



**PROGRAMA**  
INTERUNIVERSITARIO  
de  
**HISTORIA POLÍTICA**

IZASKUN ÁLVAREZ CUARTERO & JULIO SÁNCHEZ GÓMEZ (Eds.)

# VISIONES Y REVISIONES DE LA INDEPENDENCIA AMERICANA

La Independencia de América:  
la Constitución de Cádiz  
y las Constituciones Iberoamericanas



EDICIONES UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

## Índice

|   |     |
|---|-----|
| <i>Presentación</i> . Izaskun Álvarez Cuartero y Julio Sánchez Gómez.....   | 9   |
| <i>El constitucionalismo español y portugués durante la primera mitad del siglo XIX (Un estudio comparado)</i> . Joaquín Varela Suanzes-Carpegna .. | 13  |
| <i>El problema de la identidad entre monarquía y nación en la crisis hispana, 1808-1812</i> . José María Portillo Valdés .....                      | 53  |
| <i>O vintismo como matriz do radicalismo português</i> . M. Fátima Bonifácio.....   | 71  |
| <i>La Constitución de 1812 y los americanos: de la representación a la emancipación</i> . Alberto Ramos Santana .....                               | 87  |
| <i>El poder municipal, vértice de la revolución gaditana</i> . Manuel Chust Calero .....  | 109 |
| <i>De cabildos a ayuntamientos: las Cortes de Cádiz en América</i> . Miguel Molina Martínez .....   | 133 |
| <i>El primer republicanismo en el Río de la Plata, 1810-1826</i> . Natalio R. Botana.....   | 157 |
| <i>Um pacto constitucional para um novo Império: Brasil, 1822-1824</i> . Andréa Slemian.....  | 171 |
| <i>La iniciativa gaditana y la provincia de Venezuela</i> . Inés Quintero .....   | 195 |
| <i>«Se obedece y se cumple». La jura de la Constitución de Cádiz en México en 1820</i> . Ivana Frascquet .....                                      | 217 |

AQUILAFUENTE, 120

© Ediciones Universidad de Salamanca y los autores.

1.ª edición: octubre, 2007

ISBN: 978-84-7800-354-9

Depósito legal: S. 1446-2007

Ediciones Universidad de Salamanca - <http://www.eusal.es> - Correo electrónico: [eus@usal.es](mailto:eus@usal.es)

Impreso en España - Printed in Spain.

GRÁFICAS CERVANTES, S.A.

Ronda de Sancti-Spíritus, 9-11

37001 Salamanca

*Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse ni transmitirse sin permiso escrito de Ediciones Universidad de Salamanca.*

Este libro se enmarca en la Acción Especial BHA2005-11285-E del Ministerio de Ciencia y Tecnología.

## El primer republicanismo en el Río de la Plata, 1810-1826\*

NATALIO R. BOTANA

*Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires*

EN LAS REPÚBLICAS, según nos dice Bruce James Smith, el momento fundador provee «un foco para la remembranza»<sup>1</sup>. En esa instancia se forjan nuevos símbolos, imágenes y memorias que, sin embargo, arrastran consigo como bien advirtió Tocqueville, el legado del antiguo régimen que se pretende superar. En el caso que nos propone la circunstancia de los territorios que en 1810 permanecían ligados a la Corona española mediante un conjunto de instituciones que iban desde los virreinos hasta los cabildos, ese momento fundador es difícil de precisar. No hubo, en realidad, una ruptura tajante nacida de una suerte de designio deliberado. Más bien hubo, a partir de aquella fecha por tantos motivos paradigmática, un proceso de efectos queridos y consecuencias inesperadas, capaz en cierto modo de dar razón a una concepción de la historia que, algunas décadas antes, hubiese defendido Adam Ferguson. Esos sucesos, en efecto, no ocurrieron durante aquellos años por *human design* sino por *human action*<sup>2</sup>.

Así enfocado, este punto de partida no es por cierto novedoso. Pero acaso esta manera discreta de aproximarse a unos acontecimientos, en sí mismos

\* El autor agradece la asistencia de la licenciada Cecilia Botana en la preparación de este trabajo.

1. Bruce James SMITH, *Politics and Remembrance. Republican Themes in Machiavelli, Burke and Tocqueville*. Princeton: Princeton University Press, 1985, pp. 262 y ss.

2. Véase sobre Ferguson, entre una abundante bibliografía, Ezequiel GALLO, «Adam Ferguson: un precursor de las ciencias sociales», *Cuadernos de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Pontificia Universidad Católica Argentina*, 1979.

trascendentes, permita destacar mejor una trama de pocos años en cuyo transcurso, en dos espacios del vasto imperio, se sucedieron a ritmo vertiginoso tantos proyectos constitucionales y diseños de formas de gobierno como fracasos y crisis consiguientes. Los ilustrados que entre Cádiz y Buenos Aires intentaron atrapar la esquivada virtud de un buen ordenamiento constitucional cayeron a primera vista inmersos en la frustración. Fueron, si se quiere, liberales a destiempo, impulsores de cortas experiencias, algunas fecundas, o, tal vez, de un lenguaje pronto a ser apropiado por legistas en busca de fórmulas institucionales y palabras legitimadoras. En suma, se trataba de constituir, al mismo tiempo, tres cosas que, en el pasado, no habían marchado siempre de la mano: primero, una unidad política de pertenencia (lo que el idioma anglosajón llama *polity*); segundo, un régimen político que en España pretendió ser la monarquía constitucional y en el Río de la Plata la república representativa; y tercero, envuelto en el convocante llamado a la educación y a las luces de la razón, había que poner manos a la obra para instaurar una sociedad civil como necesario respaldo de esas nuevas estructuras de gobierno<sup>3</sup>.

