibilidad de que los jueces federales sean al mismo tiempo magistrados provinciales; 8) la prohibición de suprimir las aduanas exteriores existentes en cada provincia al tiempo de su incorporación y de conceder preferencias a un puerto respecto de otro por medio de leyes o reglamentos de comercio; 9) la imposición a los senadores y diputados nacionales del requisito de residencia mínima en la provincia que los elige; 10) la aplicación de los códigos nacionales por las autoridades locales; y, 11) la aclaración de que las provincias conservan todo el poder no delegado al Gobierno Federal y el que expresamente se reservan al tiempo de su incorporación.

¹²⁰ Ley 234 de la Confederación, del 23 de junio de 1860.

¹²¹ El 25 de septiembre de 1860. Entre las reformas aprobadas, es significativa la introducción de un nuevo artículo, contenido en la 10a. reforma, aprobada el 23 de septiembre de 1860 y numerado luego como 35: "*Las denominaciones adoptadas sucesivamente desde 1810 hasta el presente, a saber: Provincias Unidas del Río de la Plata, República Argentina, Confederación Argentina, serán en adelante nombres oficiales indistintamente para la designación del Gobierno y territorios de las provincias, empleándose las palabras "Nación Argentina" en la formación y sanción de las leyes*". Sampay, Arturo E., *Las constituciones de la Argentina (1810/1972)*, Eudeba, Buenos Aires, 1975, p. 410.

¹²² Corbetta, Juan C., *Textos constitucionales de Buenos Aires*, Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 1983, pp. 10-11.

comprometido y no contaba ya tampoco con la del tesoro entrerriano¹²³. Episodios de violencia en la Provincia de San Juan que se desarrollaron entre noviembre de 1860 y enero de 1861 fueron el comienzo del deterioro definitivo de las relaciones; pero la cuestión central surgió cuando debían incorporarse al Congreso los legisladores por Buenos Aires, de conformidad con la Constitución jurada el año anterior. Los diplomas de sus diputados, elegidos de acuerdo con el sistema electoral provincial y no con la ley nacional, fueron rechazados por la Cámara que ordenó la celebración de nuevos comicios. Los senadores, pese a que se aprobaron sus diplomas, decidieron no hacerlo hasta que se resolviera la situación de aquellos.

“El esfuerzo de formar una Nación fracasó en el momento de la prueba fundamental: la admisión de los representantes porteños en el Congreso y la verdadera participación de Buenos Aires en un Gobierno Nacional. En consecuencia, en abril de 1861, la escena argentina volvió a presentar su tradicional división entre ‘porteños’ y ‘provincianos’”¹²⁴.

La nueva ruptura de hostilidades sucedió luego de que el Congreso de la Confederación -considerando que el Gobierno de Buenos Aires había roto los pactos celebrados- autorizó al Poder Ejecutivo para intervenir y hacer cumplir la Constitución Nacional y las resoluciones del Gobierno Federal¹²⁵. Ambos ejércitos chocaron, ahora cerca del arroyo Pavón, y la suerte de las armas se inclinó esta vez en favor de Buenos Aires¹²⁶.

34. Como consecuencia de la situación, un decreto del Vicepresidente de la Confederación en ejercicio del Poder Ejecutivo -Juan E. Pedernera- lo declaró *“en receso” “hasta que la Nación reunida en Congreso, o en la forma que estimare más conveniente, dicte las medidas consiguientes a salvar las dificultades que obligan al gobierno a tomar esta disposición”¹²⁷.*

¹²³ En efecto, la Ley 201 de la Confederación, del 29 de noviembre de 1858, había derogado las normas por las que se había federalizado todo el territorio de la provincia, limitándola al ejido de la ciudad de Paraná.

¹²⁴ Scobie, James R., *La lucha por la consolidación de la nacionalidad argentina*, ob. cit., p. 330.

¹²⁵ Ley 273 de la Confederación, del 5 de julio de 1861.

¹²⁶ En el sur de la provincia de Santa Fe, el 17 de septiembre de 1861.

