



PROGRAMA
INTERUNIVERSITARIO
de
HISTORIA POLÍTICA

EL REPUBLICANISMO EN HISPANOAMÉRICA

*Ensayos de historia intelectual
y política*

José Antonio Aguilar
y Rafael Rojas
(coordinadores)



CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA
ECONÓMICAS

FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
MÉXICO

VII. REPENSANDO EL REPUBLICANISMO LIBERAL EN AMÉRICA LATINA

Alberdi y la Constitución argentina de 1853

GABRIEL L. NEGRETTO
(Centro de Investigación y Docencia Económicas)

Cuando los sucesos no están asegurados, cuando el Estado es débil, y cuando las empresas son remotas, todos los hombres vacilan, las opiniones se dividen, las pasiones se agitan, y los enemigos los animan para triunfar por este fácil medio. Luego que seamos fuertes bajo los auspicios de la nación liberal que nos preste protección, se nos verá de acuerdo en cultivar las virtudes y los talentos que conducen a la gloria; entonces seguiremos la marcha majestuosa hacia las grandes prosperidades a que está destinada América meridional [...]

SIMÓN BOLÍVAR, *Carta a Jamaica* (1815)

INTRODUCCIÓN

La historiografía tradicional refleja al liberalismo hispanoamericano del siglo XIX a través de imágenes que sugieren su fracaso como ideología fundadora de una república moderna de gobiernos sujetos a la ley y fuertes libertades públicas. Se ha presentado así al liberalismo como producto importado incapaz de romper con el legado absolutista de la Corona española, como una forma de conservadurismo, o como disfraz de una ideología lisa y llanamente autoritaria. En todos los casos se indica como evidencia para justificar estas proposiciones el predominio del centralismo político y los fuertes poderes, sobre todo en materia de gobierno y emergencias, con que fue dotado el ejecutivo en buena parte de las constituciones latino-

americanas de mitad del siglo XIX. En este trabajo propongo una explicación de estos resultados contraria a la visión tradicional.

Utilizando el caso de la Constitución argentina de 1853, argumentaré que el fortalecimiento de los poderes del gobierno central en general y del ejecutivo en particular fueron fruto de la necesidad de las élites liberales de constituir un orden político estable en un contexto histórico en el que la fragmentación territorial y la lucha intestina entre facciones hacía imposible o muy difícil el establecimiento de un poder estatal efectivo y legítimo. Este argumento tiene por finalidad replantear tanto las características propias del liberalismo latinoamericano como su relación con otras corrientes de pensamiento de las cuales él mismo es heredero. En este sentido propondré que el liberalismo latinoamericano debe concebirse como una ideología de síntesis que buscó amalgamar en un mismo esquema institucional el origen electivo de los gobernantes, proveniente del republicanismo democrático, con una interpretación conservadora de la república que proclamaba la necesidad de centralizar el poder, reducir la influencia de las asambleas legislativas y fortalecer la autoridad del gobierno.

Dividiré el trabajo en tres secciones. En la primera presentaré una revisión crítica de la interpretación predominante del liberalismo como tradición política que postula una visión negativa del poder estatal. En una segunda analizaré las características centrales del contexto histórico y político que operó como telón de fondo para la creación de la Constitución argentina de 1853 y en la tercera desarrollaré los puntos centrales del pensamiento jurídico-político del inspirador de la Constitución, Juan Bautista Alberdi, y de la visión de los constituyentes que adoptaron su proyecto. Concluiré, finalmente, con una reflexión acerca de los dilemas que enfrentó el republicanismo liberal en América Latina en su intento por construir una república que conciliase la demanda de gobierno efectivo con el deseo de limitar el poder.

1. LA TRADICIÓN LIBERAL EN AMÉRICA LATINA

La definición convencional del liberalismo, como movimiento político y como tradición intelectual, asocia éste al objetivo de limitar el poder del Estado como medio para proteger los derechos del individuo y las libertades del ciudadano. Desde este punto de vista, el liberalismo abandona la clásica visión republicana de la libertad política, como participación del ciudadano en la administración común de los asuntos públicos, y funda una visión puramente negativa de la misma, consistente en acotar las competencias del Estado para expandir la esfera de acción privada del individuo.¹ En otras palabras, el liberalismo ubicaría la libertad del ciudadano y el poder del Estado como extremos opuestos de una misma relación.

Esta concepción refleja pobremente la trayectoria histórica del liberalismo como ideología constitutiva del Estado representativo moderno. Tanto en Europa como en América, el liberalismo que comienza a tomar forma en las primeras décadas del siglo XIX no fue sino desprendimiento de una tradición republicana que buscó adaptar el ideal clásico del autogobierno ciudadano a la necesidad de llenar el vacío de poder que dejó el colapso del orden monárquico tradicional. La lógica republicana demandaba establecer el principio de la soberanía popular por medio de la elección ciudadana de representantes e impedir la arbitrariedad de los gobernantes mediante una constitución que defina los límites legales de la acción del Estado. El problema, sin embargo, es que ninguno de estos objetivos podía realizarse plenamente sin antes crear un poder es-

¹ Como es sabido, el famoso discurso de Constant de 1819, "La libertad de los antiguos comparada con la de los modernos", fue el punto de partida de esta visión del liberalismo. Véase "The Liberty of the Ancients Compared with that of the Moderns", en Biancamaria Fontana (1988). La influencia que tuvo el contraste trazado por Constant entre libertad moderna (liberal) y libertad antigua (republicana) puede constatar en que el mismo ha sido aceptado con pocas modificaciones conceptuales, tanto por defensores como por críticos de la tradición liberal. Véase en este sentido Berlin (1969) y Skinner (1998).

