



PROGRAMA INTERUNIVERSITARIO de HISTORIA POLÍTICA

Autonomía por soberanía provincial. Historia de un desplazamiento conceptual en el federalismo argentino (1860-1930)*

Alejandro Agüero (UNC-CONICET)

Introducción

La doctrina constitucional argentina sostiene hoy que las provincias, como estados de la federación, «no son soberanas» sino «autónomas»¹. Este aserto funciona no como una mera doctrina pacífica, sino más bien como un dogma del sistema federal. La noción de autonomía, como predicado de la condición de las provincias, permite señalar las diferencias con la soberanía «nacional», precisar las diversas esferas de competencias entre provincias y nación, así como abordar el problema de la integración territorial del país². A pesar del carácter evidente que se adjudica hoy a la distinción entre autonomía y soberanía, la misma fue el resultado de un desplazamiento conceptual históricamente determinado por el proceso de construcción estatal. En ese contexto, el término autonomía fue paulatinamente introducido como sinónimo de «soberanía provincial», expresión que había sido utilizada de forma excluyente por los primeros publicistas e intérpretes del nuevo orden constitucional sobre la base del texto de 1853-1860.

A diferencia de otros conceptos políticos fundamentales, cuya historicidad ha sido bien estudiada³, la noción de autonomía ha seguido operando de manera naturalizada, no sólo en el

* Texto publicado originalmente en *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, n. XLIII (2014), pp. 341-392 (<http://www.centropgm.unifi.it/quaderni/43/index.htm>)

¹ G. BIDART CAMPOS, *Manual de la Constitución reformada*, Buenos Aires, Ediar, 1996, t. I, p. 445; N. P. SAGÜÉS, *Elementos de derecho constitucional*, 2 voll., Astrea, Buenos Aires, 1997², I, p. 281.

² Hasta mediados del siglo XX, más de la mitad del territorio argentino no integraba provincias sino «territorios nacionales» sujetos al poder ejecutivo nacional. Desde 1991 no quedan territorios nacionales, sin embargo, la referencia es importante porque, sobre la base de dicha distinción, operó el proceso de conquista, con exterminio de población nativa, a lo largo del siglo XIX y buena parte del XX. Véase *Diez territorios nacionales y catorce provincias. Argentina 1860-1950*, a cura di M. A. BUCCIARELLI, Buenos Aires, Prometeo, 2012. Sobre un proceso similar, en otro contexto, B. CLAVERO, *Freedom's Law and Indigenous Rights: From Europe's Oeconomy to the Constitutionalism of the Americas*, Berkeley, The Robbins Collection, 2005.

³ Entre otros, R. D. SALAS, *Lenguaje, Estado y Poder en el Río de la Plata (1816-1827)*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 1998; *Lenguaje y revolución. Conceptos políticos clave en el Río de la Plata, 1780-1850*, a cura di N. GOLDMAN, Buenos Aires, Prometeo, 2008; *Diccionario político y social del mundo iberoamericano. La era de las revoluciones, 1750-1850*, a cura di J. FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009.

lenguaje constitucional sino, particularmente, en la narrativa histórica argentina. Este uso ha oculto, a nuestro juicio, la posibilidad de considerar el papel que jugó esa palabra en la conformación semántica del concepto de «soberanía nacional». Como procuraremos mostrar en estas páginas, en el curso de la segunda mitad del siglo XIX y primeras décadas del XX, la palabra «autonomía» terminó por reemplazar a la vieja noción de «soberanía provincial», reflejando este cambio, a su vez, el abandono de la tesis fundacional de la «soberanía dividida».

Nuestro enfoque apunta a poner en primer plano la historicidad propia de un proceso de sustitución terminológica que, como se ha señalado para otros conceptos, no operó de modo explícito en el nivel de las «ideas políticas» sino en el de «los *lenguajes políticos* subyacentes, esto es, el modo en que habrían de definirse las categorías políticas fundamentales («soberanía», «pueblo», «representación», «opinión pública»)⁴. Desde esta perspectiva, la consagración de la expresión «autonomía provincial» puede ser comprendida como un paso más, algo oculto, pero decisivo, en el proceso de redefinición del concepto de «soberanía» como atributo excluyente del estado nacional.

Partiendo del consenso actual, buscaremos desandar el derrotero lexical de la palabra «autonomía», poniendo de relieve el entrelazamiento de los diversos usos que fue recibiendo en la historiografía y en el lenguaje político. Esta propuesta de reconstrucción, que no pretende ser exhaustiva, nos obliga a cruzar una y otra vez las fronteras entre historiografía, historia y lenguaje político, para considerar cómo en la intersección de esos diversos juegos de lenguaje, se forjó el actual concepto de «autonomía provincial» y adquirió su lugar de contracara de la soberanía nacional, en el léxico del federalismo argentino.

El consenso actual y la «confusión» originaria.

La teoría constitucional argentina da escasa relevancia al carácter histórico de la distinción entre soberanía y autonomía. Las exposiciones más comunes tienden a retrotraer el consenso actual, afirmando que al momento de conformarse la federación, en 1853, las provincias «renunciaron a su soberanía y devinieron en autónomas»⁵. Sin embargo, a la luz de los testimonios históricos, tal afirmación es insostenible. La diferencia entre «autonomía» y «soberanía» no figuraba en el texto de la Constitución de 1853 (ni en el de su reforma de 1860), y tampoco, como veremos, formaba parte del instrumental doctrinario de aquel contexto. Su introducción en el léxico político constitucional fue posterior, reflejándose en el texto normativo sólo desde la última reforma de 1994⁶.

Cuando se advierte el desfase entre el uso actual de ambos conceptos y las fuentes históricas (que hablan de soberanía provincial y no de autonomía), se lo suele explicar invocando una suerte de «confusión» originaria que, como se verá, habría afectado al lenguaje político desde la ruptura colonial (1810) en adelante, alcanzando a los redactores y miembros de las convenciones

⁴E. Palti, *Las polémicas en el liberalismo argentino. Sobre virtud, republicanism y lenguaje*, in *El republicanism en Hispanoamérica: ensayos de historia intelectual y política*, a cura di J. A. AGUILAR y R. ROJAS, Fondo de Cultura Económica - CIDE, México, 2002, pp. 167-209, p. 171

⁵A. A. SPOTA (h), *El alcance de la autonomía provincial a la luz de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, in *A diez años de la Reforma Constitucional de 1994. Encuentro Nacional de Jóvenes Docentes de Derecho Constitucional*, Córdoba, El Encuentro, 2004, pp. 773-791, p. 774.

⁶Hecha la salvedad del texto de 1949 que estuvo vigente hasta 1955. En el texto reformado de 1994, «autonomía», como predicado no sólo de las provincias, sino de universidades y otros organismos, aparece en los artículos 123, 129, 75 inc. 19, 85, 86 y 120 de la Constitución.

constituyentes, e incluso a la jurisprudencia de la Corte Suprema hasta 1926. Así, la palabra «autonomía» expresaría hoy, con precisión científica, aquello que querían decir las fuentes decimonónicas cuando se referían a la «soberanía provincial». Para dicho punto de vista, la noción de «soberanía provincial», esgrimida por las elites locales a lo largo del XIX, era inadecuada puesto que su significado excedía las intenciones meramente «autonomistas» de quienes la utilizaban⁷. Como lo expresó Zorraquín Becú, en 1939, se trataba de un «vocabulario» no adecuado «al pensamiento»⁸.

La idea de que la expresión «soberanía provincial» era inadecuada venía abonada, a su vez, por otra «confusión» típica del contexto: la que llevaba a utilizar de manera indistinta las nociones de «federación» y «confederación»⁹. Cuando la técnica constitucional de finales del XIX y comienzos del XX hubo establecido las diferencias teóricas entre ambos conceptos, habría dejado de tener sentido atribuir soberanía a los miembros de una simple «federación»¹⁰. Siendo así, el reemplazo de la expresión «soberanía provincial» por el término «autonomía» no representaría más que un caso de depuración propio de un léxico transicional.

Es posible, sin embargo, que la apelación a una «confusión» del lenguaje usado en el contexto de origen, ocluya la densidad del proceso político que determinó la consagración del consenso actual sobre ambos términos. A esa oclusión habría contribuido, además, la naturalización y extendido uso que la historiografía hizo, y hace, de la palabra «autonomía», aplicándola a diversos contextos institucionales en los que se conjugan ámbitos o aspiraciones colectivas de libertad localizadas en contextos políticos de mayor alcance¹¹. Como habremos de sugerir aquí, el temprano uso de la palabra «autonomía» como categoría historiográfica, habría ayudado a neutralizar las implicancias políticas del cambio y las tensiones que se jugaron, tanto en el plano de la acción política como en el de la teoría jurídica, durante el proceso de construcción de una estatalidad de base nacional.

Para comenzar a desandar el camino de la referida sustitución terminológica, es necesario que hagamos un breve excursu lexicográfico sobre la palabra autonomía en la lengua española, a fin de determinar su campo semántico al momento de su adopción generalizada como categoría historiográfica y como concepto político. Con estos elementos podremos intentar después una caracterización de los términos utilizados en épocas precedentes, y perfilar así la relación entre los contextos políticos y los desplazamientos conceptuales.

Excursu lexicográfico: «autonomía» en la lengua española.

⁷Eran excesivas en tanto que no implicaban una negación de las expectativas comunes de «unión nacional», E. H. CELESIA, *Federalismo Argentino. Apuntes Históricos 1815-1821*, Buenos Aires, Librería Cervantes, 1932, tomo II, pp. 145.

⁸R. ZORRAQUÍN BECÚ, *El federalismo argentino* (1939), Buenos Aires, La Facultad, 1953², p. 131

⁹J. C. CHIARAMONTE, *El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX*, in *Federalismos Latinoamericanos: México/ Brasil/ Argentina*, a cura di M. CARMAGNANI, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 81-132, pp. 86-87

¹⁰Sobre este tópico, A. LEVAGGI, *Confederación y federación en la génesis del Estado argentino*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 2007.

¹¹Entre otros, J. M. PORTILLO VALDÉS, *Crisis Atlántica. Autonomía e independencia en la crisis de la Monarquía Hispánica*, Madrid, Fundación Carolina-Marcial Pons, 2006. Para un escenario diverso, U. NICOLINI, *Autonomia e diritto proprio nelle città italiane del Medio Evo*, in *Europäisches Rechtsdenken in Geschichte und Gegenwart. Festschrift für Helmut Coing zum 70. Geburtstag*, a cura di Norbert Horn, München, C. H. Beck, 1982, t. I, pp. 249-267.

Como en casi todas las lenguas europeas, una vez recuperada de la tradición clásica por el pensamiento ilustrado, la palabra autonomía comenzó a usarse en español a comienzos del siglo XIX¹². Rubio Pobes ha señalado, sin embargo, que en España su uso en el lenguaje constitucional sólo se evidencia hacia finales de ese siglo, destacando también su tardía incorporación a los diccionarios usuales de la Real Academia Española que la incluyeron por primera vez en la 11ª edición de 1869¹³. Si bien este dato es correcto, debe añadirse que para entonces la palabra ya tenía un rodaje en obras lexicográficas que merece destacarse.

En 1825, la voz «autonomía» aparece entre una de las 5000 palabras agregadas al diccionario académico de 1822 por Núñez de Taboada. Allí se la define como «Libertad de gobernarse por sus propias leyes»¹⁴. La misma definición es reproducida en el famoso diccionario jurídico de Escriche (al menos en la edición mexicana de 1837 y la de Valencia de 1838) aunque con un matiz ilustrativo referido al adjetivo «autónomo», digno de mencionar: «El que se gobierna por sus propias leyes, como por ejemplo, algunas provincias que siendo parte integrante de un estado tienen sin embargo sus leyes particulares»¹⁵. Más significativos son aun los matices que aparecen en la edición de 1851, con «notas y adiciones sobre el derecho americano», del mismo diccionario de Escriche, en donde a la «libertad de gobernarse por sus propias leyes...», como significado de «autonomía», se agrega al final la expresión «o fueros». El detalle no es menor, atendiendo al contexto de las guerras carlistas en España, más aun, cuando en la acepción del adjetivo «autónomo, ma», además de la referencia a las «leyes o fueros particulares» de las provincias que integran una nación, se agregan un par de ejemplos con nombres propios: «La Navarra, por ejemplo, y Las provincias Vascongadas, son autónomas, porque se gobiernan por leyes distintas de las que rigen a las demás provincias de España»¹⁶.

Como punto de contraste, resulta interesante advertir que, mientras en París se publicaba la citada edición del Escriche, en Madrid salía al año siguiente el Gran Diccionario de la Lengua Española de Castro y Rossi, en el que «autonomía» parecía querer restringirse a una suerte de reliquia de la época clásica, siendo enunciada como la «Facultad que tenían de gobernarse por sí mismas algunas ciudades griegas conquistadas por los romanos». En ese mismo sentido pasado,

¹²C. RUBIO POBES, *Autonomía*, in *Diccionario político y social del siglo XIX español* a cura di J. FERNÁNDEZ SEBASTIÁN - J. F. FUENTES, Madrid, Alianza, 2002, pp. 108 a 111, p. 108. Jellinek señala a Grocio como precedente del uso de la palabra autonomía aplicada al poder del Estado a partir de la expresión con que Tucídides se refiere a Delfos. G. JELLINEK, *Teoría general del Estado* (1900), trad. de Fernando de los Ríos, Albatros, Buenos Aires, 1954, p. 330

¹³RUBIO POBES, *Autonomía*, cit., p. 108. El mismo dato registra R. Polo, *Centralización, descentralización y autonomía en la España constitucional*, Madrid, Universidad Carlos III, p. 19, obviando las obras de la primera mitad del XIX que citamos a continuación, aunque con importante referencia para la cuestión en la historia española.

¹⁴M. NÚÑEZ DE TABOADA, *Diccionario de la lengua castellana, para cuya composición se han consultado los mejores vocabularios de esta lengua y el de la Real Academia Española, últimamente publicado en 1822; aumentado con más de 5000 voces o artículos que no se hallan en ninguno de ellos*, 2 voll., París, Seguin, 1825, I, p. 162.

¹⁵J. ESCRICHE, *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense [...], con citas del derecho, notas y adiciones por el licenciado Juan Rodríguez de San Miguel*, México, Galván, 1837, p. 58; véase también la edición en Valencia, por Ferrer de Orga, 1838, p. 50. Esta edición fue reimpressa en Caracas, en 1840, Imprenta de Valentín Espinal.

¹⁶J. ESCRICHE, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia, nueva edición corregida y aumentada*, Paris, Librería De Rosa, Bouret y Cía., 1851, p. 311 (itálica original)

el adjetivo «autónomo» aparecía aplicado a «las ciudades griegas que tenían el derecho de vivir por su propia ley, y también a las cosas a ellas pertenecientes, como la monedas, etc»¹⁷.