¹²⁷ Decreto del 12 de diciembre de 1861. El Presidente Derqui abandonó simplemente el país, sin renunciar a su cargo. El anterior día 1º, la Legislatura de Entre Ríos había sancionado una ley por la que había reasumido *“el ejercicio de la soberanía que le es propia en toda su plenitud hasta tanto que, reunidas de nuevo las provincias argentinas bajo la Constitución federal, cuya fe guarda, se encuentre la Nación en estado de completa paz y quede garantido el cumplimiento de aquella”*, quedando todos los establecimientos y propiedades nacionales que existían en el territorio de la provincia -incluso las aduanas- bajo la guarda y administración de sus autoridades. Un decreto del día siguiente de su gobernador -Urquiza- organizó el de la ciudad de Paraná y designó a su jefe político.

Las provincias dirigieron entonces al gobernador de la provincia de Buenos Aires comunicaciones de tenor sumamente diverso con el propósito de resolver la acefalía gubernativa. Finalmente, Mitre optó por dictar un decreto declarándose provisoriamente encargado del Poder Ejecutivo Nacional y, sin dejar su cargo en el porteño, convocó a elecciones de legisladores y a sesiones del Congreso Nacional, pero ahora en Buenos Aires¹²⁸.

El 3 de junio de 1862, el Congreso facultó al Gobernador de Buenos Aires para ejercer las atribuciones anexas al Poder Ejecutivo Nacional hasta que resolviera lo que correspondiere¹²⁹.

35. Sin embargo, la vieja cuestión no resuelta de la capital de la República volvería a ocupar el centro de la escena en los años siguientes. Poco después, el Congreso Nacional dictó una ley por la que estableció que, sin perjuicio de que en el período legislativo siguiente se determinaría "el punto que haya de ser capital permanente de la República", las autoridades nacionales continuarían residiendo en la ciudad de Buenos Aires que -al igual que la provincia homónima- quedaba federalizada en toda la extensión de su territorio por el término de tres años quedando "bajo la inmediata y exclusiva dirección de las autoridades nacionales"¹³⁰. Ante el rechazo de esta ley por la provincia el 4 de septiembre, Mitre resolvió no insistir. Consultó, en cambio, a su Legislatura invitándola a dar su opinión sobre "alguna combinación que hiciera posible la unidad nacional": y, luego, transmitió al Congreso con su opinión favorable las bases acordadas "casi por unanimidad" por el órgano provincial.

El 1° de octubre de 1862, se sancionó una ley por la que se estableció que las autoridades nacionales residirían en el municipio de la ciudad de Buenos Aires, "*bajo los términos y condiciones ofrecidas por la Legislatura de dicha provincia, en las bases sancionadas el 25 de septiembre del corriente año, y*

¹²⁸ Las sesiones se iniciaron el 25 de mayo de 1862. No habían faltado voces en la ciudad que aconsejaban a Mitre que declarara la caducidad de todas las autoridades federales y que diera por no existente la Constitución Nacional, invitando al pueblo a enviar diputados a una nueva convención general para que decida sobre la suerte común, quedando -entretanto- en estado constituyente. Vedia y Mitre, Mariano, Mitre y la unión nacional. En: *Historia de la Nación Argentina*, Buenos Aires, El Ateneo, 1947, T. VIII, p. 490.

¹²⁹ Ley 1. La actual numeración de las leyes nacionales se inicia en 1862, no en 1853. Las anteriores se identifican con el agregado "de la Confederación", como se ha señalado.

¹³⁰ Ley 12, del 20 de agosto de 1862 (artículos 1°, 2° y 3°). Los bienes y establecimientos de la provincia, incluidos su Banco y la Casa de Moneda, continuarían perteneciéndole, pero serían administrados en ese lapso por las autoridades nacionales, durante el cual se le garantizaba -en la parte que le correspondía- el presupuesto de 1859 (artículos 9 a 12). Cuando las autoridades nacionales pasaren a residir en la nueva capital, la Legislatura provincial volvería "*al ejercicio de sus funciones, previa convocatoria*" que haría el Presidente de la República "*y si la convocatoria no tuviere lugar por cualquier motivo que fuese*", podría "*reunirse por sí misma*" (artículo 14).

comunicadas al Congreso por el encargado del Ejecutivo Nacional en la nota de fecha 29 del mismo mes; hasta que se establezca la capital permanente de la Nación¹³¹. Habiendo sido aceptada dicha ley por la Legislatura provincial el siguiente día 4, Mitre dictó un decreto el 9 de octubre de 1862 por el que dispuso que “el gobierno de la provincia cesa en la jurisdicción que ejercía en el territorio del municipio de la capital”. Algunos autores comentan que con la ley creía haber impuesto implícitamente la federalización¹³², pero los acontecimientos seguirían un camino diferente. Pocos días más tarde, renunció a la Gobernación de la Provincia de Buenos Aires y asumió como Presidente de la Nación, quedando restablecidas las autoridades nacionales¹³³.