Los debates que giraban en torno a la cuestión de la unidad política son los que más han ocupado la atención de la reciente historiografía. Esta disputa se condensa en el concepto de soberanía. Con ánimo de precisar someramente sus dimensiones básicas, digamos soberanía en tanto pertenencia obligatoria a una estructura de autoridad delimitada territorialmente, y soberanía en tanto poder supremo en concierto o en conflicto con otros poderes que también se arrojan tal carácter de supremacía. Si esta última expresión de la soberanía alude a la idea usual en relaciones internacionales, la primera se refiere, en cambio, al desarrollo del monopolio público de la fuerza, y de intereses y creencias identitarias. Obvio es recordar que, si bien ambos atributos tienen un significado teórico, su realización efectiva sólo se entiende a través de la historia. A la sombra de los cuatro años cruciales que transcurren entre 1808 y 1812 (por adoptar como mojones las constituciones de Bayona y de Cádiz) las dos soberanías, interna y externa, se conjugaron en escenarios cambiantes.

Convengamos en que en el Río de la Plata la independencia precedió al sentimiento republicano, una actitud, como veremos de inmediato, que lentamente se despertaba en aquellas comarcas. Como ha dicho Tulio Halperín Donghi, entre las unidades administrativas imperiales, Buenos Aires fue más afortunada que Caracas, Bogotá, Quito o Santiago de Chile, pues resistió la marea contrarrevolucionaria, aunque al precio de perder el dominio sobre

3. Este aspecto lo he tratado en Natalio R. BOTANA, «Las transformaciones del credo constitucional», en Antonio ANNINO, Luis Castro LEIVA y François-Xavier GUERRA, *De los Imperios a las Naciones: Iberoamérica*. Zaragoza: Ibercaja, 1994, p. 477. El tema ha sido retomado por Darío ROLDÁN en «La cuestión de la representación en el origen de la política moderna (1770-1830)», en Hilda SÁBATO y Alberto LETTIERI (comps.), *La vida política en la Argentina del siglo XIX. Armas, votos y voces*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica [FCE], 2003.

más de la mitad de la población del antiguo virreinato<sup>4</sup>. Esta suerte de resistencia insurgente, cuyas raíces pueden hallarse en la militarización que desencadenaron sobre la capital del virreinato las invasiones inglesas, trajo como consecuencia un contrapunto en los escritos y discursos de aquel verano porteño de 1812 (la Constitución de Cádiz se sancionó en el mes de marzo) que ponía de manifiesto la exigencia de reasumir una soberanía española seriamente dañada, y las respuestas, a tal propósito, de los letrados criollos.

A fuerza de simplificar, esta mirada crítica hacia la propuesta emanada de las Cortes gaditanas recuperaba, por un lado, los argumentos atinentes a la igualdad de representación de ambos hemisferios y, por otro, hacía suyos principios de índole tradicionalista. A la Constitución de Cádiz se la cuestionaba por partida doble: por ser poco liberal pues daba al traste con los criterios de igualdad —inscriptos en el repertorio de las creencias colectivas desde agosto de 1789— y también por ser en exceso liberal, porque institucionalizaba la soberanía y representación de la nación. En un caso, los criollos rioplatenses hacían eco a las palabras que José María Blanco White escribió en *El Español*, profusamente difundidas en aquel ámbito circunscripto del vecindario movilizadas: las Cortes —decía ese escrito— «sólo debían adoptar una medida respecto a la América, una sola y generosa; renuncia a toda pretensión de superioridad sobre aquellos países y convidarles a que (los distritos que no lo hayan hecho) nombren sus gobiernos interiores y económicos, y enseguida envíen sus diputados al congreso de ambos mundos»<sup>5</sup>.

En el otro caso, las actitudes de rechazo cubrían el amplio espectro de los argumentos propios de un orden orgánico, fundado en una legitimidad tradicional y en los sujetos que la encarnaban. Según consigna Marcela Ternavasio, en un texto cuyas líneas maestras seguimos con respecto a este punto, el Río de la Plata no iba a acatar la Constitución de Cádiz porque en ella se establecía la *soberanía de la Nación*. El periódico *La Gaceta*, que expresaba los humores cambiantes de los grupos a cargo del gobierno, resumía esta impugnación con un lenguaje mucho más cercano a la vertiente conservadora que a la vertiente liberal:

Estas doctrinas que tan escandalosas eran al común de los pueblos, hoy las vemos erigidas en dogma político y publicadas como leyes fundamentales de su gobierno. Ya todos saben que el único origen de toda autoridad pública es la voluntad de los pueblos... No se ignora que nadie representa a una Nación sino los diputados que cada pueblo de ella haya nombrado libremente,

4. Véase Tulio HALPERÍN DONGHI, «La revolución rioplatense y su contexto americano», en ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Nueva Historia de la Nación Argentina*, vol. 4: *La configuración de la república independiente (1810-c. 1914)*. Buenos Aires: Planeta, 2000, p. 249.

5. José María Blanco WHITE, cit. por Eduardo MARTIRE, «La crisis de la monarquía española y su marco internacional», en ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Nueva Historia de la Nación Argentina*, vol. 4, p. 243.

y en número proporcional a su población; y que esos mismos diputados no tienen más poder que el que le hayan dado sus representados...<sup>6</sup>.

En esta encrucijada entre las dimensiones externas e internas de la soberanía se encuentra quizás la explicación de un corto proceso decisorio y, a la vez, de una larga demora. No cabe duda de que a la declaración formal de la Independencia se llegó muy pronto, cuatro años después de aquellas disputas con la Constitución de Cádiz, en el Congreso celebrado en la ciudad de Tucumán en 1816. Pero tampoco caben mayores dudas acerca de las tremendas dificultades que hubo que afrontar para fijar la forma de gobierno más adecuada a la dimensión interna de una soberanía aún en pañales. Aquí es donde habrían de estallar (sin mayor originalidad, por cierto, pese al empeño de las historias nacionales puestas en circulación a lo largo del siglo XIX) las contradicciones propias del tormentoso desenvolvimiento de no una sino dos revoluciones, tal como oportunamente nos enseñó Antonio Annino. Si la Constitución de Cádiz contenía la pretensión de reconstituir una unidad perdida hacía cuatro años, antes de esa «revolución liberal, el mundo hispánico fue sacudido por otra revolución, la de los cuerpos intermedios de la Monarquía, como quizás la definiría Montesquieu»<sup>7</sup>.