El contrapunto refleja, en cierta medida, las tensiones que atravesaban el lenguaje político decimonónico. Incluso cabe agregar que un año más tarde, en 1853, la palabra era recogida en dos diccionarios enciclopédicos que nos proporcionan algún otro dato relevante. Por un lado, el de Ramón Domínguez, en donde se introducen: a) una acepción relativa a la mitología («Autonomía: una de las cincuenta Nereidas); b) la etimología griega de la palabra y su definición como «Derecho de dictar leyes uno mismo, o de no reconocer otras»; c) una referencia histórica a las ciudades griegas y d) una remisión filosófica al «sistema de Kant» que vincula la autonomía con la condición de la razón en el campo moral; por último una acepción relativa a la política (precedida de la abreviatura «Polít»): «Especie de republica en que el pueblo elige sus gefes y toma parte en todo acto gubernamental»¹⁸. La acepción política muestra así, por un lado, un objeto que, por el modo de enunciación, parece contemplarse como caso marginal («una especie de...»), sin embargo, junto con la clásica potestad normativa, aparecen ahora notas que remiten a la elección de la autoridad y a la participación en los actos de gobierno.

Finalmente, en el diccionario enciclopédico de Gaspar y Roig, de 1853, la palabra autonomía aparece adscrita a un único campo disciplinar que sería su ámbito de desarrollo por antonomasia: la «Administración». Allí también se la define como un fenómeno clásico aplicable al presente; en la composición semántica, la idea de «administración propia» desplaza otros elementos, al tiempo que su aplicación por extensión demuestra la mayor difusión y versatilidad del término, como la posibilidad de estar referido a un «vecindario»:

Autonomía: s. f. Adm.: facultad que tenían de gobernarse por sí mismas algunas de las ciudades griegas conquistadas por los Romanos. Por extensión se dice de la facultad de todo pueblo o vecindario para tener administración propia e independiente¹⁹.

Más allá de otros itinerarios posibles, este breve excursus nos ofrece algunos indicios de cómo se fue consolidando el término «autonomía» hacia la mitad del siglo XIX y de qué forma su significado fue incorporando diversas notas según los contextos. Quizás lo más significativo para nuestro interés sea, por un lado, su conexión con el lenguaje de la tradición foral, puesto que, como se ha dicho, la noción de «autonomía» se habría asentado en el léxico de quienes aspiraban a una resignificación de la tradición foral bajo la forma de opciones federativas²⁰. Por otra parte, es importante destacar la adscripción final de la palabra al campo de la «administración», algo que explicaría que su difusión se conjugara con otros significantes típicos como «centralización» y «descentralización», con los que guarda una estrecha conexión por integrarse en el mismo marco de posibilidades que ofrecía ese nuevo campo de jurídico.

También en el mundo hispanoamericano las opciones federativas vendrían de la mano de una apuesta por la conservación de esferas de autorregulación con reminiscencias forales. Como

¹⁷A. DE CASTRO Y ROSSI, *Gran Diccionario de la Lengua Española*, Tomo I, Madrid, Semanario Pintoresco y de La Ilustración, 1852, p. 324

¹⁸J. R. DOMÍNGUEZ, *Suplemento al Diccionario Nacional o Gran Diccionario Clásico de la Lengua Española*, Madrid-París, Mellado, 1853⁵, p. 66

¹⁹*Biblioteca Ilustrada de Gaspar y Roig. Diccionario enciclopédico de la lengua española*[...], Madrid, Imprenta y Librería de Gaspar y Roig, editores, 1853, t. I, p. 282.

²⁰RUBIO POBES, *Autonomía*, cit., p. 108, 109, 111.

hemos dicho antes, la historiografía ha usado la noción de autonomía para dar cuenta de esos posicionamientos con relación al ejercicio de poderes que, arraigados en la tradición hispano-colonial, o inspirados en las nuevas corrientes iusnaturalistas, hicieron eclosión a partir de 1808²¹. En tanto que nuestro interés aquí pasa por rastrear el progresivo uso del término en el lenguaje político constitucional, no es este el lugar para discutir la pertinencia de ese uso historiográfico que remite a épocas en las que la palabra todavía no formaba parte del vocabulario disponible por los actores. Sin embargo, si ciertos usos han sido leídos como una resignificación de tradiciones precedentes, conviene considerar, a grandes rasgos, las condiciones en las que el término se incorporó al campo historiográfico para determinar su relación con los elementos provenientes de la tradición. Para ello es necesario que volvamos, brevemente, sobre la historiografía.

Autonomía, entre historiografía e historia del estado

Se ha dicho que el desarrollo de la historiografía jurídico-política estuvo íntimamente vinculado al complejo proceso de construcción estatal-nacional que ocupó buena parte del siglo XIX²². Entre otras formas, ese vínculo operó mediante la retroproyección de los rasgos básicos de la estatalidad decimonónica, particularmente los del nuevo dominio de la Administración, como categorías universales presentes en cualesquiera organizaciones sociopolíticas precedentes²³. A la sombra de los nuevos sentidos que el estatalismo de base nacional imprimía a los conceptos políticos fundamentales, es plausible sugerir que la palabra autonomía, referida a la distribución territorial del poder, hubiera comenzado a cobrar sentido cuando los cuestionamientos a los ideales uniformadores del primer liberalismo dieron paso a una revalorización de los ámbitos e intereses municipales en el campo de la administración²⁴.

Es sintomático del carácter novedoso de la palabra, que no apareciera en las obras del prolífico Martínez Marina, producidas entre 1808 y 1820. Tampoco se la registra en la traducción castellana de 1820 del «Curso de política constitucional» de Constant en el que, sin embargo, ya hay una crítica al ideal de «unidad absoluta» de la administración, con una teorización sobre el «poder municipal» que venía a justificar la necesidad de un «federalismo» interior para encauzar los intereses de localidad. El traductor castellano celebraba, sin embargo, que, en armonía con esas «admirables doctrinas», ya la Constitución de 1812 hubiera «devuelto a los pueblos lo que era suyo». No obstante, no se habla de «autonomía»; el concepto utilizado sigue siendo el del antiguo «gobierno político y económico de los pueblos»²⁵.

²¹J. M. PORTILLO VALDÉS, *Crisis Atlántica*, cit., pp. 22-28 y 60-103. Sobre el caso específico del Río de la Plata, J. C. CHIARAMONTE, *Autonomía e Independencia en el Río de la Plata, 1808-1810*, in «Historia Mexicana», LVIII, 1, 2008, pp. 325-368.

²²C. GARRIGA, *Orden jurídico y poder político en el Antiguo Régimen*, in «ISTOR, Revista de Historia Internacional», año IV, n. 16, 2004, pp. 13-44, p. 13.

²³L. MANNORI, *Justicia y Administración entre antiguo y nuevo régimen*, in «RJUAM - Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid», 15- I, 2007, pp. 123-146

²⁴ Desde otra perspectiva, señalando la ausencia de la palabra autonomía en ese contexto, R. Polo, *centralización*, cit., pp. 25 ss.

²⁵B. CONSTANT, *Curso de política constitucional, traducido libremente al Español por D. Marcial Antonio López*, Madrid, Imprenta de la Compañía, 1820, tomo II, pp. 9, 13, 18 y 19. Sobre el sentido de ese «gobierno político y económico de los pueblos», B. CLAVERO, *Tutela administrativa o diálogos con Tocqueville*, in «Quaderni Fiorentini», 24, 1995 pp. 419-465

Siguiendo la línea lexicográfica que hemos visto, ya en la segunda mitad del siglo XIX aparece la expresión «autonomía municipal» como categoría historiográfica que permitía dar cuenta de un pasado de libertades comunales perdidas tras el triunfo del principio monárquico en el siglo XVI²⁶. Para ese entonces, en España, el proyecto de constitución federal de 1873 atribuía a los Estados una «completa autonomía económico-administrativa y toda la autonomía política compatible con la existencia de la Nación», concediendo también a los municipios, en su esfera de gobierno, «autonomía administrativa, económica y política», lo que reflejaba un uso ya asentado sobre las precisiones introducidas por el lenguaje «administrativo»²⁷. Las nociones de «autonomía» y «descentralización» -que respondían a ese nuevo campo - se consolidarían como conceptos adecuados para describir aquellos casos que rompían con la supuesta centralización que la propia historiografía había proyectado sobre el estado pre-contemporáneo²⁸.

Un buen ejemplo de este uso, que nos acerca a nuestro escenario de estudio, lo encontramos en los trabajos que publicó Rafael Altamira entre los años 1944 y 1945, retomando conferencias pronunciadas en 1938, bajo el título de «Autonomía y descentralización legislativa en el régimen colonial español». Preocupado por rebatir las tesis que entonces atribuían al gobierno colonial español los caracteres de asimilación y uniformidad, Altamira encontraba en esas palabras («autonomía y descentralización») la mejor forma de dar cuenta de fenómenos tan ostensibles como el ejercicio de potestades normativas por los municipios coloniales, lo que él llamaba «autonomía propiamente dicha», distinguiéndola de otras expresiones que eran fruto de alguna forma de «descentralización del orden legislativo» por vía de delegación²⁹. Sin embargo, dichas nociones de autonomía y descentralización aparecían orientadas, como no podía ser de otro modo, por el paradigma estatal y legalista del campo jurídico. Por esta razón, ante evidencias difícilmente encuadrables en ese paradigma, Altamira tenía que recurrir a ciertas modulaciones obscuras, como la noción de autonomía «ilícita», para englobar costumbres *secudum* y contra *legem* y otras formas de derecho en cuya producción participaban los «súbditos o gobernados». Atrapado en su marco de posibilidades, el autor terminaba por reconocer las limitaciones de su enfoque: «La fuerza convincente de todos estos hechos comprobados supera en mucho a todo razonamiento»³⁰.

El caso de Altamira es ilustrativo de las condiciones de enunciación que daban sentido al término «autonomía» en el contexto de la historiografía institucional de comienzos del siglo XX, vinculando su significación a la idea de legislación estatal y a los procesos de descentralización política y administrativa. Esta distinción podía tener cierta relevancia, en tanto que la «autonomía

²⁶La derrota de los comuneros en 1521 habría significado el fin de «la antigua autonomía y la jurisdicción forera» A. SACRISTÁN Y MARTÍNEZ, *Municipalidades de Castilla y León. Estudio histórico - crítico* (1877), a cura di A. M. Guilarte, Madrid, Instituto de Estudio de Administración Local, 1981, pp. 423 y 428.

²⁷Sobre la construcción de ese nuevo campo disciplinar, L. MANNORI - B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2001. Para «autonomía» en este ámbito en Argentina, A. CASAGRANDE, *Autonomía y descentralización en la construcción del Estado argentino (1860-1940). Por una historia política de los conceptos jurídico-administrativos*, en este volumen. El proyecto federal español en www.cervantesvirtual.com.

²⁸Véase, A. M. HESPANHA, *Vísperas del Leviatán. Instituciones y poder político (Portugal, siglo XVIII)*, Madrid, Taurus, 1989, pp. 439 ss.

²⁹R. ALTAMIRA Y CREVEA, *Autonomía y descentralización legislativa en el régimen colonial español. Siglos XVI a XVIII*, (1944-1945), a cura di M. R. PUGLIESE, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 2011, pp. 73 y 210.

³⁰Ivi, p. 211.

política» se diferenciaba de la mera «descentralización administrativa»³¹. Sin embargo, como contra-conceptos de «centralización», ambos comparten un mismo marco de sentido derivado del presupuesto de unidad originaria implicado en este último concepto. Desde este punto de vista, autonomía y descentralización no sólo no representan elementos opuestos a la centralización, sino que la presuponen³².

La crítica meta-historiográfica al modelo estatalista abrió nuevas perspectivas, asumiendo las dificultades que entrañaban retroproyecciones de conceptos tan basilares como estado, nación, ley, individuo, etc. Atenta a esos nuevos horizontes, la historiografía de finales del siglo XX siguió usando, no obstante, el término «autonomía», aunque no ya necesariamente bajo los mismos condicionantes estatalistas. Con dicha palabra podía ahora hacerse referencia al característico pluralismo jurisdiccional del *Ius Commune*³³, o bien, dar cuenta de la personalidad de los sujetos colectivos, en el marco de una cultura de sólidos fundamentos corporativos. En este contexto, la «autonomía» de las ciudades de antiguo régimen vino a ser vista como una consecuencia de su propia «naturaleza» corporativa³⁴.

Los ejemplos serían infinitos; lo que interesa, sin embargo, es destacar que ese mismo proceso de crítica metodológica, al dar relevancia a la alteridad del lenguaje tradicional, creó las condiciones para recuperar el sentido local de los términos que designaban, antes de que la palabra existiera, aquello que los historiadores aprendieron a llamar «autonomía». Una rápida alusión a ellos es necesaria para dimensionar el espacio discursivo que vendría a ser ocupado por la voz «autonomía». Nuestro análisis se centrará aquí en la experiencia previa a la conformación constitucional argentina.

Autonomía antes de «autonomía»: fueros, jurisdicción y soberanía

Cuando se habla de «autonomía» en el orden colonial, se suele hacer referencia a las potestades gubernativas y jurisdiccionales ejercidas por los municipios y, en ocasiones, para hablar de otras instituciones coloniales que, al amparo de las distancias, ampliaban su margen de acción. Aunque lejano en el tiempo, aquel primer uso se relaciona con el lenguaje foral en tanto que esas potestades eran ejercidas en virtud de privilegios fundacionales que implicaban la concesión de «fueros, franquezas y libertades» incluyendo, por lo general, la jurisdicción ordinaria «con mero mixto imperio». Cada «república» así constituida era sede de un gobierno político y económico -privativo del concejo local- y de la jurisdicción ordinaria, aunque en algunos casos ésta fuera ejercida también por una autoridad de designación real (gobernadores, corregidores, etc.). Este

³¹ Ivi, 69-70.

³² Adolfo Posada advirtió esa implicancia, aunque la consideró como un presupuesto histórico (partiendo de la supuesta centralización de Antiguo Régimen). Véase R. Polo, *Centralización*, cit., p. 184, para el análisis a la obra de Posada en este aspecto, aunque la autora no se pronuncia sobre la implicancia conceptual (no histórica) que aquí señalamos.

³³ Por ejemplo, J. VALLEJO, *Ruda equidad, ley consumada. Concepción de la potestad normativa (1250-1350)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, pp. 203 ss.

³⁴ Una síntesis en A. AGÜERO, *Ciudad y poder político en Antiguo Régimen. La tradición Castellana*, in *El derecho local en la periferia de la Monarquía Hispana. El Río de la Plata, Tucumán y Cuyo. Siglos XVII-XVIII*, a cura di V. TAU ANZOÁTEGUI y A. AGÜERO, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 2013, pp. 121-184.

esquema esencial se mantuvo incólume no obstante las tensiones a las que fue sometido durante las «reformas borbónicas»³⁵.

La crisis, monárquica e imperial, desatada tras la invasión napoleónica, exigió dar respuestas a situaciones inéditas y dio ocasión para abordar una discusión constitucional latente desde las décadas precedentes³⁶. Ello implicó una serie de desplazamientos en el lenguaje político. El término «soberanía» se difundió con profusión, convirtiéndose en un concepto «bisagra» que marcó los antagonismos surgidos del desmembramiento del Imperio³⁷. No es el caso adentrarse aquí en este conocido tópico; lo traemos sólo para señalar que la crisis de la «soberanía imperial» inició un proceso de resignificación de la soberanía, que comenzó bajo el argumento de la retroversión al pueblo y se fragmentó luego en tantos pueblos como «repúblicas» se sentían con derecho a tener «igual parte en la soberanía»³⁸.