En 1866 una ley del Congreso autorizó al Poder Ejecutivo a devolver a la provincia de Buenos Aires la municipalidad de esta ciudad, sometida a la jurisdicción nacional por la “Ley de compromiso”, y el Vicepresidente en ejercicio Marcos Paz dictó el decreto correspondiente¹³⁴. El Poder Ejecutivo, haciendo uso del derecho de las autoridades nacionales para instalarse en cualquier punto del territorio, resolvió igualmente permanecer en Buenos Aires hasta la adopción de una decisión definitiva por el Congreso¹³⁵.

36. Hasta 1880, las autoridades nacionales y provinciales continuaron conviviendo sin graves incidentes en la ciudad¹³⁶. En ese año, debía elegirse al

¹³¹ Ley 19, del 1° de octubre de 1862 (artículo 1°). Las condiciones fueron las siguientes: “1°) Declárase a la ciudad de Buenos Aires residencia de las autoridades nacionales, con jurisdicción sobre todo su municipio, hasta tanto el Congreso dicte la ley de capital permanente. 2°) Las autoridades provinciales continuarán igualmente residiendo en la capital, si ellas mismas no creyesen conveniente trasladarse a otro punto. 3°) La ciudad de Buenos Aires tendrá su representación en la Legislatura de la provincia, en la misma proporción que hoy la tiene respecto de la campaña. 4°) El banco y demás establecimientos públicos radicados en el municipio de la ciudad y que por su naturaleza pertenecen a la provincia, continuarán siendo regidos y legislados por las autoridades de esta. 5°) Los juzgados y tribunales de justicia de la provincia continuarán ejerciendo como hasta aquí su jurisdicción en el municipio de la ciudad. 6°) Queda garantido el régimen municipal de la ciudad, sobre la base de su actual organización. 7°) Sin perjuicio de la aprobación inmediata de la Legislatura de Buenos Aires a la ley que se dicte con arreglo a estas bases, la misma ley será revisada a los cinco años por el Congreso de la Nación y Legislatura provincial”.

¹³² Rosa, José M., *Historia argentina*, ob. cit., 1970, T. VII, p. 17.

¹³³ En realidad, recién el 15 de enero de 1863 se constituyó por primera vez la Corte Suprema de Justicia, que no había logrado ser integrada en la época de la Confederación. *Centenario del Poder Judicial de la Nación*, Buenos Aires, Kraft, 1963, p. 3. La presidencia de Mitre, por lo demás, debió enfrentar distintas sublevaciones que fueron sofocadas drásticamente. Entre las más notorias, pueden señalarse las encabezadas por Angel V. Peñaloza (1861-1863) y por Felipe Varela (1865-1869).

¹³⁴ Ley 202, del 1° de octubre de 1866. Ver Ruiz Moreno, Isidoro J., *La federalización de Buenos Aires*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986, p. 34.

¹³⁵ González, Joaquín V., *Manual de la Constitución Argentina (1853-1860)*, actualizado por Humberto Quiroga Lavié con referencia a la Constitución de 1994, Buenos Aires, La Ley, 2001, p. 277.

¹³⁶ Se registraron en este lapso numerosos proyectos a nivel legislativo tendientes a establecer///

sucesor del presidente Nicolás Avellaneda, cuya gestión se había iniciado enfrentando un movimiento sedicioso encabezado por Mitre, en septiembre de 1874. Los candidatos que aparecían con mayores probabilidades eran Carlos Tejedor, gobernador de la provincia de Buenos Aires, y Julio A. Roca, el Ministro de Guerra que había llevado a cabo con éxito la llamada "Conquista del Desierto".