¿En qué consistía esa primera revolución? No quiero volver sobre lo que se ha escrito, en los últimos años, sobre el fascinante asunto de la reapropiación de la soberanía por parte de los cuerpos intermedios. A mayor abundamiento nos basta con señalar que de dicha reapropiación se deriva —como bien ha señalado José Carlos Chiaramonte—

el complejo entrelazamiento de dos grandes conflictos: el que opone [...] a los «pueblos» del territorio del ex virreinato con la antigua «capital del reino», Buenos Aires —conflicto entre las tendencias autonómicas y las centralizadoras. Y el conflicto que contrapone las formas antiguas y modernas de representación<sup>8</sup>.

Es claro, sin embargo, que al aludir a los pueblos en plural los actores —políticos, militares y eclesiásticos, más o menos letrados— aludían a la trama íntima de lo que se denominó, a partir de la Revolución Francesa, Antiguo Régimen. Porque se trazó esa línea demarcatoria entre pasado y presente fue posible hablar entonces de una constitución histórica ubicada antes de una nueva época. Por paradójico que parezca, el rasgo saliente de la primera revolución

6. *La Gaceta*, 18 de noviembre de 1812, cit. por Marcela TERNAVASIO, «Ser insurgentes frente a la nación de dos hemisferios. La disputa argumentativa en el Río de la Plata en los años posrevolucionarios». Trabajo presentado en el seminario *Debates de Mayo: a cinco años del bicentenario. Nación Cultura y Política*. Buenos Aires, mayo 2005 (en prensa).

7. ANTONIO ANNINO, «Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos, 1812-1821», en ANTONIO ANNINO (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX. De la formación del espacio político nacional*. México: FCE, 1995, pp. 183 y ss.

8. JOSÉ CARLOS CHIARAMONTE, «Estudio preliminar» a *Ciudades, provincias, Estados: orígenes de la Nación Argentina (1800-1840)*. Biblioteca del Pensamiento Argentino I. Buenos Aires: Ariel Historia, 1997, p. 135.

en los dominios españoles es que lo antiguo adquirió el perfil de una radical novedad en pugna con otra intención dispuesta a rearmar una unidad política más vasta que aquella que parecía contenida en el perímetro de una pequeña ciudad.

Esta tensión no es sencilla de dilucidar debido a que es diferente la situación de los cuerpos intermedios en una república aristocrática que en un orden monárquico. Semejante distingo, caro a Montesquieu, es aplicable a la situación del Río de la Plata ante el derrumbe de la Corona y la expansión de las Juntas en la Península y en América. En una república aristocrática —Venecia, Florencia, etc.— los cuerpos intermedios son materia prima, en carácter exclusivo, de dicha forma de gobierno; en la monarquía, en cambio, esos cuerpos son parte de una unidad política mayor. Quebrado el vínculo monárquico, los cuerpos intermedios quedaron librados en América a su propia voluntad colectiva, pero debido a la memoria de aquel lazo perdido esa determinación soberana parecía también destinada a rehacer, con la ayuda de otros principios, las divisiones administrativas de aquel conjunto monárquico. Esta doble orientación dio origen, en una primera etapa, a dos conceptos de república. Por el primero, la república se confundía con la realidad de la ciudad y su expresión administrativa política, el cabildo; por el segundo, la república comenzaba a abrirse paso, en el plano de las ideas, por medio de proyectos de constitución que intentaban obtener el respaldo de algunas o de todas las ciudades (luego provincias, como se verá) involucradas en la trama de la ruptura con la Corona española.

Los polos de la dispersión y unidad de los cuerpos intermedios nos permiten entender los dos rasgos —particular y universal— con que se revistió la esquiva realidad de la república en el Río de la Plata. Si, en un principio, la república tenía asiento en los lenguajes y costumbres tradicionales de las ciudades, en un segundo registro, casi simultáneo, la república hacía las veces de una forma de gobierno empeñada en incluir, bajo una supremacía en escorzo, a esas ciudades que con celo defendían una autonomía recién adquirida. Al inicio de esta historia, la noción de república se confundía con la noción de ciudad. La república expresaba, como ha escrito Víctor Tau Anzoátegui, el «perfil político» de la ciudad de antiguo régimen integrada por la figura dominante del vecino con casa propia, familia, inscripto en su condición de tal en una lista y comprometido «a sustentar armas y caballos para el servicio real»<sup>9</sup>. La república era así una especie dentro del género del gobierno tradicional que, a diferencia del tipo conocido de la república aristocrática —insisto en este punto—, era una pieza ubicada jerárquicamente en el régimen de la monarquía.