El frustrado intento de la Constitución de Cádiz de atribuir la soberanía a una nación de alcance bihemisférico, vino a reforzar las invocaciones locales de soberanía³⁹. En tanto que esas invocaciones no se hacían con pretensión de excluir posibilidades de integración en unidades políticas compuestas, sino sólo de mantener lo que habían sido los propios ámbitos de poder local, los historiadores hablan de «soberanía interina», «soberanía relativa» o, sencillamente, de «autonomía», para dar cuenta de eso que, en la época, comenzaría a llamarse como soberanía «de los pueblos y provincias»⁴⁰. Las tensiones surgidas en diversos rincones del orbe hispano quedarían planteadas así en términos de un conflicto entre este sentido plural y agregativo de la soberanía y su adjudicación en forma unitaria a una nación de imprecisa configuración⁴¹. Si en este último extremo se situaba la noción de soberanía indivisible del liberalismo unitario, bajo el primero yacía la impronta de las antiguas jurisdicciones ordinarias reconvertidas en soberanías provinciales», o bien, «la soberanía entendida como justicia en manos de las comunidades»⁴².

Esos serían los términos conflictivos más difíciles de superar en las discusiones constitucionales en el Río de la Plata⁴³. Los primeros ensayos constituyentes contienen diversas referencias que remiten a aquella concepción jurisdiccional de las nuevas «soberanías provinciales». Junto con ellas, otros estratos muestran la influencia de la experiencia norteamericana. Por una u otra vía, la «soberanía provincial» ingresaría a la primera convención constituyente de 1813. Según el llamado «proyecto de constitución federal», cada provincia «retiene su soberanía, libertad o independencia, y todo poder, jurisdicción y derecho, que no es delegado expresamente por esta

³⁵ A. AGÜERO, *Ciudad y poder político*, cit., pp. 121-184.

³⁶ Véase, *El momento gaditano. La constitución en el orbe hispánico (1808-1820)*, a cura di M. LORENTE - J. M. PORTILLO, Madrid, Congreso de los Diputados, 2012.

³⁷ Cfr. *Lenguaje y revolución*, cit., p. 14-15.

³⁸ J. M. PORTILLO, *Crisis Atlántica*, cit., p. 97.

³⁹ J. ADELMAN, *Sovereignty and Revolution in the Iberian Atlantic*, Princeton, Princeton University Press, 2006, pp. 187-189.

⁴⁰ J. C. CHIARAMONTE, *El federalismo argentino*, cit., p. 109-113; J. M. PORTILLO, *Crisis Atlántica*, cit., p. 89; M. T. CALDERÓN-C. THIBAUD, *La Majestad de los Pueblos en la Nueva Granada y Venezuela 1780-1832*, Bogotá, Universidad del Externado de Colombia - Taurus, 2010, p. 123.

⁴¹ J. C. CHIARAMONTE, *Nación y Estado en Iberoamérica. El lenguaje político en tiempos de las independencias*, Buenos Aires, Sudamericana, 2004, pp. 64 ss.

⁴² A. ANNINO, *Imperio, constitución y diversidad en la América Hispana*, in «Nuevo Mundo Mundos Nuevos», <http://nuevomundo.revues.org/33052> ; DOI : 10.4000/nuevomundo.33052, § 52.

⁴³ G. VERDO, *L'indépendance argentine entre cités et nation (1808-1821)*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2006, pp. 132 ss.; M. TERNAVASIO, *Gobernar la revolución. Poderes en disputa en el Río de la Plata, 1810-1816*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007.

confederación a las Provincias Unidas juntas en Congreso»⁴⁴. El texto remite casi literalmente al punto segundo de los Artículos de la Confederación de 1777⁴⁵. La misma impronta se manifiesta en las célebres «instrucciones de la Banda Oriental», en las que se hace explícita la idea de implantar un sistema que asegure como «inviolable» la «Soberanía de los Pueblos»⁴⁶.

Las relaciones intertextuales entre estas primeras manifestaciones confederativas rioplatenses y la experiencia norteamericana constituyen un lugar común en la historiografía constitucional argentina⁴⁷. Sin embargo, por debajo de ellas, yacían también aquellos otros sentidos más ligados a las tradiciones vernáculas, indicativos, en algunos casos, de la explícita conexión entre la nueva «soberanía provincial» y los antiguos privilegios municipales. Las instrucciones otorgadas por algunas ciudades del interior para concurrir a la convención de 1813 son bien expresivas en este punto. Algunas ponen en primer plano el encuadre típicamente jurisdiccional, instruyendo a sus representantes, por ejemplo, para que en el nuevo orden, todas las «causas civiles o criminales de cualquier gravedad o entidad» fueran sustanciadas y concluidas en el propio territorio, con «todos los grados y recursos» incluyendo la última «suplicación»⁴⁸. En otras, esa matriz jurisdiccional subyacente, enunciada incluso a veces como «majestad»⁴⁹, resulta explícitamente ligada al lenguaje fundacional. Así, en las instrucciones de La Rioja, se dice:

Que este pueblo quiere se le conserve en toda su integridad de mero y mixto imperio, que adquirió al tiempo de su fundación y *es equivalente a la soberanía*, que tiene y debe poseer sobre toda la extensión territorial...

La instrucción agrega que, como consecuencia de conservar dichas potestades «quiere también [ese pueblo] gobernarse por sí solo... sin dependencia alguna de las Capitales de provincia». La conservación de ese ámbito de poder, así expresado, no se era incompatible con una Asamblea soberana y constituyente a la que se reconocía como superior, excluyendo, al mismo tiempo, otros superiores intermedios como la capital provincial⁵⁰. La construcción del soberano venía así dictada por una lógica gradual y agregativa, definida por el reconocimiento jurisdiccional de una jerarquía común, operando, a su vez, en sentido *defensivo* del acervo tradicional de privilegios locales⁵¹.

⁴⁴ Proyecto de Constitución de Carácter Federal (1813), art. 2, disponible en www.cervantesvirtual.com.

⁴⁵ Articles of Confederation and perpetual Union, 1777: «Article II. Each state retains its sovereignty, freedom, and independence... », in *Orígenes del constitucionalismo americano. Corpus documental bilingüe*, a cura di L. GRAUS, 3 voll., Madrid, Universidad Carlos III, v. III, p. 370.

⁴⁶ A. FREGA, *Soberanía y orden en la Banda Oriental del Uruguay. Espacios de frontera y tiempos de revolución*, in *El laboratorio constitucional iberoamericano, 1807/1808-1830*, a cura di A. ANNINO - M. TERNAVASIO, Frankfurt am Main, Vervuert, 2012, pp. 237-260, p. 244

⁴⁷ Entre otros, A. DEMICHELI, *Formación Constitucional Rioplatense*, Montevideo, Comisión Nacional de Homenaje a Artigas, 3 voll., 1955; A. GONZÁLEZ, *Las primeras fórmulas constitucionales en los países del plata (1810-1814)*, Montevideo, Barreiro y Ramos, 1962.

⁴⁸ *Actas capitulares de Córdoba 1808-1813*, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, 2010, p. 105

⁴⁹ Un diputado «siempre tratará de sostener la majestad de su pueblo», en palabras que se atribuyen al representante de Tucumán en 1813, A. GONZÁLEZ, *Las primeras*, cit., p. 214. Sobre ese sentido de majestad, CALDERÓN-C. THIBAUD, *La Majestad*, cit., p. 41 ss.

⁵⁰ Las instrucciones de La Rioja, 4 de febrero de 1813 en A. GONZÁLEZ, *Las Primeras*, cit., p. 234 (itálicas no originales).

⁵¹ El sentido *defensivo* histórico, diferente al sentido positivo o *de ataque* de la soberanía moderna, fue propuesto por G. JELLINEK, *Teoría general*, cit., p. 341.

Habiendo fracasado los intentos posteriores por establecer un orden basado en la unidad de la soberanía nacional (1819 y 1826), sobre aquellas bases los viejos municipios devendrían en provincias soberanas, estableciendo lazos de relación paritaria regidos por los principios del *ius gentium*⁵². Estos fueron los elementos basilares de una Confederación Argentina cuya unidad, promediando la década de 1830, se basaba en la designación del gobernador de Buenos Aires como «encargado» común de las relaciones exteriores, estando internamente sostenida por un juego de pactos y lealtades personales que se prolongaría hasta la caída del caudillo Juan Manuel de Rosas en 1852. La convención constituyente surgida en este contexto se vería condicionada por aquellas premisas de relaciones paritarias entre «estados soberanos», algo que llevaría a la separación de Buenos Aires bajo el argumento, entre otros, de los agravios comparativos que significaba la representación igualitaria dadas las notables diferencias de población y poderío económico⁵³.

Federalismo y soberanía dividida. La impronta jurisdiccional

Bajo la lógica de aquellos precedentes, durante el contexto de debate y sanción de la Constitución de 1853 - con Buenos Aires escindida de la convención - primaría una concepción dual de la soberanía que, además de los arraigos tradicionales, resultaba avalada por el modelo norteamericano. No hay, en este contexto, rastro significativo de autonomía como tal, ni en los debates ni, como hemos dicho, en el texto constitucional. El andamiaje del federalismo argentino estaba asentado sobre la doctrina de la división de la soberanía esbozada por Hamilton en los papeles del Federalista⁵⁴. La soberanía provincial había sido un presupuesto básico del proceso constituyente. Aparecía en el proyecto de Alberdi, uno de los publicistas más influyentes en la redacción de la constitución de 1853⁵⁵. Del mismo modo, en el informe elevado por la comisión a la Convención Constituyente se afirmaba que, de acuerdo con el *sistema federal*, cada provincia conservaba «su soberanía y su independencia»⁵⁶.

Podían existir discrepancias en torno al carácter originario o delegado de las soberanías provinciales. El propio Alberdi se mostraba algo contradictorio en este punto⁵⁷. La oscilación derivaba de la conocida pretensión de Alberdi de conjugar la idea unidad nacional con la pluralidad de poderes provinciales en lo que llamaba «sistema mixto». Una vez establecido el orden constitucional, el pueblo de la nación era el que, por medio de la constitución general,

⁵² J. C. CHIARAMONTE, *El federalismo argentino*, cit., pp. 81-132. Sobre el proceso de transformación de los municipios en provincias, M. TERNAVASIO, *La supresión del cabildo de Buenos Aires: ¿crónica de una muerte anunciada?*, in «Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana 'Dr. Emilio Ravignani'», Tercera serie, 21, 2000, pp. 33-73; A. AGÜERO, *La extinción del cabildo en la república de Córdoba, 1815-1824*, in «Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana 'Dr. Emilio Ravignani'», Tercera Serie, n. 37, 2012, pp. 43-84

⁵³ N. BOTANA, *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1913*, Buenos Aires, edhasa, 2012, pp. 29-30

⁵⁴ *The Federalist (1787-1788)* a cura di J. E. COOKE, Middletown, Wesleyan University Press, 1982², n. 32 (A. Hamilton), pp. 199-200.

⁵⁵ «La República Argentina se constituye en un Estado federativo, dividido en Provincias, que conservan la soberanía no delegada...», art.1, J. B. ALBERDI, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Valparaíso, Imprenta del Mercurio, 1852², a cura di J. F. V. SILVA, Córdoba, Imprenta de la Universidad, 1928, p. 184.

⁵⁶ A. SAMPAY, *Las constituciones de la Argentina (1810-1972)*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1975, 2 voll., I, p. 354

⁵⁷ R. ZORRAQUÍN BECÚ, *El federalismo*, cit., p. 146

hacía las respectivas delegaciones⁵⁸. La estructura federal, impuesta como una precondition en el acuerdo que precedió a la convención, se consideraba, a su vez, como una impronta de la historia precedente, susceptible de conjugarse con las aspiraciones de unidad nacional⁵⁹. En cierto modo, todo el proceso constituyente estuvo impulsado por esa subyacente convicción, compartida por buena parte de la elite, sobre la unidad como fundamento del Estado nacional, algo que había comenzado a difundirse por la «generación de 1837» y que, en teoría, se ajustaba mejor a una idea de soberanía indivisible⁶⁰. Esto explicaría las oscilaciones conceptuales en torno al origen de la soberanía, así como algunas decisiones que muestran un deliberado esfuerzo por ajustar el modelo federal a las condiciones del escenario local, adoptando para ello soluciones propias de los regímenes europeos, como la codificación del derecho sustantivo para toda la nación (art. 64 inc. 11, texto 1853).

No es este el lugar para revisar esa conocida cuestión. Nos interesa aquí rescatar sólo algunos aspectos puntuales que denotan, además de dichos cruces de influencias, la impronta jurisdiccional que determinaba, en buena medida, el sentido de la soberanía dividida y, en particular, el de la soberanía provincial. La discusión suscitada, precisamente, a raíz del artículo del proyecto que atribuía al Congreso nacional la facultad de sancionar los códigos sustantivos (civil, comercial, penal y de minería), ofrece un buen ejemplo de ello. Mientras algunos convencionales sostuvieron que dicha atribución implicaba una restricción a la «soberanía provincial» y al federalismo, los que defendían el proyecto alegaron la necesidad de uniformar las leyes, destacando la diversa tradición cultural que justificaba, en este caso, la necesidad de apartarse del modelo norteamericano. Frente al argumento de que las provincias tenían derecho a darse sus propias leyes según sus «costumbres y particularidades», se adujo que dichas peculiaridades podían tener lugar «en un Código de procedimientos» al que no se refería la norma en discusión, y que cada provincia conservaba el derecho de establecer el poder judicial «en su territorio conforme a sus facultades, pero sin romper por esto la unidad»⁶¹.

El contrapunto pone de relieve uno de los problemas derivados de la soberanía dividida en un contexto dominado por objetivos de unidad nacional; Alberdi consideraba que la uniformidad legislativa en materia civil y comercial (aunque no necesariamente en forma de «códigos completos») era un factor que favorecería el desarrollo de la «nacionalidad argentina» y que, según su óptica, no dañaba en lo más mínimo «las atribuciones de soberanía local».⁶² Pero más allá de esto, la posibilidad sugerida de canalizar las «peculiaridades» por la vía procesal evidencia, a nuestro juicio, el rastro de la herencia jurisdiccional en tanto que remite a prácticas de localización arraigadas en la tradición colonial que, con independencia de las normas sustantivas, operaban precisamente en virtud de márgenes de discreción alojados en el ámbito de lo que

⁵⁸ J. B. ALBERDI, *Elementos de derecho público provincial para la República Argentina*, Valparaíso, Imprenta del Mercurio, 1853, p. 77

⁵⁹ Ivi, p. 115

⁶⁰ Véase J. C. CHIARAMONTE, *La cuestión de la soberanía en la génesis del estado constitucional argentino*, in «Historia Constitucional (revista electrónica)», 2, 2001 [<http://hc.rediris.es/02/index.html>]; sobre las ideas jurídicas, V. TAU ANZOÁTEGUI, *Las ideas jurídicas en la Argentina (siglos XIX y XX)*, Buenos Aires, Perrot, 1987.