Era previsible el triunfo de este último, a quien apoyaba la mayoría de los gobernadores de provincia, en tanto que al primero solo lo sostenían sectores porteños y correntinos. Tejedor, que compartía esa presunción, había asumido la postura de un arrogante e incómodo dueño de casa que recibía en carácter de huésped poco deseado al Gobierno de la Nación y, al recibir el mando de la provincia, ya había formalizado la inminencia del enfrentamiento, declarando dubitativamente que *"procuraría conciliar las prerrogativas propias, con la obediencia que en asuntos nacionales debemos a nuestro huésped"*¹³⁷.

Una anécdota ilustra debidamente la situación imperante en abril de 1880. Se cuenta que Avellaneda recibió a un grupo de electores de presidente que había decidido ir a pedirle seguridades personales, ante los insultos de todo tipo -y aun alguna agresión física- de los que eran víctimas en las calles de la ciudad. Por toda respuesta, el titular del Poder Ejecutivo los habría llevado hasta la biblioteca de su casa, mostrándoles los impactos de bala producto de un atentado y, finalmente, hasta la puerta de calle. Allí, señalando a un policía de guardia, los habría despedido con estas palabras: *"Sobre aquel vigilante el presidente de la República no tiene autoridad alguna y no puede defenderlos; cada uno, garántase como pueda"*¹³⁸.

37. Finalmente, el Presidente Avellaneda denunció en una proclama desde Chacarita que *"el Gobernador de Buenos Aires se ha alzado en armas contra las leyes de la Nación y sus poderes públicos"* y dictó un decreto por el que, no pudiendo *"funcionar con seguridad y libertad en el recinto de la ciudad de Buenos Aires"* por la situación descrita, designaba al pueblo de Belgrano *"para la residencia de las autoridades de la Nación"*¹³⁹.

Comenzaron las hostilidades y pronto la ciudad quedó sitiada. El 22 de junio, un decreto del Gobernador de la Provincia de Buenos Aires la declaró "en

//un sitio para capital permanente de la República. En tal sentido, se dictaron las Leyes 252, 294, 462 y 620, todas observadas por el Poder Ejecutivo.

¹³⁷ Mensaje del 1° de mayo de 1877. Tau Anzoátegui, Víctor y Martiré, Eduardo, *Manual de historia de las instituciones argentinas*, ob. cit., pp. 679 y ss.

¹³⁸ Rosa, José M.: *Historia argentina*, ob. cit., T. VIII, p. 56.

¹³⁹ Proclama del 11 de mayo de 1880; la decisión fue aprobada luego por la Ley 1.025, del 2 de agosto.

estado de asamblea” y nombró comandante en jefe de la capital a Mitre. Sin embargo, ante la manifiesta inutilidad de la resistencia, este se dirigió a Belgrano a entrevistarse con Avellaneda portando una carta de Tejedor en la que proponía “un arreglo decoroso que ponga pronto término a la situación violenta en que nos encontramos”. El 30 renunció Tejedor y, al día siguiente, al recibirse del mando, el Vicegobernador José M. Moreno manifestó al Presidente de la República “que la Provincia de Buenos Aires y su Gobierno prestan pleno acatamiento a los poderes públicos de la Nación”.

A continuación, el Congreso declaró capital de la República “*al municipio de la ciudad de Buenos Aires, bajo sus límites actuales*”, quedando todos los establecimientos y edificios públicos situados en su territorio bajo la jurisdicción de la Nación y asumiendo el Gobierno Federal “*la deuda exterior de la provincia de Buenos Aires*”¹⁴⁰.

*“La última etapa, pues, se concreta a la cuestión Capital de 1880, que no es sino el epílogo de la separación de 1853-1860 y en donde actuarán hombres de esa época sumados a una nueva fuerza, la llamada generación del ochenta, cuyo predominio rebasará el final del siglo pasado para extinguirse a comienzos del presente. En 1880 ha terminado la parte dramática de nuestra organización constitucional”*¹⁴¹.

38. El Congreso y la Legislatura de Buenos Aires de 1880 crearon así “*una nueva entidad, el distrito federal, cuyo propio gobierno era el de la Nación, y que concurría como las demás provincias a la formación de los poderes y al ejercicio del gobierno general*”¹⁴².