Dos órdenes pues diferentes. Por consiguiente, era necesario explorar en qué espacio territorial podría atisbarse «la sustancia política cotidiana» —como

9. VÍCTOR TAU ANZOÁTEGUI, «La Monarquía. Poder central y poderes locales», en ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Nueva historia de la Nación Argentina*, vol. 2: *Período español (1600-1810)*. Buenos Aires: Planeta, 1999, p. 241.

la llama Luis Díez del Corral— de la *res publica* sobre la cual había teorizado Jean Bodin. Para Díez del Corral, por carecer la monarquía hispana de «cosa pública» interna, no era conducente aplicar a ella la definición de Bodin según la cual «república es un recto gobierno de varias familias y de lo que les es común con poder soberano»<sup>10</sup>. ¿Dónde encontrar, de acuerdo con esta perspectiva, «la cosa común de carácter público» más allá del pequeño recinto de una ciudad desgajada del tronco de la monarquía? Tan vital era entonces la emergencia en aquel contexto del antiguo sentimiento republicano como la ruptura del tronco que sostenía esos gajos. El problema no se agotaba, por ende, en averiguar si tan sólo en las ciudades brotaba un espíritu común. El problema complementario consistía más bien en averiguar si esa cosa común en miniatura tendría la virtud suficiente para acordar su pertenencia a una cosa común de índole general.

Este planteo se hacía más acuciante porque en muy pocos años el concepto de república, a horcajadas de Madison y Sieyès (por evocar a dos legisladores arquetípicos), había roto el molde en el cual la habían acantonado la teoría y práctica antiguas: al impulso de dos procesos revolucionarios, la república había dejado de ser pequeña y autosuficiente para abarcar grandes espacios y poblaciones numerosas. Con este telón de fondo, la república en el Río de la Plata era como un genio de dos cabezas: uno miraba hacia el pasado y el otro hacia el porvenir que delineaban las revoluciones atlánticas. Y todo ello llegaba envuelto por un ánimo belicoso y una militarización del mundo, análoga a la tradición romana de una república en armas que, paradójicamente, estaba sujeta al generoso propósito de establecer derechos y garantías encaminados a asegurar la paz y felicidad de la ciudadanía. Sin un oído atento a esta combinación de lo viejo con lo nuevo —laboratorio que más bien remeda un hervidero— parece difícil entender las idas y vueltas de un propósito republicano tan esquivo como persistente.

Pero además esa busca, que de algún modo arrastraba la nostalgia de una universalidad perdida, se topaba con las peculiares características del régimen político de la monarquía española. Es cierto que acaso no latiera en él, en términos generales, cosa pública republicana. No es menos cierto, sin embargo, que ese régimen, cuya maciza estabilidad había despertado la admiración de Alejandro Humboldt a escasos meses de que comenzara la conmoción del año diez, había montado una original división de poderes de carácter vertical. Hacia finales del XVIII el Imperio, según señala S. E. Finer, «era un sistema político holístico organizado simétricamente»<sup>11</sup>. Holístico, porque en América estaba en pleno funcionamiento un régimen que enfatizaba la importancia del todo y de la interdependencia de sus partes. Tal disposición de las agencias de gobierno provenía de una única fuente de soberanía —la Corona— que desde

10. Véase Luis Díez del Corral, *La monarquía hispánica en el pensamiento político europeo. De Maquiavelo a Humboldt*. Madrid: Revista de Occidente, 1975, p. 547.

11. S. E. FINER, *The History of Government*, vol. III: *Empires, Monarchies and the Modern State*. Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 1384.

arriba hacia abajo designaba funcionarios con jurisdicción y competencia. La racionalidad burocrática implícita en las reformas borbónicas acentuó esa simetría política. Las dos últimas creaciones institucionales de la voluntad real en el Río de la Plata, el virrey y el teniente gobernador, no derivaban su legitimidad de una dependencia de carácter local —vale decir: el gobernador, subordinado en cuanto a su designación al virrey— sino que ambos, junto con las autoridades de la Audiencia, derivaban su legitimidad del monarca que los había autorizado a desempeñar esos cargos.

La monarquía concentraba pues la soberanía y descentralizaba la administración.

El virrey —escribió José Nicolás Matienzo— ejercía el gobierno general, o, como entonces se decía, superior, y los gobernadores o intendentes de provincia ejercían el gobierno local, o, como se llamaba en esa época, inmediato o subalterno. Los intendentes o gobernadores estaban subordinados al virrey en lo militar y político y a las audiencias en las causas llamadas de justicia, gobierno y policía, con algunas excepciones, pero eran nombrados directamente por el soberano y tenían facultades propias definidas por las ordenanzas reales<sup>12</sup>.

Dado este cuadro, que poco tenía que ver con un régimen despótico según adujo la retórica revolucionaria (y según también juzgó erróneamente Montesquieu), los dilemas de los criollos se radicaban tanto en la identificación de los nuevos sujetos de la soberanía, cuanto en la gran cuestión contenida en la transferencia de soberanía de un objeto general a otro. Las palabras Pueblo en clave norteamericana y Nación en registro francés identificaron esa trayectoria que, desde el punto de arranque de la soberanía concentrada en la Corona, conducía a una meta difícil de precisar en aquellos años. Excuso decirles a ustedes que la Constitución de Cádiz radicó la soberanía en la Nación compartiéndola con el principio de legitimidad monárquico hereditario. Por este solo hecho, y dejando de lado la ambición de rehacer el Imperio sobre nuevas bases, la Constitución de Cádiz sirvió de fuente para un grupo de redactores de constituciones que, entre 1812 y 1826, pretendieron dar cima a ese nuevo concepto de soberanía de la Nación. Aunque en algunas oportunidades la palabra Nación era reemplazada por la de Pueblo —y a veces la misma se confundía con la soberanía pactista que reclamaban los «pueblos», en los primeros esquemas constitucionales que circularon en el Río de la Plata, la Constitución de Cádiz tuvo, al menos, un doble propósito. Primero, ofreció a los criollos la receta de un método práctico para hacer efectiva la soberanía de la Nación mediante el sufragio indirecto; segundo, puso a disposición de los legistas una gramática jurídica —el constitucionalismo— que, en lugar del inglés o el francés, se transmitía en lengua española<sup>13</sup>.

12. José Nicolás MATIENZO, *El gobierno representativo federal en la República Argentina*. Buenos Aires: Imprenta de Coni Hermanos, 1910, pp. 66 y ss.