⁶¹ Sesión de 28 de abril de 1853, in *Asambleas Constituyentes Argentinas*, a cura di E. RAVIGNANI, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad de Buenos Aires, 6 voll., 1937-1939, IV, p. 528-529, disponible en <http://ravignanidigital.com.ar/asambleas/>

⁶² J. B. ALBERDI, *Bases*, cit., cap. XVII, p. 77.

vendría a designarse como derecho adjetivo⁶³. El peso de esa herencia vendría a confirmarse en la discusión que generó la misma norma codificadora en los debates de la reforma de 1860, convocada para incorporar a Buenos Aires. La comisión examinadora creyó necesario agregar una frase aclarando que la aplicación de los códigos no podía alterar las «jurisdicciones locales» y que correspondía a los tribunales provinciales o federales, según criterios materiales o personales de competencia. De este modo, la convención entendía salvaguardar la «soberanía provincial» de una interpretación que podría haber llevado a someter todas las causas a la justicia federal⁶⁴.

Si la reforma de 1860 reflejaba así la impronta jurisdiccional de la soberanía provincial, conservando, no obstante, aquella potestad codificadora de la legislación nacional, su tendencia general en términos normativos se orientó a mejorar la situación relativa de los poderes provinciales frente al poder del estado nacional. Se eliminaron, en consecuencia, otros giros de tono unitario presentes en el texto de 1853 (tales como el control previo del congreso sobre las constituciones provinciales; la facultad del congreso nacional para remover por juicio político a los gobernadores provinciales, la amplitud de la facultad de intervención federal en las provincias, etc.) bajo el argumento de corregir los desvíos con respecto al modelo de los Estados Unidos⁶⁵. Esta orientación normativa de 1860 ha sido leída, en términos históricos políticos, más como resultado de una estrategia de la elite de Buenos Aires -que se incorporaba así en mejores condiciones al orden constitucional-, que como una expresión de genuinas convicciones federales de sus representantes. De hecho, buena parte de éstos se había identificado con el liberalismo filo unitario de la histórica capital⁶⁶.

Más allá de las razones estratégicas, lo cierto es que bajo ese lenguaje de reafirmación de los poderes provinciales, y aún bajo aquella lectura ligada todavía a la matriz jurisdiccional, la expresión «soberanía provincial» parecía un elemento incuestionable del léxico constitucional. El informe de la comisión revisora presentado en 1860, sostenía que de los hechos históricos que habían forjado la «nacionalidad argentina» había nacido un derecho que «ha consagrado las soberanías provinciales como base de toda organización nacional»⁶⁷. En dicha convención, el jurista Dalmacio Vélez Sarsfield, futuro autor del código civil argentino, sostuvo que existía «una soberanía provincial tan completa como la Soberanía Nacional en las materias que le estaban delegadas». Zorraquín Becú ha mostrado cómo también este fue el lenguaje utilizado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en sus primeros fallos, desde su erección en 1863, hasta, por lo menos, las primeras décadas del siglo XX⁶⁸.

Pese a la aparente solidez de ese lenguaje, promediando la segunda mitad del siglo XIX, la doctrina de la soberanía dividida comenzaría a ser impugnada a raíz de las tensiones irresueltas entre provincias y nación. También se habían manifestado dichas tensiones en el modelo norteamericano. En este caso, un precedente temprano recuperado por la doctrina argentina, sería el de los célebres debates de 1833 protagonizados por el senador Daniel Webster, «el

⁶³A. AGÜERO, *Derecho local y localización del derecho en la tradición jurídica hispana. Reflexiones a partir del caso de Córdoba del Tucumán*, in *El derecho local*, cit., pp. 91-120.

⁶⁴El debate en A. SAMPAY, *Las constituciones*, cit., I, p. 403.

⁶⁵Esa crítica fue expresada por D. F. SARMIENTO, *Comentarios a la Constitución de la Confederación Argentina (1853)*, Buenos Aires, L. J. Rosso, 1929.

⁶⁶Una síntesis en A. B. BIANCHI, *Historia de la formación constitucional argentina (1810-1860)*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007, pp. 205-218.

⁶⁷A. SAMPAY, *Las constituciones*, cit., I, p. 386

⁶⁸R. ZORRAQUÍN BECÚ, *El federalismo*, cit., pp. 145-148. Allí también la cita de Vélez Sarsfield.

orador de la consolidación». Webster negó allí que la Constitución de los Estados Unidos fuese una liga, confederación o pacto entre el pueblo y los diversos estados, en su capacidad soberana. La constitución creaba un gobierno adoptado para el pueblo que entablaba relaciones directas con los individuos⁶⁹. Los enunciados estaban en línea con la lectura que Story había dado a la Constitución norteamericana en sus comentarios publicados ese mismo año⁷⁰. Como bien se sabe, la cuestión en los Estados Unidos, lejos de resolverse, llegaría a un punto culminante con la guerra de secesión que dio lugar a la doctrina sentada por la Corte Suprema en el caso *Texas vs. White*, según la cual, «*The Constitution, in all its provisions, looks to an indestructible Union, composed of indestructible States*»⁷¹.

Hacia 1890, un agudo observador del sistema norteamericano como James Bryce sostenía que, desde 1789 y hasta 1870, los juristas y políticos más importantes no habían dejado de buscar el significado y alcance de la soberanía particular de los estados. Escéptico ante la posibilidad de una salida conceptual (puesto que, para Bryce, la Constitución de 1789 se había alcanzado mediante la afirmación de proposiciones contradictorias «igualmente verdaderas» y ello la convertía en una suerte de acto de fe), reconocía que, para el tiempo en que él escribía, a causa de los debates de la década de 1830 y, sobre todo, luego de la derrota de los estados del sur en 1865, la expresión «*State sovereignty*» era rara vez escuchada y que incluso la noción misma de «*State rights*» tenía un significado diferente al que había tenido treinta años antes⁷². Pese al pragmático juicio de Bryce, la cuestión de la soberanía de los estados no quedó, al menos en el plano terminológico, definitivamente cerrada. Incluso hay quienes todavía argumentan que es inmoral derivar de un hecho bélico un principio tan significativo como el de la consolidación nacional que rechaza la soberanía de los estados y que -según se alega- no encuentra respaldo en una interpretación originalista, ni de los debates previos, ni de la propia constitución⁷³.

Tanto los postulados de Webster como la lectura de Story y el precedente sentado en *Texas vs. White* serían incorporados al pensamiento constitucional argentino, convirtiéndose en lugares comunes relativos a la unidad nacional ya a comienzos del siglo XX⁷⁴. En 1937 la Corte Suprema argentina reproduciría el enunciado de aquel célebre fallo norteamericano, aunque en un sentido sutilmente diferente⁷⁵. Pero para entonces la palabra *autonomía* se había ganado un lugar en el lenguaje político, primero como sinónimo, y luego como sustituto, de la controvertida expresión «soberanía provincial». ¿Cómo fue posible esa sustitución de un concepto basilar de la organización constitucional argentina sin un debate teórico específico sobre la cuestión? Como veremos, el desplazamiento conceptual fue sutil, casi imperceptible. No fue fruto de una reforma normativa ni de una sentencia judicial, sino que fue impulsado por la estrecha conexión entre la primera historiografía nacional argentina, los debates parlamentarios y las teorizaciones sobre derecho constitucional, durante el período fundacional de la construcción del *Estado* argentino.

⁶⁹ W. L. MCFERRAN, *Principles of Constitutional Government: Political Sovereignty*, Louisiana, Pelican, 2005, p. 124, 246.

⁷⁰ J. STORY, *Commentaries on the Constitution of the United States*, 3 voll., Boston, Hilliard, Gray & Co., Cambridge, Brown, Shattuck & Co., 1833, I, pp. 279 ss.

⁷¹ *Texas v. White*, 74 US 700 - Supreme Court [<http://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/74/700>]

⁷² J. BRYCE, *The American Commonwealth*, 2 voll., Chicago, Charles H. Sergel & Co., 1890², I, p. 408-409.

⁷³ W. L. MCFERRAN, *Principles of Constitutional Government*, cit., pp. 92-94.

⁷⁴ Un ejemplo elocuente en A. M. BAS, *El derecho federal argentino. Nación y provincias*, Buenos Aires, Abeledo, 1927, pp. 12-13.

⁷⁵ «La Constitución ha fundado una unión indestructible pero de estados indestructibles», *Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, Imp. López, Buenos Aires, vol. 178, 1937, p. 22.

Invención de la nación (y de la autonomía provincial)

La presidencia de Mitre (1862-1868), además de sentar las bases institucionales del país, se caracterizó por dar inicio a un programa de unidad nacional comandado desde la posición hegemónica de Buenos Aires. Dicho proceso estuvo signado, entre otros factores, por la represión de los levantamientos provinciales que, en nombre del viejo federalismo, desafiaron al gobierno nacional; por un número creciente de intervenciones federales sobre las provincias; por la fractura del partido liberal de Buenos Aires a raíz del intento de federalizar el territorio de esa provincia en 1862 y, en el orden externo, por el comienzo de la guerra del Paraguay (1865). Todos estos factores alimentaron una dinámica orientada por un modelo de desarrollo cuyo centro de decisión se situaba, definitivamente, en los órganos del gobierno nacional⁷⁶. Fue, precisamente, en los prolegómenos de ese proceso, que la palabra autonomía irrumpió, primero como categoría historiográfica, y, luego, como concepto político destinado a reemplazar a la «soberanía provincial». En sintonía con su programa político, Mitre, que además de primer presidente, fue periodista, historiador, político, militar, y legislador en varios períodos, contribuyó, de forma deliberada quizás, a ese reemplazo conceptual.

Como es bien conocido, Mitre fue uno de los grandes artífices de la «invención de la tradición» de la Nación argentina⁷⁷. Entre las innumerables páginas dedicadas a quien fuera calificado como «creador fundamental de ficciones orientadoras en la Argentina»⁷⁸, nos interesa destacar un par de precisiones que E. Palti sugiere con relación al personaje y su época. Una de ellas tiene que ver con el uso de la palabra como herramienta de lucha política. Sostiene Palti que, durante la «era de Mitre (1862-1880)», la consolidación de la prensa política dotaría a la elite de Buenos Aires «y a Mitre, en particular, de una nueva conciencia respecto de lo que llamaríamos la 'performatividad de la palabra'»⁷⁹. Según Palti, Mitre fue tempranamente consciente del poder *creativo* de las palabras, de que las palabras son acciones o de que un panfleto puede derribar un gobierno. Dicha conciencia sobre la performatividad de la palabra se vincula así con una segunda cuestión que nos interesa ahora: el acercamiento entre discurso y acción política que difumina las fronteras entre la política y la guerra, algo que, siempre según Palti, habría permitido a Mitre «oscilar entre uno y otro dominio sin generarle demasiadas contradicciones»⁸⁰

Estas aproximaciones ofrecen una buena guía para comprender el sentido con el que Mitre comenzó a usar la palabra «autonomía» en el marco de un proceso en el que, al tiempo que producía una narrativa histórica sobre la preexistencia de la nación, mandaba a reprimir con las armas a quienes, en nombre del federalismo y de los derechos de las provincias, intentaron resistir la organización nacional impulsada desde su presidencia⁸¹. Antes de revelar las razones que nos llevan a considerar este momento como punto de origen, veamos cómo Mitre empezó a

⁷⁶N. BOTANA, *El orden*, cit., p. 30; O. OSZLAK, *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*, Buenos Aires, Emece, 2009, pp. 44 ss.

⁷⁷Para un debate reciente, P. A. CHAMI, *Nación, identidad e independencia en Mitre, Levene y Chiaramonte*, Buenos Aires, Prometeo, 2008.

⁷⁸N. SHUMWAY, *La invención de la Argentina. Historia de una idea*, Buenos Aires, Emece, 2002, p. 190.

⁷⁹E. PALTÍ, *Las polémicas*, cit., p. 177.

⁸⁰Ivi, p. 181.

⁸¹D. ROCK, *La construcción del estado y los movimientos políticos en la Argentina, 1860-1916*, Buenos Aires, Prometeo, 2006, pp. 34, 62 ss. La historiografía revisionista calificó esa represión como una «carnicería sistemática», M. PEÑA, *La era de Mitre. De caseros a la guerra de la Triple Infamia*, Buenos Aires, Ediciones Ficha, 1972², p. 34. Desde otra perspectiva, O. OSZLAK, *La formación del Estado*, cit., p. 98 ss.

usar la palabra «autonomía» en un entorno discursivo en el que también iba dando forma a la idea de una nación soberana preexistente, cuya impronta en la tratadística constitucional de las décadas siguientes sería determinante⁸².

Hacia 1852, antes de que la elite de Buenos Aires decidiera escindirse de la confederación, Mitre se mostraba partidario de una construcción nacional supra-ordenada a las viejas provincias, prefigurada a partir de Buenos Aires. En un discurso periodístico de la época, rebatía a quienes se negaban a que Buenos Aires fuera la capital del país, considerando que la República argentina era inviable sin Buenos Aires, al tiempo que calificaba como «nacionales», el pabellón, el escudo de armas, las rentas, los establecimientos públicos y las tradiciones políticas y administrativas de Buenos Aires. Para esa construcción de una Nación proyectada desde Buenos Aires, Mitre consideraba que era «indispensable matar el provincialismo estrecho y mezquino» ya fuera que éste apareciera «en Buenos Aires o en cualquier otra parte, como un obstáculo a la Constitución Nacional»⁸³

Ese horizonte de proyecto nacional no le impedía a Mitre seguir utilizando el lenguaje de la soberanía provincial, tal como lo puso de manifiesto meses más tarde cuando las diferencias con el general Urquiza se hicieron irreconciliables, dando lugar a una revolución que llevaría a la separación de Buenos Aires. En ese contexto, Mitre sostuvo que Buenos Aires se hallaba «reinstalada en el goce de su soberanía provincial» y lista para combatir la tiranía «con espada en mano», aunque siempre dispuesta a concurrir «a la grande obra de la Organización Nacional»⁸⁴. Dos años más tarde, sin embargo, durante la convención constituyente que sancionaría la primera constitución del estado de Buenos Aires, en 1854, Mitre esgrimiría un argumento que ha sido rescatado como muestra de su convicción nacionalista⁸⁵. También se ha sugerido que es una de las primeras veces en la que un discurso político presentaba un discernimiento claro entre la noción confederativa y la meramente federativa⁸⁶.

Lo que aquí nos interesa poner de relieve es que en ese discurso Mitre manifiesta una comprensión de la soberanía que operaría como presupuesto imprescindible para abrir el espacio a la noción de «autonomía». En aquella recordada intervención en la convención de Buenos Aires de 1854, rechazando la redacción del art. 1 del proyecto constitucional referido a la soberanía, Mitre sostuvo que Buenos Aires no tenía ni debía tener «el libre uso de su soberanía exterior» pues este atributo era exclusivo del «Gobierno General» y que a falta de él, ninguna provincia podía hacer uso de «esa soberanía comprometiendo derechos comunes». Mitre fundamentaba

⁸²J. C. CHIARAMONTE-P.BUCHBINDER, *Provincias, caudillos, nación y la historiografía constitucionalista argentina, 1853-1930*, in «Anuario del IEHS», Tandil, VII, 1992, pp. 93-120. P. A. CHAMI, *Nación, identidad e independencia*, cit., pp. 46 ss. Puede objetarse que Mitre entendía la nacionalidad argentina como fruto de una «construcción» histórica y no en sentido «primordialista», sin embargo, parece claro que hacia 1853 consideraba que esa construcción estaba realizada, faltando sólo el elemento formal de la constitución.