Hasta 1994 su estatuto particular, resultante de sucesivas regulaciones sin variaciones sustanciales¹⁴³, solía definirse como de una autarquía delegada, por

¹⁴⁰ Ley 1.029 (artículos 1°, 2° y 5°), del 20 de septiembre de 1880. El gobierno provincial podría “seguir funcionando sin jurisdicción en la ciudad de Buenos Aires, con ocupación de los edificios necesarios para su servicio”, hasta que se trasladara “al lugar que sus leyes designen” (artículo 6°), permaneciendo bajo la “dirección y propiedad de la provincia, sin alteración a los derechos que a esta correspondan” el Banco de la Provincia, el Hipotecario y el Monte de Piedad (artículo 3°) y “sus ferrocarriles y telégrafos” (artículo 4°). Mientras el Congreso no organizara la Administración de Justicia, “continuarán desempeñándola los juzgados y tribunales provinciales con su régimen presente” (artículo 7°). La Legislatura de la provincia acordó la cesión el 26 de noviembre de 1880. El 31 de octubre de 1884, el Congreso Federal aceptó por Ley 1.585 la cesión provincial del municipio de Belgrano y de parte del de San José de Flores y, el 28 de septiembre de 1887, la Ley 2.089 incorporó los partidos de Flores y Belgrano al municipio de Buenos Aires, disponiendo que el Poder Ejecutivo procediera a fijar la línea divisoria, “debiendo hacerse a costa de la Nación una calle de 100 metros de ancho, cuando menos, en el mismo límite del territorio cedido”.

¹⁴¹ Ravnani, Emilio, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, ob. cit., T. I, p. XXXII.

¹⁴² González, Joaquín V., *Manual de la Constitución Argentina (1853-1860)*, ob. cit., p. 279.

¹⁴³ Leyes 1.260, 10.240, 19.987 y 22.846, entre otras.

haber sido organizado su régimen municipal por leyes del Congreso Nacional. Como consecuencia, Buenos Aires estaba sujeta a un doble gobierno: uno de índole política, a cargo del Congreso Nacional y del Presidente de la República, y otro de carácter administrativo, a cargo de las autoridades municipales¹⁴⁴.

La reforma constitucional de ese año¹⁴⁵ concedió a la ciudad de Buenos Aires un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y autorizó que su Jefe de Gobierno fuera elegido directamente por su pueblo; en tanto que una ley debe garantizar los intereses del Estado Nacional, mientras permanezca como capital de la República¹⁴⁶. Por ello, se afirma que se está nuevamente en presencia de un nuevo sujeto de Derecho Público, diferente al Estado Federal, a las provincias, y a los municipios regulados en cada una de las constituciones locales, contemplados en el texto de la antigua ley fundamental de 1853/60¹⁴⁷.

39. Para concluir con la configuración institucional contemporánea de la República Argentina, debo hacer una breve referencia a un proceso cronológicamente anterior al de la creación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

A la sanción de la Constitución de 1853/60 concurrieron las catorce provincias históricas. En aquel momento, existían grandes áreas geográficas de nuestro país que no estaban sujetas efectivamente a la autoridad del Gobierno federal o de los Gobiernos provinciales. Estas zonas recibirían el nombre genérico de "territorios nacionales", cuyo régimen jurídico comenzó a diseñarse en una ley de 1862, que declaró nacionales a todos los territorios existentes fuera de los límites o posesión de las Provincias. El concepto de territorio nacional, implícitamente definido en el texto constitucional¹⁴⁸, era corrientemente entendido como una porción del país sometida y perteneciente a la Nación, que no se encontraba comprendida dentro de los límites de ninguna de las Provincias. No se lo consideraba entidades políticas autónomas ni autárquicas, sino como simples divisiones administrativas establecidas por el Congreso¹⁴⁹.

¹⁴⁴ Badeni, Gregorio, *Reforma constitucional e instituciones políticas*, Buenos Aires, Ad Hoc, 1994, p. 443.

¹⁴⁵ Artículo 129.

¹⁴⁶ Actualmente, la Ley 24.588.

¹⁴⁷ Dalla Vía, Alberto R., *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1996, p. 11.

¹⁴⁸ El artículo 75, inciso 15 -antiguamente, 67, inciso 14- establece que es atribución del Congreso "arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación, fijar los de las provincias, crear otras nuevas, y determinar por una legislación especial la organización, administración y gobierno que deben tener los territorios nacionales que queden fuera de los límites que se asignen a las provincias".

¹⁴⁹ Villegas Basavilbaso, Benjamín, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, TEA, 1950, T. II, p. 346.