13. Cfr. Eduardo MARTIRÉ, «La crisis de la monarquía española y su marco internacional», en ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Nueva Historia de la Nación Argentina*, vol. 4, p. 245.

Vale la pena comparar, al respecto, algunos de los proyectos que se sucedieron entre 1812 y 1819. En el «Proyecto de Constitución para las Provincias del Río de la Plata», elaborado en 1812 y dado a conocer en 1813, el orden de los capítulos o títulos es el mismo que en la de Cádiz; la soberanía no se radica en la Nación sino en el Pueblo (escrito en singular), la religión católica es la del Estado sin prohibir, como lo hacía Cádiz, el ejercicio de otra religión, y el texto acerca de la división de poderes y de la formación de las leyes es casi idéntico. Lo mismo cabe decir con relación al sistema indirecto en tres etapas para elegir diputados con modificaciones en los términos (Juntas de Parroquias en Cádiz, Asambleas Primarias en el Proyecto). En cuanto a la sección correspondiente al Poder Ejecutivo, además de la obvia diferencia entre el rey y el sistema directorial propuesto (que se hará efectivo por unos años desde 1813), existen similitudes al fijar las prerrogativas y atribuciones de dicho poder, junto con las funciones asignadas al Consejo de Estado. Hay diferencias en los apartados consagrados al Poder Judicial (introducción, por ejemplo, del juicio por jurados) y una fuerte coincidencia, aunque aparentemente incompleta, con la normativa de los ayuntamientos constitucionales.

En cierta medida, esta convergencia entre Cádiz y Buenos Aires es comprensible. En ese primer ensayo, sin mayor trascendencia política inmediata, todavía se miraba a la España liberal como modelo de organización política. Las discrepancias comienzan a abrirse paso tres años más tarde en el «Estatuto Provisional» de la Junta de Observación, aprobado con modificaciones por el Congreso reunido en Tucumán en 1816. El significado de este estatuto no es desdeñable porque pasó por la criba de unos breves comicios<sup>14</sup> que involucraron a una parte de los territorios (de Buenos Aires hacia el norte, sin pasar por la Banda Oriental y las ciudades del litoral) y conformaron el cuerpo representativo que habría de declarar la Independencia. Con tal objeto electoral, ese estatuto redujo el método de elección indirecta previsto por la Constitución de Cádiz a dos etapas, suprimiendo así la primera instancia parroquial, manteniendo el procedimiento para elegir ayuntamientos y los criterios que instituyen la religión de Estado, menos tolerantes que en el proyecto de 1812 y, por lo tanto, más cercanos a Cádiz. Por fin, la tensión no resuelta entre los sujetos modernos y antiguos de la representación es evidente en los puntos en que primero se afirma que «cada ciudadano es miembro de la soberanía del Pueblo» y luego se reconoce que «el poder legislativo reside originariamente en los pueblos»<sup>15</sup>.

El Estatuto de 1815-1816, después ratificado en un Reglamento Provisorio que dictó el mismo Congreso en 1817, era como un espejo de la pugna entre

14. Véase al respecto José Carlos CHIARAMONTE, con la colaboración de Marcela TERNAVASIO y Fabián HERRERO, «Vieja y nueva representación: los procesos electorales en Buenos Aires, 1810-1820», en Antonio ANNINO (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, pp. 19-63.

15. Para este Estatuto y el anterior Proyecto de 1812, véase REPÚBLICA ARGENTINA, PODER EJECUTIVO NACIONAL, MINISTERIO DEL INTERIOR, *Documentos de la conformación institucional argentina: 1782-1972*. Buenos Aires. 1974, pp. 55-74 y 127-209.

soberanías que se había desatado entre 1810 y 1811. Trasladado a Buenos Aires, esta suerte de Congreso itinerante buscó cerrar la disputa inclinándose decididamente la balanza a favor de una concepción centralista del Estado. En la Constitución de 1819, el influjo de la Constitución de Cádiz es visible en la norma que establece que la soberanía reside en la Nación, pero no es tan clara la presencia de esa fuente en la propuesta de una estructura de poderes que pretendía reflejar, sobre el fondo de una acentuada centralización con ostensibles rasgos corporativos, el antiguo régimen de las ciudades y de los privilegios pertenecientes a la Iglesia y a las universidades, codo a codo con la realidad insoslayable de un poder militar en franco desenvolvimiento.

Los autores de ese proyecto —el deán Gregorio Funes en su condición de presidente e Ignacio Nuñez en la de secretario— sostuvieron que esa constitución era «un estado medio entre la convulsión democrática, la injusticia aristocrática, y el abuso del poder ilimitado»<sup>16</sup>. En rigor, ese esfuerzo por plasmar una fórmula sustentada menos en «las costumbres de los pueblos» que en «los principios generales de orden, de libertad y de justicia»<sup>17</sup>, adolecía, desde el vamos, de un débil apoyo pues no contaba, como bien advirtió el propio Director Supremo Juan Martín de Pueyrredón, ni con el respaldo de las ciudades, cuyos representantes debían formar el Senado de aquella república indecisa, ni tampoco con el aparato militar suficiente para asegurar el monopolio de la fuerza pública. En cierto sentido, como años más tarde diría Juan Bautista Alberdi, se trataba a primera vista de un meritorio empeño caligráfico o tal vez —podríamos añadir— de un curioso tributo a la virtud antigua del buen legislador combinado con un estilo literario propio del espíritu ilustrado.

Tras estos designios bullía una realidad que registraba no sólo la fragmentación del poder (un mosaico donde las guerras de la independencia se desdoblaban en contiendas internas), sino también un cruce de caminos en materia de interpretación constitucional: un itinerario buscaba la centralización; el otro, cuyo punto de partida puede encontrarse en las instrucciones a los representantes del pueblo oriental en la Asamblea Constituyente del año XIII, exploraba el terreno poco trillado hasta ese momento —salvo en los estados norteamericanos entre 1775 y 1787 y en los lejanos cantones suizos— de la confederación de estados. Es decir, una forma laxa de asociación entre unidades políticas independientes.