⁸³B. MITRE, *Profesión de fe y otros escritos publicados en Los Debates de 1852*, a cura di Ricardo Levene, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1956, pp. 127- 133, pp. 132-133.

⁸⁴El Nacional, 21 de septiembre de 1852, in N. SHUMWAY, *La invención*, cit., p. 192.

⁸⁵En clave apologética, en A. P. JUSTO, *Las Obras Completas de Mitre. Estudio preliminar*, Buenos Aires, Coni, 1940, pp. 57-58.

⁸⁶J. C. CHIARAMONTE, *La cuestión de la soberanía*, cit., p. 129. La idea de que la constitución no creaba una confederación mediante pactos sino que era una ley fundamental establecida por el pueblo había sido tematizada en 1833 por J. STORY, *Commentaries*, cit., p. 321. Sobre esa idea, en 1853, Sarmiento se había explayado sobre la diferencia entre confederación y federación, en *Comentarios a la Constitución*, cit., pp. 57 ss.

esa posición, como se sabe, en la existencia de «una ley anterior y superior a toda constitución» fruto de una «Nación preexistente», a la que calificaba como «nuestra patria, la patria de los argentinos», y cuyo origen hacía derivar del Acta de la Independencia firmada en 1816 por «las Provincias Unidas en Congreso»⁸⁷.

Entre aquel artículo periodístico del 52 y este discurso parlamentario del 54, quedaba manifiesta la inclinación de Mitre hacia una de las tradiciones en pugna sobre la soberanía, es decir, aquella que, opuesta a la tesis de la soberanía dividida, la presentaba como un poder capaz de imponerse sobre los cuerpos internos (matando «los provincialismos»), y sólo concebible de manera unificada en función de la representación exterior⁸⁸. Estas referencias sobre la soberanía constituyen el presupuesto para que, aceptado el federalismo como una inevitable impronta de la historia, la vieja soberanía provincial comenzara a desplazarse hacia una noción de autonomía enmarcada en el contexto de una nación soberana. Mitre volcará este presupuesto en una narrativa histórica que irá componiendo desde finales de la década de 1850, en forma simultánea con su actividad política. En su señera *Historia de Belgrano* (1858), la soberanía aparece generalmente como un atributo del pueblo, en singular, a partir de la premisa de que la revolución de 1810 había llevado a los americanos a reasumir sus derechos «en virtud de la soberanía absoluta convertida en soberanía popular»⁸⁹.

Bajo esta lectura de impronta tocquevilliana, aparece casi en forma tangencial una referencia a la soberanía que había «retrovertido a los pueblos»; pero ese uso plural estaba ligado a la reflexión sobre necesidad de reunir, después de la revolución de 1810, un Congreso integrado por los distritos interiores del Virreinato, cuyo objeto no era otro que «mantener a todas las provincias por el antiguo vínculo administrativo»⁹⁰. Ya la calificación del vínculo lleva implicada una carga de significación para el tema que aquí interesa. Recordemos que hacia 1853, según hemos visto, la palabra autonomía aparecía adscrita al campo de la «administración», algo que, sin embargo, no estaba del todo definido en el contexto revolucionario objeto de la narración de Mitre. Por otra parte, sus tempranas referencias a la «soberanía nacional» contrastan con la absoluta ausencia de su tradicional par, esto es, la «soberanía provincial»⁹¹.

Esa ausencia parece llenarse de sentido a partir de una única, pero contundente, apelación a la palabra «autonomía», en un pasaje en el que Mitre califica las primeras manifestaciones de «federalismo» expresadas durante las sublevaciones de 1815-1816. Para él se trataba de «un instinto ciego en las masas, y una ambición bastarda en sus directores» lo que impulsaba la instauración de un «sistema de federación semi-bárbaro». Pero, según Mitre, los pueblos «no se daban cuenta clara» de que a lo único que aspiraban era «a hacer una manifestación de su *autonomía*», rehuendo a los sacrificios comunes para elevar sin condiciones ni reglas «a los caudillos que debían representarlos»⁹². Es bien conocida la degradación que la prosa de Mitre destiló sobre los caudillos federales. Lo que importa, es señalar que se trata de uno de los primeros testimonios en los que la palabra «autonomía» aparece utilizada para llenar el vacío

⁸⁷B. MITRE, *Obras completas*, Vol. XVI, Buenos Aires, Congreso de la Nación Argentina, 1959, p. 62-63.

⁸⁸Sobre las tradiciones en torno a la soberanía, J. C. CHIARAMONTE, *La cuestión de la soberanía*, cit., pp. 110 ss. Con respecto a la relación entre Nación y Soberanía, N. SOUTO - F. WASSERMAN, *Nación - Argentina - Río de la Plata*, in *Diccionario político y social*, cit., pp. 870-881

⁸⁹B. MITRE, *Historia de Belgrano* (1858), Buenos Aires, Imprenta de Mayo, 1859², 2 voll., I, p. 214, 264.

⁹⁰Ivi, p. 379

⁹¹Referencias a «soberanía nacional», Ivi, vol. II, pp. 101 y 114.

⁹²Ivi, II, pp. 352-353 (Itálica no original).

dejado por la ausencia de las «soberanías provinciales» en esta obra basilar de la historiografía argentina. Algunos elementos que abonan esta hipótesis serán analizados después. Por ahora digamos que, el uso del término «autonomía», bajo esas condiciones de sentido, será mucho más recurrente en la tercera edición de la *Historia de Belgrano*, aparecida entre 1876 y 1877⁹³.

En los casi veinte años transcurridos entre la primera y la tercera edición de la *Historia de Belgrano*, la palabra «autonomía» se había difundido en el léxico político, del mismo modo que avanzaba la consolidación del orden constitucional, con la narrativa mitrista como uno de sus fundamentos históricos. Es posible, además, que justo después de aquella primera edición de la *Historia de Belgrano*, Mitre comenzara a usar «autonomía» como sinónimo de «soberanía provincial», no ya en su rol de historiador sino de político embarcado en un proyecto de unidad que, como se ha sugerido, pretendía emular el programa «de los liberales italianos de lograr la unificación bajo el mando del reino de Piamonte»⁹⁴.

Victorioso en el último conflicto militar con la Confederación (batalla de Pavón, 1861), Mitre se avocó a organizar el país. En ese contexto, sostuvo correspondencia con diversos caudillos provinciales, entre ellos, con su derrotado adversario, el general Urquiza. Ese intercambio epistolar muestra cómo la palabra «autonomía» comenzaba a fungir ya como expresión alternativa a la «soberanía provincial». En sus misivas, Mitre sugiere a Urquiza que las provincias reasuman transitoriamente su «soberanía local» desconociendo a las autoridades nacionales salientes hasta una nueva elección. Argumenta que todas las provincias han reconocido la constitución reformada de 1860 y que la organización nacional no puede «ser materia de tratados interprovinciales». Luego reprocha la actitud de la provincia gobernada por Urquiza porque «reasumiendo su autonomía», dice, se limita al rol pasivo de firmar la paz con las demás provincias⁹⁵.

Como lo reflejan los diccionarios de la época, ya para entonces la palabra «autonomía» circulaba en español con diversos sentidos, uno de ellos relacionado con el lenguaje federativo. El uso alternativo entre soberanía provincial y autonomía, en aquel contexto, habría contribuido a que cualquier posible discrepancia conceptual pasara inadvertida. Como efecto pragmático de esa sinonimia, la palabra «autonomía» comenzará a ser articulada en discursos de quienes, en el plano político, sostenían posturas adversas. Así, pese a su diferente posición, Urquiza se vale también, en sus respuestas a Mitre, del término autonomía como sinónimo de soberanía provincial⁹⁶.

En ese mismo contexto, tras la «pacificación» de Córdoba, el gobernador interino informa que la legislatura de esa provincia «va a reasumir la soberanía» y encargar al general Mitre el despacho de los asuntos urgentes de carácter nacional hasta las próximas elecciones⁹⁷. La situación de Córdoba es objeto de un informe que el general Paunero, uno de los militares más activos en las campañas sobre el interior, eleva a Mitre. En su reporte, Paunero expresa que Córdoba ha

⁹³B. MITRE, *Historia de Belgrano y de la independencia argentina*, Buenos Aires, Imprenta de Mayo, 3 voll, 1876-1877³.

⁹⁴D. ROCK, *La construcción*, cit., p. 54-55

⁹⁵ Cartas de Mitre a Urquiza, noviembre y diciembre de 1861, in *Archivo del General Mitre*, Buenos Aires, La Nación, 28 voll., 1911-1913, vol. X, 1911, p. 39-42 y 65-67

⁹⁶ Así en sus carta al General Mitre, entre 1861 y 1862, lvi, p. 69 (autonomía) p. 72 (autonomía política), p. 86 (soberanía), p. 108 (soberanía local).

⁹⁷ Nota de don Marcos Paz, al general Mitre, de 18 de diciembre de 1861, lvi, pp. 186-187.

tomado la iniciativa de cooperar «declarando su autonomía y depositando todos sus poderes federales en el gobernador de Buenos Aires...»⁹⁸. Lo que las provincias habían hecho, era reasumir su soberanía, depositando la representación exterior en el gobernador de Buenos Aires, el general Mitre, hasta la futura elección presidencial⁹⁹. Paunero podía entonces usar el término «autonomía», o bien recuperar más tarde el de «soberanía» para expresar un juicio descalificador sobre su aplicación a las provincias. En nota dirigida a Mitre, en 1862, afirmaría que «la soberanía federal de Estados» era «una quimera» en Argentina, porque venía a significar «que cada gobernador oprima, y mande su provincia con mano de hierro, y sin la menor responsabilidad»¹⁰⁰.

Otro hombre ligado a Mitre, Lorenzo Moreno, le escribirá un par de años más tarde una nota explicando la situación electoral en el distrito de Pergamino. Elogiando la política del gobierno nacional, sostendrá, al estilo de los antiguos unitarios, que «la República es una e indivisible, para anular los actos ejercidos por las trece [provincias]». En ese contexto, la sinonimia entre soberanía provincial y autonomía hacía incluso posible predicar de ésta las mismas connotaciones negativas que se vinculaban con aquélla: «La autonomía o ideas locales - escribe Moreno a Mitre - son siempre un inconveniente para la organización general. Esto lo saben mejor los que invocan esas ideas disolventes...»¹⁰¹. Que en 1864 el término «autonomía» pudiera vincularse con actitudes «disolventes», es un fuerte indicador de que estaban dadas las condiciones para que sustituyera definitivamente al concepto de «soberanía provincial». Para comprender ese desplazamiento es necesario considerar el contexto político y, sobre todo, los debates que llevaron a la división del partido liberal de Buenos Aires, en 1862, suscitados con motivo del proyecto del presidente Mitre de federalizar el territorio de esa provincia para convertirlo en sede de las autoridades nacionales.

La consagración de la «autonomía provincial»: el autonomismo.

Las discusiones sobre la federalización de Buenos Aires se sucedieron a lo largo de casi dos décadas, desde aquel proyecto de Mitre de 1862 hasta 1880, cuando se consiguió convertir a la ciudad de Buenos Aires en capital federal de la República Argentina. A lo largo de esos debates se conjugaron diferentes visiones sobre la soberanía; ambiguas interpretaciones de la Constitución; inveterados recelos políticos de las elites provinciales con respecto a la hegemonía de Buenos Aires; diferentes narrativas de las que se hacía derivar una determinación histórica sobre la ciudad que debía ser la capital, etc. Un lugar destacado tuvieron también las comparaciones con el modelo norteamericano. Siempre activo como lugar retórico de validación, el caso norteamericano era invocado por asimilación teórica, para rechazar la federalización de Buenos Aires o proponer la creación de un nuevo distrito como había ocurrido con Washington, o por diferenciación empírica, para justificar la federalización como consecuencia de las condiciones locales que exigían apartarse del modelo original¹⁰².

Entre todo ese arsenal argumentativo se movían aquellos que defendían los derechos de Buenos Aires para oponerse a la cesión de su territorio. Las tensiones se agravaron con otros debates de no menor conflictividad, como el relativo a las rentas aduaneras o a la facultad de los gobiernos provinciales para movilizar milicias. No faltaron revueltas y represiones antes de que esos

⁹⁸ Carta del General Paunero al General Mitre, Córdoba, 24 de diciembre de 1861, lvi, pp. 255.

⁹⁹ Véase por ejemplo, la ley por la que Santiago del Estero «reasume su soberanía interior y exterior», lvi, p. 191.

¹⁰⁰ Carta del General Paunero al Presidente Mitre, 21 de octubre de 1862, lvi, vol. XI, 1911, pp. 221-222

¹⁰¹ Carta de Lorenzo Moreno al Presidente Mitre, 27 de febrero de 1864, lvi, vol. XXIII, 1913, p. 96.

¹⁰² Los debates en *Asambleas Constituyentes*, cit., vol. V, pp. 3-531; pp. 889-1331 y vol. VI-I, pp. 3-626.

conflictos fueran, finalmente, resueltos¹⁰³. No pretendemos aquí entrar en los detalles de esta conocida experiencia ni analizar los aspectos sustanciales del debate. Pero resulta inevitable aludir parcialmente a estas cuestiones para observar cómo, en ese álgido contexto, el término «autonomía» parece cerrar una parábola en la que, sin dejar de fungir como sustituto neutro de «soberanía provincial», terminará por convertirse en lema de quienes, defendiendo los derechos de Buenos Aires, identificarán su posición política como «autonomista».

El discurso de Adolfo Alsina contra de la federalización de Buenos Aires, de agosto de 1862, considerado como hito fundacional del «partido autonomista», carece, paradójicamente, de cualquier referencia a la palabra «autonomía». Alsina manifiesta allí que la federalización implica entregar la «soberanía» de Buenos Aires a las autoridades nacionales; que el «sacrificio de la soberanía local de un estado» está prohibido por el espíritu de la constitución; que el proyecto de federalización exige a Buenos Aires entregar «toda su soberanía territorial» y, sobre todo, «su soberanía política». Todo ello conlleva, para su punto de vista, «la negación más absoluta de los principios constitutivos del sistema federal». A pesar de no usar el término «autonomía», Alsina hace, sin embargo, algunas referencias que entroncan con el lenguaje foral con el que, según hemos visto, el término se vincularía con un tipo de federalismo en España. Apelando a la historia reciente, Alsina sostiene que «desde el año 52, Buenos Aires ha vivido luchando diariamente por conservar intactos sus fueros provinciales». Dirá que fue en nombre de esa «soberanía provincial, en nombre de sus fueros provinciales» que Buenos Aires había rechazado el acuerdo que llevó a la convención de 1852¹⁰⁴.