Prescindiendo del desarrollo pormenorizado del régimen, señalaremos que la primera ley que organizó un territorio nacional data de 1872¹⁵⁰ y que otra ley dispuso, en 1955, la provincialización de todos los existentes a esa fecha¹⁵¹, luego de haberse constituido como nuevas entidades autónomas Chaco, La Pampa y Misiones¹⁵².

40. A fines del siglo XIX se sostenía que el desarrollo institucional que he recordado, de alguna manera, había llegado a su fin con la Constitución de 1853/60. La idea, como comentario a su artículo 35, se expresaba en estos términos: *"Hemos visto... cómo nació, se desarrolló y formó su Constitución la Nación a [la] que pertenecemos los argentinos. Las diversas leyes y las anteriores constituciones, reconociendo invariablemente la existencia de la patria común, con su unidad social y su territorio, ya designándola 'Provincias Unidas del Río de la Plata', cuando predominaba más la influencia del pasado, ya tratando de reflejar las posteriores divisiones o separaciones en partes distintas de un conjunto uniforme, no perdieron jamás de vista esta idea fundamental de la comunidad de orígenes y de destinos, es decir, nunca se perdió, en medio de las mayores y más dolorosas vicisitudes, el concepto de la Nación. Esta idea es la que expresa el artículo constitucional, que adopta el título definitivo de nuestro país, al presentarse para siempre organizado y unido"*¹⁵³.

Si bien nuestra historia refleja que, a partir de sus ya remotos orígenes virreinales, ciertos pueblos alumbraron una asociación política y construyeron una comunidad cuyo ser se fue consolidando mientras iban escribiendo su propia historia, en tanto otros decidieron seguir caminos propios e independientes, parece incierto afirmar que la forma de esa asociación haya cristalizado. En efecto, algunos de los desafíos surgidos en ese proceso no carecen de actualidad y es razonable suponer que requerirán, al menos, de ciertos ajustes institucionales; algunos posibles y otros obligados, pero formalmente incumplidos¹⁵⁴.

Respecto de cuestiones de mayor envergadura, se ha sostenido que *"ni los cambios profundos de la constitución, ni las revoluciones, ni el aumento o disminución del territorio del Estado, y por consiguiente de la población, destruyen su*

¹⁵⁰ Ley 1.572, correspondiente al Territorio Nacional del Chaco.

¹⁵¹ Ley 14.408. Provincias de Chubut, Formosa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

¹⁵² Chaco y La Pampa, Ley 14.037 (1951), Misiones, Ley 14.294 (1953). El proceso concluyó con la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, cuya constitución fue sancionada en 1991.

¹⁵³ González, Joaquín V., *Manual de la Constitución Argentina (1853-1860)*, ob. cit., pp. 38/39.

¹⁵⁴ Por ejemplo, la creación de regiones, aludida en los artículos 124 y 75, inciso 19, de la Constitución Nacional, o la ley de coparticipación federal, a la que se refiere su artículo 75, inciso 2.

*identidad. Una unidad asociativa es independiente del número de sus miembros y de la extensión de su dominio. Un cambio en la constitución, altera la forma pero no el ser de la asociación*¹⁵⁵. Es que el Estado "está sometido a un cambio permanente en sus formas" y sus diversas configuraciones han de ser comprendidas -como todo lo histórico- "en un fluir permanente, de suerte que el comienzo y el fin, revisten en cada uno un aspecto enteramente distinto; pero en toda esta evolución y transformación, pueden encontrarse muchas notas permanentes que, a través de todos los cambios sufridos en el tiempo, dan a un Estado un tipo especial; solo este hecho es bastante para evitarnos creer que la historia política de un pueblo es únicamente una confusión de noticias sin conexión interior y con un mero nexo temporal"¹⁵⁶.

Más de un siglo y medio después de fijadas las bases de nuestra organización constitucional actual, no afirmarí­a que las instituciones de los argentinos han asumido su perfil definitivo. El tiempo dará su respuesta, pero -en cualquier caso- es alentador recordar que, como se ha dicho, "toda organización humana perdura en cuanto constantemente renace"¹⁵⁷.

155 Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, ob. cit., p. 167.

156 Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, ob. cit., p. 3.

157 Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, ob. cit., p. 268.