A este punto no se llegó por una suerte de primitiva reivindicación de autoridad de jefes locales. También intervinieron en esta fractura inmediata a la de la Independencia varios factores ligados a la lectura que entonces se hacía de la antigua división vertical de poderes de la monarquía. Si se perseguía la meta de reemplazar una soberanía por otra, ¿cómo dar cima a un sistema en el cual todos los poderes dependiesen de esa nueva fuente de

16. Véase «Manifiesto del Soberano Congreso General Constituyente de las Provincias Unidas en Sud América al dar la Constitución», en *Documentos de la Conformación Constitucional Argentina*, p. 243.

17. *Idem*, p. 248.

soberanía? Del monarca al pueblo, o a los pueblos, había un escarpado camino en cuyo tránsito era difícil encontrar algún argumento tradicional que autorizase a un poder superior a designar a los gobernantes subordinados. Como ha escrito Matienzo,

Transferida la soberanía del rey al pueblo por la revolución de la independencia, debió ser el pueblo el que eligiese directa o indirectamente los funcionarios encargados del gobierno central y de los gobiernos de provincia. Pero sucedió desgraciadamente que los gobiernos centrales, no sólo subrogaron la autoridad superior que investía el virrey, como reza el acta de 22 de mayo de 1810, sino que pretendieron heredar también la autoridad soberana del rey, asumiendo la facultad de nombrar los gobernadores locales<sup>18</sup>. Por consiguiente, «El Director [Supremo] vino a tener más facultades que el Virrey...<sup>19</sup>.

Semejante trámite, ubicado en el corazón del conflicto entre centralización y autonomía, coincidió durante los años en que la Constitución de Cádiz sirvió de fuente inspiradora, como hemos visto, de algunos textos constitucionales; pero, en las antípodas de lo que las normas gaditanas proponían, dividiendo el poder de designación de las autoridades de provincia —que recaía en el Jefe Superior nombrado por el rey—, del Poder Legislativo radicado en la diputación provincial y en los ayuntamientos constitucionales<sup>20</sup>, el Poder Ejecutivo en el Río de la Plata buscaba concentrar esos dos poderes. Este temperamento, jalonado por repetidos fracasos, trató de aplicarse hasta llegar al último proyecto constitucional con pretensiones generales, sancionado en 1826<sup>21</sup>, que, como el anterior de 1819, no concitó un amplio consenso en el país. Al cabo de algo más de tres lustros, cualquier observador avisado podría llegar a la conclusión de que la lucha entre soberanías antagónicas había alcanzado un punto de no retorno. Sin embargo, las historias —y esta que suscitadamente interpretamos es una de ellas— no se cierran tan fácilmente, entre otras cosas, porque una secreta genealogía, en cuanto al modo de practicar la representación política, enlazaba la experiencia del antiguo régimen monárquico en América con las novedades que la revolución iba depositando sobre aquel escenario.

¿De qué se trataba? En primer lugar, parece evidente que la pugna de soberanías traducía asimismo un conflicto de representación: unos y otros —los poderes locales y los poderes centrales— pretendían hablar en nombre de sus representados. Dada esta circunstancia, no parece empero tan evidente que

18. José Nicolás MATIENZO, *El gobierno representativo federal en la República Argentina*, p. 67.

19. *Idem*, p. 82.

20. Véase, al respecto, el Título VI, capítulos I y II de la Constitución de Cádiz.

21. La Constitución de 1826, si bien mucho más avanzada en términos de una definición liberal del Estado de derecho que la de 1819, preveía en su artículo 131 que el titular del Poder Ejecutivo nacional nombrara los gobernadores de las provincias, a propuesta en terna de los concejos de administración [elegidos por las legislaturas de cada provincia]. En general, sobre esta constitución, véase Jorge Reinaldo VANOSI, «La Constitución Nacional de 1826: una fuente señera y permanente», *Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, Anales* (Anticipo). Año I, Segunda Época, n° 43 (junio 2005).

esos conflictos se hayan planteado siguiendo la línea de una frontera que habría separado, de manera definitiva, los conceptos antiguo y moderno de representación. Para precisar ambos términos, aclaremos que, mientras el concepto antiguo de representación circulaba más bien desde el vértice del magistrado y los funcionarios hasta la base del vecino, el concepto moderno lo hacía desde la base del ciudadano-elector hasta el vértice del gobernante. Ambos cursos de acción, con raíces en la Edad Media, dejaron su huella a lo largo del Antiguo Régimen y habrían de desembocar en el Río de la Plata de la época revolucionaria<sup>22</sup>.

Cuando estos acontecimientos ocuparon la escena y los cabildos reasumieron la soberanía, el tipo de representación que prevalecía en esas instituciones no era el que brotaba de abajo hacia arriba. Si bien hubo excepciones y unos pocos casos de elección por cabildos abiertos, los ayuntamientos elegían ordinariamente a sus miembros por medio de un método que estipulaba que los funcionarios salientes designaran a los entrantes, tomándolos de las listas de vecinos afincados en la ciudad. De esta manera los cabildos emergían de la *praxis* del Antiguo Régimen como máquinas reproductoras de sus propios miembros. Pese a la difundida costumbre de la venta de cargos, este método electoral, aunque circunscripto a los alcaldes, logró perdurar hasta el momento revolucionario y se cruzó con otras doctrinas y lenguajes. Así pues, debido al cartabón impuesto por las nuevas teorías acerca de la representación de la Nación y de la representación del Pueblo, esa tradicional forma de representarse vino a ser algo semejante a un orden puesto patas arriba, una representación invertida, si se quiere, según la cual quien elige es la propia corporación de gobierno. De este modo, la voluntad ciudadana era reemplazada por la voluntad del gobierno elector<sup>23</sup>.