La connotación foral muestra el vínculo entre la todavía vigente tesis de la soberanía dividida y el tradicional argumento de derechos locales históricos compatibles con su integración en una entidad federativa. Alsina se ocupa de aclarar que sus partidarios también desean construir una nación argentina unida, pero no al precio de tener que aceptar «que la Nacionalidad es un monstruo que para empezar a vivir y para continuar viviendo, necesita se le sacrifique la vida de Buenos Aires...»¹⁰⁵. En el plano teórico, Alsina apela al modelo norteamericano para sostener que allí sería impensable federalizar todo el territorio de un estado. Haciendo suyas palabras pronunciadas por Vélez Sarsfield, dirá que «siempre que la Constitución Argentina se apartó de la de los Estados Unidos fue para cometer un error...»¹⁰⁶.

Los defensores del proyecto de federalización hacen un uso inverso de ese modelo, para apelar a las diferencias que justifican medidas que se apartan de él. Así lo había hecho el senador Elizalde, aliado de Mitre, quien había sostenido antes en el Senado que la «soberanía del pueblo argentino» no había sido formada «por Estados independientes» y que, siendo anterior a la constitución, tenía «un origen distinto de la soberanía de los Estados Unidos», debiendo regirse «por principios distintos». Concluía en que la federalización implicaría que las atribuciones de la «soberanía local» serían ejercidas por el Congreso nacional.¹⁰⁷ En este argumento, la expresión soberanía local no venía ligada a unos fueros históricos, sino a una división de la «soberanía del pueblo argentino». En la línea de Webster y Story, Elizalde había rechazado, en otra sesión, que la constitución fuera un pacto, puesto que la República Argentina, decía, «ha existido antes»,

¹⁰³ N. BOTANA, *El orden*, cit., pp. 32-35 y 97 ss.; O. OSZLAK, *La formación del Estado*, cit., pp. 165 ss.

¹⁰⁴ *Asambleas Constituyentes*, cit., vol. V, pp. 354-360.

¹⁰⁵ *Ivi*, p. 361.

¹⁰⁶ *Ivi*, p. 356.

¹⁰⁷ *Ivi*, p. 212.

habiendo nacido los estados provinciales «porque la Constitución los ha establecido...»; también en este aspecto señaló la diferencia con los Estados Unidos, pues éstos «como nación» no habían existido antes de la constitución¹⁰⁸.

La visión histórica de Mitre parecía filtrarse en ese tipo de argumentos relativos al asiento originario de la soberanía. En ese marco de enunciación, la palabra «autonomía» encontraba su mejor acomodo, con independencia del posicionamiento político ocasional de quien la invocara. Un hombre vinculado a Mitre, aunque de actitud moderada y con reparos frente al proyecto de federalización, sería el primero en usarla en los debates de 1862. El Dr. Guillermo Rawson, de quien se ha dicho que no era «porteño ni provinciano» sino «solamente argentino»¹⁰⁹, expresó que desde el punto de vista de los «intereses nacionales» se oponía a la federalización, puesto que Buenos Aires era «parte integrante de la República Argentina» y, por ello, «su autonomía es una condición indisputable de la subsistencia de la forma política bajo la cual estamos constituidos». Hay en su intervención un relato histórico que denota también la impronta intertextual de la *Historia del Belgrano* de Mitre y no falta la apelación al caso de los Estados Unidos, donde, según sus palabras, los publicistas más notables «han declarado que la autonomía de los Estados particulares era y debía ser...inatacable». Para él, los casos argentino y norteamericano, no diferían demasiado puesto que, al igual que en su visión sobre el Río de la Plata, los Estados Unidos «nunca fueron estados independientes», sino que «representaron en todos los momentos de su historia una sola Nación...»¹¹⁰.

Sin entrar aquí en la cuestión de fondo, se puede advertir por la tónica general del debate que, aunque todavía predominaba la noción de soberanía provincial, la voz autonomía comenzaba a ser invocada por partidarios y detractores de la medida en discusión, consolidándose así como expresión neutra, para hacer referencia a ese difuso horizonte demarcado por los «derechos de las provincias». Dos oradores más, de posiciones encontradas, nos sirven de ejemplo. Manuel Quintana, rechazando la federalización, alegó que la constitución garantizaba la «soberanía provincial» y que aun cuando algunos pensarán que esto daría un mayor poder a Buenos Aires, ello sería, «a costa de su autonomía». Según su argumento, de acuerdo con la Constitución, Buenos Aires y todas las provincias conservaban su «autonomía política». Por el contrario, Manuel Zavaleta, partidario de la federalización, respondía a Quintana con diversos argumentos, sosteniendo, entre ellos, que si con arreglo a la constitución «podían admitirse nuevas provincias a la Nación, y hacerse de dos o más Provincias una sola, sin que por esto pierdan su autonomía política», era incluso posible que «todas las Provincias» se reuniesen «en una sola...»¹¹¹.

De esta forma el uso de la palabra autonomía resultaba indiferente con relación al grupo de intereses del orador, e incluso con respecto a su visión de la soberanía. Esto, además de indicar la aparente asepsia del término, debe ser considerado en relación con otro rasgo del contexto político que ha sido varias veces señalado por la historiografía: los grupos o partidos políticos del momento no representaban doctrinas ni programas coherentes, orgánicos, ni sustancialmente diferentes entre sí. Aquel discurso de Alsina, que significó la división del partido liberal de Buenos Aires, dominante en la política nacional desde la derrota de Urquiza una década atrás, no implicó

¹⁰⁸ Ivi, p. 244, sesión Cámara de senadores de 1 de julio de 1862.

¹⁰⁹ E. Cantón, *Conferencia sobre el Dr. Guillermo Rawson*, Buenos Aires, Academia y Facultad de Medicina, 1921, p. 45.

¹¹⁰ *Asambleas Constituyentes*, cit., V, pp. 252-260.

¹¹¹ Ivi, p. 423.

la formación de un nuevo partido político sobre la base de una alternativa ideológica o de clase, sino sólo a partir de diferencias puntuales y de la respectiva lealtad personal que despertaban sus dirigentes. El sector alineado con Mitre se identificaría como mitrista o nacionalista, mientras que sus adversarios serían designados como alsinistas, luego *autonomistas*; sin embargo, en estos primeros momentos, no constituían más que facciones internas del partido liberal de Buenos Aires¹¹².

Pese a todo, se ha sugerido que la defensa localista de Alsina fue capaz de proyectar un espacio político «más permeable a las necesidades de las otras provincias que el modelo de Mitre» y que, en este sentido, constituyó un «importante aporte a la creación de un sistema federal viable»¹¹³. Ello se manifestó en el apoyo que Alsina recibió de antiguos federales y de sectores subalternos, ganando las elecciones para gobernador de Buenos Aires en 1866. En su discurso de asunción expresó que gobernaría con el «partido que tiene por bandera la autonomía de la Provincia», aunque dejó claro que también era su intención gobernar «con todos» si se quitaba el proyecto de federalización¹¹⁴. Se mostró dispuesto a colaborar con la Nación, algo que evidenciaría al año siguiente, al recordar el apoyo material y moral de su provincia en la guerra del Paraguay y su satisfacción por la residencia de las autoridades nacionales en Buenos Aires¹¹⁵. Es posible, en suma, que su actitud «autonomista» en defensa de Buenos Aires fuera parte de una táctica política¹¹⁶. En 1874 Alsina convocaría a la formación de un «gran partido nacional», sentando una de las bases del futuro Partido Autonomista Nacional. En los debates subsecuentes, muchos autonomistas cambiarían de posición con respecto a la federalización de Buenos Aires¹¹⁷.

El carácter pragmático del posicionamiento de Alsina y las escasas referencias al concepto de autonomía en sus discursos, no permite afirmar que hubiera en la base de su partido un especial desarrollo teórico sobre el sentido de aquella expresión, más allá de la que ya circulaba por entonces como sinónimo de «soberanía local»¹¹⁸. A pesar de esa lábil base doctrinaria, no dejaba de tener un sentido implícito, potencialmente significativo, el hecho de que el lema de la nueva facción liberal fuese un derivado de la palabra autonomía. Por un lado, la expresión resultaba menos comprometida que la de «soberanía provincial» de cara a los objetivos nacionales que Alsina y sus seguidores decían también defender. Por el otro, aunque relacionado con lo anterior, con esa denominación los alsinistas, sin saberlo quizás, resultaban menos vulnerables frente a las acusaciones que pretendían vincularlos con elementos «disolventes», aplicándoles los mismos calificativos dirigidos contra los caudillos federales del interior que luchaban por sostener el viejo federalismo llegando, en algunos casos, a proponer la secesión de sus territorios¹¹⁹. La

¹¹² Cfr. J. C. CHIARAMONTE, *Nacionalismo y liberalismo económicos en Argentina 1860-1880*, Buenos Aires, Solar, 1982², pp. 145 ss.; O. OSZLAK, *La construcción*, cit., pp. 130-131. La denominación de *nacionalistas* y *autonomistas* se habría usado poco después, E. SÁNCHEZ, *Biografía del Dr. Adolfo Alsina. Recopilación de sus discursos y escritos*, Buenos Aires, Imprenta La Tribuna, p. XXX

¹¹³ D. ROCK, *La construcción*, cit., p. 36

¹¹⁴ E. SÁNCHEZ, *Biografía*, cit., pp. 123-124.

¹¹⁵ Ivi, p. 128-129.

¹¹⁶ D. ROCK, *La construcción*, cit., p. 35

¹¹⁷ J. C. CHIARAMONTE, *Nacionalismo y liberalismo*, cit., p. 156-159.

¹¹⁸ En 1868, Alsina calificó la intervención federal como una «máquina para destruir soberanías», E. SÁNCHEZ, *Biografía*, cit., pp. LV, LXXIV y 131. En otro discurso a finales de ese año usa ambas expresiones como si fuesen sinónimo, Ivi, pp. 268-269.

¹¹⁹ «Juan Saá propuso en 1867 que las provincias de Cuyo retornaran a la jurisdicción de Chile», D. ROCK, *La construcción*, cit., p. 326. Durante la campaña electoral de 1868, los mitristas calificaron a Alsina como candidato de la *ignorancia*, que anteponía «a la unión nacional el *localismo* ciego». La otra gran acusación

«calumnia», diría Alsina poco después de aquel discurso fundacional, «nos ha hecho aparecer como enemigos de la unión»¹²⁰. Mientras los autonomistas quedarían dentro del juego político, aun con algunos episodios de violencia, los caudillos federales del interior serían excluidos y, poco a poco, sometidos por la fuerza.

Hacia 1880, cuando se allanó el camino para sancionar la ley que declaraba capital a la ciudad de Buenos Aires, una vez sofocados los últimos episodios de resistencia, el senador por esa provincia, Dardo Rocha, explicitó, en parte, aquel sentido potencial del lema «autonomista». Haciendo una visión retrospectiva de lo que había sido el origen del autonomismo, justificó el cambio de actitud, en función de los diferentes contextos políticos y en la necesidad de consolidar definitivamente la «nacionalidad argentina». Según su relato, la resistencia expresada en los primeros debates había estado justificada por el temor a que con la federalización se favoreciese la formación de un «nuevo despotismo» vinculado con las aspiraciones personales de Mitre. A su juicio el autonomismo comprendió que debía poner límites «a lo que creía el extravío de un hombre»; pero era necesario, a la vez, «que la resistencia no fuera calumniada...». El autonomismo había evitado así cometer el error de los federales que no habían sabido poner límites a la tiranía de Rosas; el autonomismo había resistido «no en nombre de la pasión local...». Ello quedaba demostrado, decía Rocha, por la sangre de autonomistas derramada en defensa de la nación en la guerra del Paraguay. En esa misma línea, agregó:

El partido Autonomista que ha sido esencialmente liberal en el sentido de la palabra y no en el lenguaje de los partidarios de Buenos Aires, no vaciló en servir a la Nación; y si había en él algo de pasión local, era natural que hubiera grupos en que se hubiera desenvuelto el sentimiento local¹²¹.

En el contexto en el que Rocha hablaba, el proyecto de la oligarquía argentina acababa de cerrar una época de conflictividad para iniciar un período de consolidación basado en la alianza de las elites provinciales y las autoridades nacionales, que se extendería hasta la segunda década del siglo XX¹²². En ese escenario, aunque no dejara de usarse eventualmente la expresión «soberanía provincial», el uso cada vez más frecuente del término «autonomía» parecía reflejar su mejor adecuación al discurso del sector político dominante que, incluso esgrimiendo la defensa de los derechos de las provincias, evitaba cualquier posible reproche parecido a los que durante décadas se habían dirigido a los caudillos federales. «El sentimiento local es grande y útil en las naciones - decía Rocha en aquel debate-; pero exagerado como en nuestro país, corre el peligro de desmoronarlo todo...»¹²³.

Para entonces, aun en el lenguaje de quienes no se habían identificado con el nacionalismo mitrista, e incluso impugnaban la lectura histórica de la preexistencia de la nación, la palabra autonomía aparecía naturalizada como elemento básico en del discurso favorable a los derechos provinciales. En el debate de otra cuestión conflictiva como la movilización de cuerpos armados, en 1879, el diputado Alem sostuvo que desde el momento en que el país estuvo en condiciones de darse un sistema político, «ya se diseñaba con más o menos claridad la *idea federal*, y se

era que Alsina había hecho una *liga inmoral* con los gobernadores del interior, algo que el propio Alsina desmentiría. E. SÁNCHEZ, *Biografía*, cit., pp. XLIV-LII y 307-310 (itálica original).

¹²⁰ Sesión de 3 de octubre de 1862, lvi, pp. 27-28.

¹²¹ *Asambleas Constituyentes*, cit., VI-I, p. 215.

¹²² N. BOTANA, *El orden*, cit. pp. 57-96; N. BOTANA, *El federalismo liberal en Argentina: 1852-1930*, in *Federalismos Latinoamericanos*, cit., 1996, pp. 224-259.

¹²³ *Asambleas Constituyentes*, cit., VI-I, p. 214.

pronunciaba el sentimiento de su autonomía en las Provincias». Alem decía combatir el centralismo partiendo del principio filosófico fundamental de las «instituciones liberales», que no era otro que «la autonomía desde el individuo perfectamente garantida en sus manifestaciones regulares...»; manifestaciones que para él se hacían explícitas en el modelo de organización de la «Gran República del Norte»¹²⁴.

Más allá de la referencia retórica al modelo norteamericano y de la influencia de las doctrinas filosóficas que proyectaban la autonomía individual como base del orden político, Alem acusaría en algunos de sus discursos el desplazamiento producido por conceptos provenientes del campo administrativo en el lenguaje del federalismo argentino. Cuando la legislatura de Buenos Aires discutió la cesión de la ciudad de Buenos Aires para convertirla en capital federal, en 1880, Alem sostuvo que esa cuestión había dividido la política en dos tendencias, la «centralista unitaria» y la «democrática descentralizadora y federal». En su reconstrucción histórica, la crisis de 1820 era leída como un fracaso del unitarismo que dio lugar a que se levantaran, imponentes, «el sentimiento autonómico y la idea federal y descentralizadora»¹²⁵.