Los ejemplos que muestran la persistencia de la representación invertida transpusieron rápidamente el recinto de los antiguos cabildos. La idea implícita en los arreglos constitucionales, más allá de las mediaciones que ofrecía el sistema del sufragio indirecto, era la de reservar algún resorte decisivo al representante que era designado por el propio gobierno. Tal propósito ya se había insinuado en el artículo 3 del Decreto de Libertad de Imprenta de 1811 —posteriormente incorporado a varios proyectos constitucionales— que establecía cómo sería designada una Junta Protectora de la Libertad de Prensa

22. Véase con relación a esto, Brian TIERNEY, «Hierarchy, Consent, and the Western Tradition», *Political Theory*, vol 15, n.º 4 (noviembre 1987), p. 650: «All through the Middle Ages there were two attitudes —not just one— to the problem of equality and inequality. One could emphasize that hierarchical ranking was necessary in an ordered society; or one could emphasize that, because all men shared a common humanity, they were all by nature equal, and also by nature free (for no one had a natural right to dominate his equals). Both positions were ancient, one Platonic, the other Stoic. Both could be defended in terms of Christian doctrine». Véase también James M. BLYTHE, «The Mixed Constitution in Aquinas», *Journal of the History of Ideas*, 47 (Baltimore, 1986), pp. 547-565.

23. El concepto de representación invertida lo he desarrollado por vez primera en Natalio R. BOTANA, *La libertad política y su historia*. Buenos Aires: Sudamericana, 1991, pp. 90-93.



(un procedimiento de censura más benigno que los anteriores a 1810). Los nueve individuos que la componían eran elegidos a pluralidad de votos por varias autoridades establecidas de una lista de cincuenta vecinos (ya se los comienza a llamar ciudadanos) proporcionada por el cabildo<sup>24</sup>. Esta representación invertida en dos etapas —elige el cabildo y sobre esta lista eligen los electores— tenía un antecedente importante en el sistema electoral para designar la Junta del Consulado de Buenos Aires —una institución arquetípica del reformismo borbónico fundada en 1794— que introducía además el método del sorteo<sup>25</sup>. No es debido meramente al azar si los hilos invisibles de estas tradiciones nos remiten a los complicados métodos electorales —mitad designación, mitad sorteo— de una arquetípica república aristocrática como la Serenísima de Venecia<sup>26</sup>.

En todo caso, la intención de los redactores de constituciones, imbuidos de ese espíritu, consistía en vaciar en el molde republicano la expresión de una pluralidad jerárquica que, sin embargo, oscilaba entre la centralización y la autonomía. Si la primera de estas opciones prevalecía, entonces el rol elector de las instituciones nacionales era decisivo: en el Estatuto de 1815, modificado en 1816, el director supremo designaba a los gobernadores de entre las listas que formaban los cabildos; en la Constitución de 1819, los electores-propietarios de las municipalidades o cabildos elegían tres candidatos (uno fuera de la provincia) entre los cuales el propio Senado designaría a quienes debían ocupar los lugares vacantes. Los ejemplos podrían prolongarse, pero lo que interesa apuntar es que, más allá de las intenciones, estos sistemas no llegaron a cuajar. Con relación a estos proyectos, el régimen de la representación invertida no prosperó.

¿Significa acaso esta caducidad que el sentido de la representación moderna, producida de abajo hacia arriba, había consumado al fin su propósito gracias a la capacidad de que había hecho gala el principio de autonomía? La respuesta no es terminante. Cuando inmediatamente después del fracaso de la Constitución de 1819 no quedó en pie forma general de gobierno alguna, entró a tallar en el escenario otra de las instituciones del antiguo régimen monárquico: la provincia. Merced a ello se ponía de manifiesto de qué manera, tal vez con más vigor que los propios cabildos, había sobrevivido el marco de las intendencias, dividido durante esos años iniciales en varias provincias, con la cabeza dominante de un gobernador. Veamos por qué.

Un golpe de vista que recorra de manera horizontal lo que había quedado de la geografía del Virreinato mostraría la existencia de un conjunto de unidades políticas independientes, regidas entre ellas por los criterios entonces conocidos del derecho de gentes, y dispuestas a coordinar sus soberanías mediante el régimen de la Confederación de Estados. Si, en cambio, ese golpe

24. Véase *Documentos de la Conformación Institucional Argentina...*, p. 54.

25. *Idem*, pp. 32 y ss.

26. Véase con relación a los sistemas electorales de las instituciones venecianas S. E. FINER, *The History of Government*, vol. II: *The Intermediate Ages*. Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 998.

de vista penetra en profundidad dentro de los intersticios del régimen político de esas soberanías independientes, se podría comprobar que la forma republicana que se iba desarrollando tenía la peculiaridad de combinar la referencia interna a la soberanía del pueblo con el sistema de la representación invertida. Esta supervivencia de la representación invertida, bajo nuevos esquemas institucionales, se debió entre otros motivos a una creación original —la legislatura o sala de representantes— que en algunas provincias actuó al mismo tiempo como colegio electoral para elegir y reelegir al gobernador, y como centro de recepción de los informes y mensajes que él mismo efectuaba.

La legislatura nació así como instancia superadora de los cabildos y como promesa de llegar a ser un fiel reflejo de un sistema representativo basado en el sufragio directo. Se entiende que esta operación se hubiese llevado a cabo en la provincia de Buenos Aires, sobre todo después de que la dirigencia porteña, ávida de orden, hubiese padecido los efectos de la transformación de los cabildos en un foco movilizador manipulado por facciones antagónicas de los sectores dirigentes. La convocatoria a cabildos abiertos proyectaba sobre la ciudad el estilo que Benjamin Constant tanto temía, en su conferencia de 1819, de una libertad centrada en la participación directa de las pasiones populares en los asuntos públicos<sup>27</sup>.

A comienzos de los años xx, esta «feliz experiencia» como dio en llamársela, suprimió los cabildos y el sufragio indirecto para reemplazarlo por un régimen directo de voto plurinominal y acumulativo. Y, aun cuando el experimento duró muy poco en virtud de que el grupo porteño que la impulsaba buscó refundar entre 1825 y 1826 la unidad del Estado con el resto de las provincias, la legitimidad del gobernador respaldado por una legislatura disciplinada persistió más tarde a través de la *praxis* hegemónica de Juan Manuel de Rosas<sup>28</sup>. La palabra hegemonía, en tanto designa una fusión de poderes entre el Poder Ejecutivo del gobernador y el Poder Legislativo de la legislatura, no debe echarse en saco roto porque esa amalgama configuraba unas repúblicas mucho más atentas al origen del poder que a su moderado ejercicio.

En 1819, justo en el año en que se desmoronaba aquella constitución del imposible término medio, la provincia de Santa Fe, ya en plena posesión de su soberanía, al instituir una constitución propia con el título de Estatuto Provisorio, estipulaba que «residiendo originariamente la soberanía en el pueblo, éste expedirá su voz por el órgano de su representación» (art. 6°). Claro está, los habitantes santafecinos —civiles y soldados— sabían que el cometido principal de ese órgano era elegir y reelegir, como ocurrió hasta su muerte en 1838, al gobernador, brigadier general Estanislao López.

27. Se trata del discurso pronunciado por Constant en febrero de 1819 en L'Athénée titulado «De la liberté des anciens comparée à celle des modernes». Obviamente, ese texto se conoció tiempo después en el Río de la Plata.

28. Para todo este proceso, desde antes de las reformas rivadavianas y pasando por ellas hasta el período rosista, el texto indispensable es el de Marcela TERNAVASIO, *La revolución del voto. Política y elecciones en Buenos Aires, 1810-1852*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2002.

Desde luego, los casos de Buenos Aires y Santa Fe no describen enteramente ese gran mapa de la Confederación de provincias que perduró hasta 1852 entre guerras intermitentes y bloqueos internacionales. Pero la silueta de esos gobernantes nos permite echar alguna luz sobre unos principados republicanos tan atentos a conservar el órgano de la representación popular como a reproducir el ejercicio hegemónico de su mando ejecutivo. Aquello que Bolívar no había podido realizar en la Constitución para Bolivia de 1826, lo estaban plasmando paso a paso las provincias de la Confederación.

Esta aproximación conceptual a un tema esquemáticamente descrito en otros registros historiográficos como caudillismo, si bien acopla los términos opuestos de que se valió Maquiavelo en el primer párrafo de *El Príncipe* para postular dos grandes tipos de Estado, alude a una legitimidad<sup>29</sup> en ciernes que combinaba en dosis variables tres componentes: un triángulo imaginario, si se me permite esta imagen, en cuyos ángulos inferiores estarían dispuestas, de un lado la legalidad, vieja y nueva, de los gobernadores intendentes y de la soberanía del pueblo, y de otro la militarización de los usos políticos legada por las guerras de la independencia y las guerras civiles. En el vértice de este triángulo, al modo de un «principio» en términos de Montesquieu, la representación invertida ponía en movimiento a este régimen y le ofrecía a los gobernantes un resorte eficaz para actuar. Con estos rasgos, que apenas reflejan una realidad mucho más abigarrada, fue cobrando forma el primer republicanismo en el Río de la Plata.

## Um pacto constitucional para um novo Império: Brasil, 1822-1824

ANDRÉA SLEMIAN\*

A CARACTERIZAÇÃO do Império do Brasil, que existiu por quase todo o século XIX sob um regime de monarquia constitucional, como um discrepante resultado da «Era das Revoluções» na América frente às repúblicas suas vizinhas, conduz a equívocos se sua formação não for compreendida na conjuntura política que lhe deu origem. Nesse sentido, se, por um lado, a porção anteriormente portuguesa do novo continente foi dotada de especial singularidade no cenário dos conflitos independentistas americanos, ela também partilhou, por outro, de uma experiência política comum marcada pelo processo de desagregação dos Impérios ibéricos e construção de novos Estados nacionais nos antigos domínios de além-mar<sup>†</sup>.

De imediato, duas evidências pontuam a especificidade dos caminhos trilhados pelo Brasil nas primeiras décadas dos oitocentos. Em primeiro lugar, o fato de uma revolução liberal ter vingado em terras portuguesas pelo menos uma década mais tarde de sua eclosão na Espanha, justamente quando vivia-se em todo mundo ocidental um momento politicamente mais conservador, mimetizado pela formação da Santa Aliança na Europa desde 1814. Em segundo lugar, pela gestação de um projeto de Independência entre 1821 e 1822 que,

\* Doutora em História Social pela Universidade de São Paulo (Brasil).

†. Sobre aproximações do Brasil e da América espanhola nesse período ver João Paulo G. PIMENTA, «Brasil y las revoluciones de Hispanoamérica (1808-1822)», em María Teresa CALDERÓN e Clément THIBAUD (coords.), *Las revoluciones en el mundo atlántico*. Bogotá: Taurus Historia, Universidad Externado de Colombia, Fundación Carolina, 2006, pp. 347-364.

29. Sobre este punto debe consultarse Noemí GOLDMAN, «Legalidad y legitimidad en el caudillismo. Juan Facundo Quiroga y La Rioja en el interior rioplatense (1810-1835)», *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana*, 7 (Buenos Aires, 1993).