Hacia 1880, la noción de autonomía aparecía así en discursos de posicionamientos diversos, que oscilaban según los reagrupamientos de fuerzas, permitiendo articular argumentos de defensa local sin comprometer cuestiones de mayor calado que habían ido quedando, por convicción o por la fuerza, fuera de la discusión. Al mismo tiempo, sin incurrir en contradicción, las facciones ocasionalmente enfrentadas podían apelar al alto valor de la unión nacional, como elemento persuasivo y defensivo a la vez. Y es que en el tránsito del señalado desplazamiento se había ido consolidando también la tesis de la soberanía única en la Nación, algo que se hacía ostensible en la praxis política de la época. En consonancia con ese marco discursivo, el federalismo construido históricamente mediante agregaciones pacticias de jurisdicciones, se presentaba ahora plenamente asociado al concepto de descentralización, con toda la carga de unidad originaria implicada en ese significante.

El recuerdo de Mitre y el olvido de la soberanía dividida

¿En qué medida había contribuido Mitre al señalado desplazamiento conceptual, y al consecuente abandono de la tesis de la soberanía dividida, a través de una palabra que se convirtió en lema de sus ocasionales adversarios de 1862? Tras terminar su presidencia en 1868, Mitre continuó con su labor periodística y política. En 1870 fundó el diario *La Nación*, un año después de haber asumido como senador por Buenos Aires. En 1874 protagonizó una revolución contra las autoridades nacionales, acusándolas de fraguar las elecciones presidenciales en las que había sido candidato, lo que le valió un breve tiempo en prisión. En ese contexto volvió a su labor de historiador, iniciando su *Historia de San Martín* y revisando sustancialmente, como dijimos, su *Historia de Belgrano*¹²⁶.

¹²⁴Ivi, p. 1478. La posición de Alem sobre el origen de la nación, J. C. CHIARAMONTE -P. BUCHBINDER, *Provincias, caudillos*, cit., 108.

¹²⁵ *Leandro N. Alem. Un caudillo en el Parlamento*, Colección Vidas, Ideas y Obras de los Legisladores Argentinos, Buenos Aires, Círculo de Legisladores de la Nación Argentina, 1998, p. 61.

¹²⁶ Véase J. E. PALTI, *La Historia de Belgrano de Mitre y la problemática concepción de un pasado nacional*, in «Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana 'Dr. Emilio Ravignani'», Tercera serie, 21, 2000, pp. 75-98.

Publicada tras los álgidos sucesos de 1874, en un contexto de conflictos no resueltos, la retitulada *Historia de Belgrano y de la independencia argentina*, mostraba, como hemos adelantado, un uso más asentado de la palabra autonomía. Aparecía para calificar la condición de Portugal tras su separación de la Monarquía española en 1640¹²⁷, para describir la idiosincrasia de los caudillos provinciales como una mezcla de «autonomía y nacionalismo», adjetivando ese movimiento como «anárquico» con aspiración de un «sistema autonómico»¹²⁸. En su relato, las provincias reasumían «su autonomía» cada vez que rompían con las autoridades centrales¹²⁹. En un registro similar al expresado en las primeras ediciones sobre los movimientos provinciales, decía ahora que los pueblos, bajo el gobierno arbitrario de los caudillos, se habían movilizado siguiendo «sus instintos indisciplinados de independencia individual, autonomía provincial y federación nacional» entregándose a «esas nuevas soberanías de hecho» para bosquejar toscamente «los contornos de su constitución política»¹³⁰. Las referencias a los poderes provinciales aparecen generalmente relacionados con la noción de autonomía o autonómico, o a lo sumo como «soberanías de hecho», o «proclamadas»¹³¹. La única referencia a las provincias como estados «soberanos e independientes» está vinculada a una acción modulada por la nota de la anarquía¹³². En contrapartida, la palabra soberanía, al igual que en las primeras ediciones, se muestra frecuentemente relacionada con una referencia a su carácter popular in abstracto, o a la nación, o al conjunto de las «provincias unidas»¹³³.

Esas perspectivas se reflejarían en algunas de sus actuaciones parlamentarias de esta nueva etapa de su vida. Siendo diputado nacional, en 1878, durante el debate de un proyecto relativo a la fijación de fronteras, trazó una línea genética de la soberanía territorial argentina que partía de la «la conquista en nombre de la civilización cristiana», en la que el territorio poseído por los reyes fue distribuido «administrativamente», sin que «las circunscripciones administrativas o municipales», las «provincias de entonces», obstaran en nada a la plenitud del soberano¹³⁴. Un año después, en 1879, defendió el derecho de la Nación a mantener la intervención de La Rioja, cuyo gobernador se había resistido a cumplir algunas leyes nacionales alegando que su provincia era un «estado soberano e independiente». Las expresiones de Mitre fueron categóricas a este respecto, afirmando que «sólo los mandones ignorantes como [el gobernador] Almonacid, que aspiran a la impunidad, pueden decir que La Rioja es un Estado soberano e independiente». Pero más aún, situando su discurso en un nivel teórico, sostuvo:

Sólo algunos que han teorizado sobre la extensión de las facultades de los estados haciendo política por su cuenta, pueden sostener que los estados son soberanos. En la República Argentina no hay más soberanía que la soberanía nacional, soberanía suprema, y ante esta soberanía todos tienen que inclinarse¹³⁵.

Estas enfáticas afirmaciones representan un cambio de registro con respecto a sus intervenciones parlamentarias precedentes, en las que no dudaba en utilizar la expresión «soberanía provincial»

¹²⁷ B. MITRE, *Historia de Belgrano y de la independencia*, cit., I, pp. 79-80.

¹²⁸ Ivi, p. 167, 169.

¹²⁹ Ivi, p. 221; III, p. 287.

¹³⁰ Ivi, III, p. 32.

¹³¹ Ivi, II, p. 102.

¹³² *Ibidem*.

¹³³ Ivi, I, p. 214, 249, 264, 285, 387, 484, 492, 502, 505; vol. II, p. 44, 214, 393, 412, 529.

¹³⁴ B. MITRE, *Obras*, cit., Vol. XVII, p. 113

¹³⁵ Ivi, pp. 206-207.

cuando el argumento lo requería¹³⁶. No faltan otras ocasionales referencias a la soberanía provincial en sus discursos previos a 1874¹³⁷. Es posible que sus reflexiones como historiador, después de su frustrada revolución, marcaran ese sutil cambio discursivo. Ciertamente que la retórica parlamentaria no es buen ámbito para examinar la coherencia de un orador. Sin embargo, parece claro que las ideas expresadas en sus discursos de finales de la década de 1870 reflejan una perfecta sintonía con el léxico más reflexivo de su registro historiográfico coetáneo. Sería este registro, similar en este punto al de su contemporáneo Vicente F. López, el que fijaría una impronta determinante en la doctrina de los constitucionalistas de finales del XIX y principios del XX sobre la serie tópicos en los que se ponía en juego el desplazamiento de la vieja soberanía dividida por el par «soberanía nacional-autonomía provincial»¹³⁸.

Si bien en el ámbito académico del derecho el principio de la soberanía dividida seguiría primando hasta finales del siglo XIX, ya en 1874, una tesis doctoral presentada en la Universidad de Buenos Aires, bajo el título de «Soberanía provincial», sostenía, en línea con Alberdi, el carácter único e indivisible del pueblo argentino, a quien pertenecía exclusivamente la «soberanía», explicando el origen de los poderes locales en un acto de delegación del pueblo de la Nación¹³⁹. Pero más allá de los diversos posicionamientos sustanciales, la noción de autonomía se difundiría especialmente como categoría historiográfica en los tratados de derecho constitucional más significativos de la época.

El *Curso de Derecho Constitucional, Federal y Administrativo* de Estrada, que compendia una serie de lecciones pronunciadas entre 1877 y 1880, recurre con frecuencia a la categoría autonomía, tanto para calificar la condición histórica de las colonias norteamericanas, por ejemplo, como para identificar el poder de los estados bajo ese orden constitucional. Hay, en cambio, una sola referencia a las «soberanías provinciales» para señalar el objeto de representación en la cámara de senadores, pero también para advertir inmediatamente que el senado y la cámara de diputados representan en su conjunto a la nación organizada¹⁴⁰. En otras de sus obras, este autor dirá que un gobierno federativo como el argentino «no se funda en la alianza de Estados independientes, sino en instituciones emanadas de la soberanía nacional»¹⁴¹.

¹³⁶ En 1869, sobre intervención de San Juan, dijo que hablaba en defensa «de la soberanía de San Juan», B. MITRE, *Arengas parlamentarias*, Buenos Aires, W. M. Jackson, s/f, p. 108. El mismo año, debatiendo la jurisdicción para realizar obras en el puerto, sostuvo que «en el sistema federal cada Estado tiene la capacidad de soberanía propia en la órbita de su derecho» B. MITRE, *Cinco discursos sobre la cuestión puerto de Buenos Aires pronunciados en el Senado Nacional*, Buenos Aires, s. d., 1870, p. 40-41. Sostuvo también en 1869, hablando sobre la residencia de las autoridades nacionales, que podían coexistir «la soberanía general, la soberanía provincial, la soberanía municipal, y hasta la soberanía individual...» B. MITRE, *Obras*, cit., Vol. XVII, pp. 467-468.

¹³⁷ Así en su discurso pronunciado en la convención para reformar la constitución de Buenos Aires, en 1871, o en su programa electoral de 1873, en B. MITRE, *Obras*, Vol. XVII, pp. 34-35 y 71-72.

¹³⁸ J. C. CHIARAMONTE -P. BUCHBINDER, *Provincias, caudillos*, cit., p. 93 ss. Sobre la polémica historiográfica entre Mitre y V. F. López, J. E. PALTÍ, *Las polémicas*, cit., 167-209. Nuestra opción por Mitre para este trabajo se justifica en los párrafos que siguen.

¹³⁹ A. GIL, *Soberanía provincial*, tesis doctoral, Buenos Aires, 1874, p. 23; v. R. Zorrquín Becú, *El federalismo argentino*, cit., p. 148.

¹⁴⁰ J. M. ESTRADA, *Curso de Derecho Constitucional, Federal y Administrativo*, Buenos Aires, Compañía Sudamericana de Billetes de Bancos, 1895. Referencias a autonomía en el sentido señalado, en pp. 10, 121, 199, 206, 214, 269, 339, 367, 381, 403, 425, 474; la referencia a las «soberanías provinciales» en p. 221.

¹⁴¹ J. M. ESTRADA, *Curso de Derecho Constitucional* (1880), Buenos Aires, Editorial Científica y Literaria Argentina, 1927², v. I, p. 236.

Imbuidos ya en el marco del lenguaje político administrativo que estructura el desarrollo estatal de la época, junto con el peso de la coetánea historiográfica orientada en el mismo sentido, los constitucionalistas de finales del XIX reflejan el quiebre de la tesis de la soberanía dividida, y la consecuente consolidación de la expresión «autonomía provincial». Incluso en algunos autores que tempranamente parecen romper con la tradición nacionalista para sostener la tesis de un origen «contractual» de la nación, como es el caso de Ramos Mejía en 1889, la palabra autonomía tiene un lugar preponderante. En su *Federalismo Argentino*, utiliza «autonomía» como categoría para referirse a la condición de los pueblos desde la antigüedad hasta su tiempo presente; sensible a las fuentes históricas, señala, no obstante, que las ciudades y cabildos se declararon «soberanos» representantes del pueblo tras la revolución, algo que luego califica como una «ficción»¹⁴². Pese a su posición sobre el origen de la Nación, el federalismo para él encontraba su base común en la «autonomía de las ciudades-cabildos»¹⁴³.

La palabra autonomía parecía haber cerrado así un giro entre la primera historiografía nacional de mediados del XIX y el lenguaje constitucional de finales de ese siglo. El entrelazamiento de su uso en uno y otro campo se tornaba para entonces indiscernible, reflejándose su consagración en ambos juegos de lenguaje. Al mismo tiempo, esta consagración lexical era reflejo e indicador de una dinámica política cuyo protagonista exclusivo, en el plano institucional, se localizaba para entonces en el estado nacional. Siendo así, razonablemente podía un reconocido jurista plantear, en 1908, una abierta impugnación a la constitución de 1853-1860, convocando a un sinceramiento político para superar el federalismo y sancionar un sistema unitario con «una sola ley, una sola justicia y un solo gobierno para toda la nación»¹⁴⁴.

Aunque esas expresiones de unitarismo no tuvieron acogida, reflejaban de por sí lo que, en el plano político, había sido la quiebra del dualismo federal¹⁴⁵. Chiaramonte y Buchbinder sostienen que expresiones de unitarismo como esas fueron tácitamente rebatidas por Nicolas Matienzo en sus lecciones de derecho constitucional, impartidas desde 1915 en La Plata. Los mismos autores han señalado que la obra de Matienzo tiene la virtud de procurar una explicación del federalismo argentino desligada de los modelos teóricos, sobre la base de que había tantos federalismos como países lo practicaban¹⁴⁶. En esa línea, Matienzo consideraba que la preexistencia de las provincias era un hecho consumado hacia 1853 y que, en consecuencia, no había más que acatar esa evolución histórica¹⁴⁷. Sin embargo, se mostraba abiertamente partidario del principio de la uniformidad legislativa, tanto a nivel sustantivo como procesal, criticando que la Constitución hubiera dejado esta última competencia en el ámbito provincial. En cuanto a la soberanía, sus palabras son muy elocuentes sobre el abandono de la soberanía dividida: «No hay en la República Argentina tantas soberanías como provincias, como no hay en los Estados Unidos tantas soberanías como Estados». De acuerdo con las doctrinas de la época, Matienzo distinguía por medio de esa noción de soberanía a las «simples confederaciones» de aquellos sistemas donde «todo el país forma una entidad ante el Derecho Internacional, y al mismo tiempo una unidad de

¹⁴² F. RAMOS MEJÍA, *El Federalismo Argentino (Fragmentos de la historia de la evolución argentina)*, Buenos Aires, Félix Lajouane Editor, 1889, p. 250.

¹⁴³ Ivi, p. 16; otras referencias en ese sentido, p. 24, 28, 30, etc.

¹⁴⁴ R. RIVAROLA, *Del régimen federativo al unitario. Estudio sobre la organización política de la Argentina*, Buenos Aires, Jacobo Peuser, 1908, p. 23

¹⁴⁵ Sobre dicho proceso, N. BOTANA, *El orden*, cit., pp. 100 ss.

¹⁴⁶ J. C. CHIARAMONTE -P. BUCHBINDER, *Provincias, caudillos*, cit., p. 113.

¹⁴⁷ J. N. MATIENZO, *Lecciones de derecho constitucional dadas en la Universidad de la Plata (1916)*, segunda edición revisada, Madrid, Imp. Hernández y Galo Sáez, 1926², p. 39.

soberanía». Ello no le impedía reconocer que en el lenguaje constitucional argentino se había usado la noción de «soberanía provincial», aunque señalaba que ya no se la empleaba al hablar «de política interior». Con respecto a la soberanía, sostenía que no tenía entonces otro sentido que el de «autoridad suprema de la nación», y que para hablar de las provincias, aquella palabra había «sido reemplazada en nuestro vocabulario político... por esta otra: *autonomía*»¹⁴⁸.

Dicho reemplazo no era objeto de una especial explicación; no parecía problemático en absoluto; aunque ese silencio, tal vez hiciera algo de ruido en el autor. Quizás por esto Matienzo se permitiría recordar una anécdota que contribuye, en nuestra opinión, a elucidar el derrotero de este significativo desplazamiento en el lenguaje constitucional. Comenta que con motivo de un proyecto presentado por uno de los senadores bonaerenses para crear una nueva provincia en el sur del territorio de Buenos Aires, fue comisionado por una «reunión de vecinos» para convencer al otro senador de dicha provincia, a la sazón el general Mitre, para que se opusiera al fraccionamiento territorial que implicaba el proyecto. Según su evocación, Mitre respondió que no se opondría al proyecto si era ventajoso para la Nación, agregando a continuación:

He sido también defensor de eso que se llamaba la *soberanía* de las provincias, y que ahora se llama *autonomía*. Yo mismo introduje la palabra *autonomía* para reemplazar a aquella, a fin de que no se equivoquen las provincias sobre el alcance de su jurisdicción¹⁴⁹.

Recordando esas palabras de Mitre, Matienzo juzgaba equivocada esa auto-atribución que el viejo general hacía con respecto a la introducción de la palabra autonomía, no obstante reconocer que «la idea era buena y el sentimiento mejor». Cerrando la anécdota, Matienzo hacía una última reflexión que nos devuelve al tópico sobre el poder creativo de las palabras, esa virtud del lenguaje que, como hemos visto, Mitre había sabido utilizar precozmente. En esa reflexión final, Matienzo decía:

Siempre habrá en la historia humana esta influencia de la palabra sobre el espíritu de las gentes. Sustituir un término tan ampuloso como el de *soberanía*, por uno más modesto, como el de *autonomía*, debió de contribuir, efectivamente, a hacer cambiar un poco las opiniones localistas, que el general Mitre, mejor que nadie, conocía que habían existido en esta provincia [de Buenos Aires] durante las épocas anteriores a 1880¹⁵⁰.

Reacciones tardías y confirmaciones

La reflexión de Matienzo sobre el recuerdo de las palabras de Mitre, demuestra una clara conciencia sobre la valencia política de un cambio de palabras aparentemente inocuo. Sin embargo, el uso que historiadores y constitucionalistas venían haciendo de la palabra autonomía, sobre todo como categoría historiográfica, contribuía a obliterar la percepción de aquel efecto. Incluso entre aquellos autores que levantaron algunas tempranas objeciones a la interpretación mitrista con respecto al papel de los caudillos y las provincias en la construcción de la Nación, la palabra autonomía aparecía utilizada, ya como categoría historiográfica, ya como concepto constitucional. Es el caso, por ejemplo, de la *Historia Constitucional de la República Argentina* de

¹⁴⁸ Ivi, p. 204.

¹⁴⁹ Ivi, p. 205 (itálicas originales).

¹⁵⁰ Ivi, p. 206 (itálicas originales)

Luis Varela, publicada en 1910, o del *Derecho Constitucional Argentino* de González Calderón, cuya primera edición data de 1917¹⁵¹.

Cuando el proceso de sustitución se había consumado, algunas voces intentaron rebatir, en el plano teórico, el furtivo reemplazo de la vieja soberanía provincial por la nueva autonomía. En este intento destaca la figura de Clodomiro Zavalía, profesor de Derecho Público Provincial y director de la Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, en la década de 1920. En una serie de trabajos publicados en esos años, Zavalía procuró mostrar que «por más que se pretenda, el concepto de autonomía no equivale al de soberanía, salvo que se admita para aquella la acepción antigua...»¹⁵². Esa acepción antigua, que era la que Tucídides había aplicado a los estados que se gobernaban por sus propias leyes y no estaban sometidos a ningún poder extranjero, no era, sin embargo, sostenible -argüía el autor- a comienzos del siglo XX, pues estaba claro que la voz autonomía significaba «descentralización más o menos amplia». Zavalía recuperaba entonces el lenguaje del derecho comparado (Suiza y Estados Unidos), el de los debates constituyentes, el de los primeros publicistas y algunas sentencias de la Corte Suprema argentina, para rechazar la hipótesis de que en todos esos precedentes se hablara de «soberanía» y no de «autonomía» sólo por «incomprensión o ligereza»¹⁵³. Respondía así a la tesis de la «confusión» que hemos señalado al comienzo de estas páginas. Haciendo un razonamiento inspirado en una «interpretación auténtica», Zavalía consideraba impropio llamar *autonomía*

...a la situación institucional en virtud de la cual las provincias se dan sus instituciones, se gobiernan por ellas, eligen sus gobernantes, invisten de autoridad a sus jueces y legislan sobre asuntos de interés local¹⁵⁴.

En este ya desfasado intento por rescatar la tesis de la soberanía dividida, Zavalía centraba su argumento sobre la expresión del texto constitucional (repetida en fallos de la Corte Suprema) según la cual las provincias habían «conservado» el poder no delegado a la Nación. Dicha conservación no podía estar referida sino a una cuota de soberanía sin la cual no era concebible que las provincias legislaran ni que invistieran de autoridad a sus jueces; éstos, dice el autor, «carecerían de *imperium* si su investidura no tuviese origen en la soberanía del Estado particular» donde ejercen su jurisdicción. Para sostener su postura, debía acudir a la historia y recordar que las provincias no habían perdido su personalidad política cuando se unieron mediante pactos, antes de la Constitución. Por ello, discrepando con el citado González Calderón, consideraba «incongruente llamar a las provincias *simples entidades autónomas*». La autonomía era, en todo caso, una consecuencia de la «existencia soberana» de las provincias¹⁵⁵. En el trasfondo se situaba un punto de partida según el cual el poder de las provincias era un derivado de su originaria jurisdicción histórica.

¹⁵¹ L. VARELA, *Historia Constitucional de la República Argentina*, 3 voll., Impresiones Oficiales, La Plata, 1910; J. GONZÁLEZ CALDERÓN, *Derecho constitucional argentino*, 3 voll., Buenos Aires, Lajouane, 1917-1918.

¹⁵² C. ZAVALÍA, *Soberanía y Autonomía*, in «Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales», vol. VI, n. 20, Buenos Aires, 1927, pp. 742-759, p. 746. Los mismos argumentos serían mantenidos todavía en la tercera edición de su tratado *Derecho Federal*, Buenos Aires, Compañía Argentina de Editores, 2 voll., 1941³, I, pp. 106-120.

¹⁵³ C. ZAVALÍA, *Soberanía*, p. 748.

¹⁵⁴ Ivi, p. 750.

¹⁵⁵ Ivi, pp. 746, 753, 749-750.

Pero expresiones como las de Zavalía se situaban ya en los márgenes de un consenso doctrinario que miraba ahora al federalismo con los lentes del concepto de «descentralización». Para Arturo M. Bas, profesor de Derecho Público Provincial en Córdoba, contemporáneo de Zavalía, la «autonomía de las provincias, consagrada por el mismo pueblo soberano de la nación», era una noción absolutamente diversa a la «soberanía individual y originaria» que algunos pretendían «erróneamente» atribuir a cada una de ellas. La idea de *autonomía* - sostiene Bas - admite la subordinación a una autoridad central, mientras que «la *soberanía* excluye este último concepto». Para este autor, en el sistema federal, que se basa en principios de «descentralización», la soberanía nacional «acepta» la autonomía de las provincias, siendo ello, a su vez, una distinción clave con respecto a las estructuras confederales. Aquí radicaba la diferencia más substancial: en la confederación los estados soberanos pueden desligarse mientras que el gobierno federal «fundado en la *única soberanía nacional*, no está sujeto a las veleidades ni resoluciones de las partes componentes», debiendo considerarse como rebelión cualquier tentativa de escisión¹⁵⁶.

Un desplazamiento del lenguaje que condensaba en sí décadas de luchas políticas, podía presentarse como un abstracto problema conceptual para quienes procuraban racionalizar el resultado de un azaroso proceso, cargado de contingencias y contradicciones. Por un lado, la idea de poder «conservado» se ajustaba mejor al tradicional origen jurisdiccional de la soberanía provincial, pero la noción de descentralización se imponía desde el potente lenguaje administrativo moldeado en función de la unidad del estado nación. Por el otro, la idea de «conservación» de poderes no resultaba fácilmente aplicable a las nuevas provincias que la Constitución autorizaba a crear, aunque la mera descentralización no podía explicar por qué las provincias eran «indestructibles» ni por qué todas debían participar en igualdad de condiciones en la federación, a pesar de las groseras diferencias sociopolíticas y económicas entre ellas. Si bien el binomio autonomía provincial - soberanía nacional no resolvía estas contradicciones por sí solo, resultaba menos problemática su proyección a las «nuevas provincias» y, a la vez, satisfacía los criterios del otro gran campo jurídico desde el que se configuraba el orden estatalista: el derecho internacional.

A tal punto se había naturalizado para entonces la «autonomía provincial» que, hacia 1928 tenía ya su propia historia, la misma que justificaba su papel como concepto constitucional¹⁵⁷. Como en las discusiones de los años 60 del siglo XIX, las críticas contra el centralismo y el abuso del intervencionismo del gobierno nacional en las provincias, se hacían desde la noción de «autonomía provincial», que aparecía historizada en términos similares a los que Mitre había presentado en su historia de Belgrano, es decir, como fruto del proceso de disolución social de comienzos del XIX. Ocupando el lugar de la vieja soberanía, la autonomía de las provincias podía remontarse hasta sus momentos fundacionales, calificándose ya como «autónomos» a los viejos cabildos coloniales. Para entonces, una tesis escrita en defensa de los derechos de las provincias debía comenzar reconociendo que «la soberanía relativa» de las provincias era «un ideal inaccesible a las realizaciones efectivas»¹⁵⁸.

En esa época, la Corte Suprema argentina, que hasta 1926 había usado en sus fallos el concepto de «soberanía provincial», junto con la tesis de la soberanía dividida, cambiaría su lenguaje para

¹⁵⁶ A. M. BAS, *El Derecho Federal*, cit., pp. 8-12 (Itálicas originales).

¹⁵⁷ O. GIL, *Autonomía Provincial. Historia y Concepto Constitucional*, Buenos Aires, Librería y Casa Editora de Jesús Méndez, 1928.

¹⁵⁸ *Ivi*, pp. 57-59, 24, 9.

sostener, en 1929, que el régimen de la Constitución estaba fundado «en la coexistencia de la soberanía nacional y la autonomía provincial»¹⁵⁹. Con este aserto justificaba la Corte la actuación del interventor federal en la provincia de Mendoza, argumentando que la intervención consistía en ejercer «en nombre de la soberanía nacional» una autoridad plena, más o menos extensa, dentro de cada provincia¹⁶⁰. Dos años más tarde, otro fallo confirmaría el cambio de rumbo, cuando la Corte sostuvo que «la autonomía de los Estados» debía ceder ante «la soberanía única de la Nación»¹⁶¹. Para entonces hacía ya tiempo que el desplazamiento conceptual se había consolidado.

Reflexiones finales

De la misma forma que el binomio «soberanía nacional - autonomía provincial» conforma un dogma en el lenguaje constitucional actual, la historiografía política de hoy suele sostener que con el final de la Confederación rosista (1852) y la subsecuente construcción de la unidad nacional, había llegado a su fin «una forma de gobierno caracterizada por una *descentralización autonomista*»¹⁶². Sin embargo, a la luz de los testimonios que hemos analizado, es posible sugerir que, a la inversa de lo que se afirma, lo que ocurrió durante la segunda mitad del XIX, fue un desplazamiento por el cual la vieja impronta jurisdiccional que ligaba la soberanía provincial a los fueros históricos, dio paso a una noción de autonomía esencialmente vinculada al lenguaje de la descentralización, con todos sus presupuestos implícitos de estatalidad y centralización originaria. Desde entonces, la reconstrucción histórica del federalismo, bajo esos presupuestos, llevará implícito un sentido limitativo de la experiencia que se manifiesta en la opción por la palabra autonomía y que estaba ausente en la antigua «soberanía provincial».

Aunadas así, la teoría constitucional y la narrativa historiográfica, obliteran el hecho de que los conceptos de soberanía y autonomía fueron recortados, históricamente, en forma especular, de tal modo que el segundo vino a neutralizar cualquier ingrediente semántico potencialmente separatista, al tiempo que la noción de soberanía quedó unificada y exclusivamente reservada para calificar un atributo del estado nacional -no del pueblo ni de los gobiernos- en tanto que unidad de derecho internacional con supremacía interior¹⁶³.

Sin lugar a dudas que diversos factores contribuyeron a esa mutación en el lenguaje constitucional argentino. Desde las propias razones geopolíticas que determinaron la centralidad de Buenos Aires, con la consecuente necesidad de las provincias de aspirar a un reparto de las rentas aduaneras mediante la nacionalización de la ciudad puerto y la participación de sus elites en la estructura de los poderes nacionales, hasta la influencia de los teóricos europeos del estado, cuyos nombres (Duguit, Jellinek, Gierke, Posada, entre otros) aparecerían una y otra vez citados en los argumentos vinculados a la cuestión, sin dejar de considerar también la significativa lectura del proceso de consolidación norteamericano, mediante las referencias a Webster, Story, Bryce y al célebre fallo *Texas vs. White*.

Seguramente que, de haber sido cierta, la operación performativa que Mitre se auto-atribuyó al final de su vida, según la evocación de Matienzo, no hubiera sido imaginable sin la concurrencia

¹⁵⁹ *Fallos*, cit., vol., 154, 1929, p. 197.

¹⁶⁰ *Ivi*, p. 200.

¹⁶¹ *Fallos*, cit., vol., 168, 1934, p. 105; R. ZORRAQUÍN BECÚ, *El federalismo*, cit., pp. 147.

¹⁶² N. BOTANA, *El orden*, cit., p. 29 (itálicas originales)

¹⁶³ Así la presentaba ZORRAQUÍN BECÚ en su tesis de 1939, *El federalismo argentino*, cit., p. 142.

de esos factores. Fue, sin embargo, su pluma de historiador y político enrolado en un proyecto de construcción estatal, la que le asignó al término «autonomía» un lugar a la sombra de los nuevos sentidos que la época imprimía a los conceptos políticos fundamentales. Bajo ese punto de partida, es posible también que, antes que por una reflexión teórica específica, el éxito del desplazamiento hubiera estado asegurado desde el momento en que la nueva palabra se convirtió en lema fundamental de sus adversarios ocasionales, aquellos que, desde 1862, identificaron su facción como «autonomista». Desde entonces, la categoría historiográfica y el concepto político comenzaron a dar forma a un elemento clave del consenso interpretativo actual del orden constitucional. Ese sutil pero efectivo cambio terminológico vino a consagrar así, definitivamente en el plano simbólico, el triunfo político de quienes, por motivos diversos, orientaron el desarrollo del país hacia la gravitación excluyente del estado nacional, imponiendo, a la vez, una particular lectura del federalismo instituido por la Constitución.