tatal efectivo que sirviera de sustituto al poder del que gozó el monarca bajo el viejo orden.²

En efecto, uno de los dilemas centrales del republicanismo moderno fue no sólo fundar una nueva legitimidad política, contrapuesta a la de la monarquía hereditaria, sino también construir un poder estatal que, como en la monarquía, fuese capaz de decidir en forma última e inapelable en los conflictos internos entre grupos políticos que pugnaban por monopolizar la representación popular. Más aún, la creación de un poder de este tipo era tanto más urgente en la república dado que en ésta ningún partido o grupo social podía reclamar privilegios de representación por sobre los demás. Desde el punto de vista histórico, parece entonces acertada la observación de Stephen Holmes de que el liberalismo nunca pretendió limitar el poder arbitrario de los gobernantes, descuidando la necesidad de contar con un Estado con la capacidad de establecer y mantener el orden político (Holmes 1995: 18) Y no podía ser de otra manera. Pensar en consagrar la libertad política por medio de una visión puramente negativa del poder estatal implicaba dejar irresuelto el problema de cómo proteger los derechos del ciudadano sin un agente capaz de castigar la violación de esos derechos y asegurar el cumplimiento uniforme de la ley.

Este obvio razonamiento no pasó inadvertido a quienes participaron activamente en la tarea de crear una república moderna. Aun cuando muchos han visto la Constitución estadounidense de 1787 como un triunfo del ideario liberal, se olvida a menudo que la intención fundamental de los constituyentes (incluso quienes se oponían a la facción dominante de la Convención) era crear unidad política y fortalecer la autoridad del Estado. Como lo señala Riker, una clara mayoría de los delegados en la Convención de Filadelfia consideraba que la maquinaria de gobierno creada por los artículos de la Confederación

² Véase sobre este punto el brillante análisis de Kalyvas y Katznelson (1999) acerca de los dilemas que enfrentó el pensamiento político posrevolucionario francés para encontrar un sustituto republicano al poder del monarca.

de 1776 era demasiado débil e ineficaz dada la necesidad de contar con el acuerdo unánime de los estados para adoptar decisiones a nivel nacional (Riker 1995: 126). La respuesta a este mal fue fortalecer la autoridad del gobierno central por sobre los estados y crear un poder ejecutivo nacional independiente de la legislatura.

Pinto El problema de construir poder político, claro está, no se presentó con la misma intensidad en todas las encarnaciones históricas del republicanismo liberal. Tanto en Inglaterra como en Europa continental la autoridad estatal se hallaba consolidada o en vías de consolidación durante el periodo de gestación del liberalismo en los siglos XVII y XVIII. En el caso de las colonias americanas, si bien éstas carecían de la coordinación de un poder central, contaban con poderes e instituciones locales bien establecidas al momento de estallar la revolución por la independencia. El escenario histórico fue totalmente distinto en América Latina. En esta región, la construcción del nuevo orden tuvo que hacerse sobre las cenizas de una monarquía centralista y absolutista que no dejó a su caída institución estable o legítima alguna. En este sentido, la independencia de España representó en la América hispana un gradual proceso de desintegración territorial en el que diversos grupos comenzaron a competir por controlar las nuevas entidades políticas y definir su forma de organización. Que estos grupos estuviesen eventualmente divididos por intereses económicos contrapuestos sólo hizo aún más intensa la lucha interna por el poder.

Este proceso imprimió un carácter peculiar al movimiento republicano que intentó definir el esquema constitucional del nuevo régimen en la América hispana. En particular, hizo que el establecimiento de la libertad política y el autogobierno ciudadano se vieran temporalmente postergados frente a la necesidad de establecer orden y estabilidad política. Durante las primeras décadas posteriores a la independencia hubo expresiones más o menos radicales de republicanismo que buscaron afirmar el sufragio universal y la elección directa y periódica de

todas las autoridades, sustituir el centralismo colonial por estructuras federales y aislar a las mayorías populares representadas en la legislatura de la influencia que en el pasado ejercieron monarcas, virreyes y clases privilegiadas en la formación de decisiones públicas. En este sentido, bajo la inspiración de autores como Rousseau y Thomas Paine, las iniciales expresiones del radicalismo republicano implementaron esquemas de separación pura de poderes que hacían de la asamblea legislativa el centro exclusivo y absorbente de la representación popular. Se concentró así el poder legislativo en una sola cámara elegida directamente por el pueblo, y se crearon ejecutivos nombrados por la asamblea, a menudo colegiados, con escasos o ningunos poderes de nombramiento y sin participación alguna en el proceso legislativo. Estas formas institucionales, que se presentaron con diferentes matices en constituciones como la de Apatzingán de 1814 o la venezolana de 1811, fueron gradualmente abandonadas hacia mediados del siglo XIX.³

Dada la intensidad de los conflictos que separaban a los grupos políticos en pugna, las constituciones que establecieron procesos electorales abiertos y de amplia participación ciudadana se vieron a menudo desprestigiadas por la práctica del fraude y la imposición de candidatos por medio de la fuerza militar. Fue así como creció gradualmente el atractivo del mecanismo de las elecciones indirectas, la creación de cuerpos políticos no electivos y el estricto control de los gobiernos sobre el desarrollo del proceso electoral. De diversas maneras se buscó poner límites a las elecciones frecuentes y a la participación ciudadana por considerar que la América Hispánica no había alcanzado aún el grado de pacificación y civilización necesario para el ejercicio pleno de las libertades políticas.

Fruto de las persistentes luchas entre caudillos locales y de

³ Para un análisis de la evolución de los distintos modelos de diseño constitucional en América Latina, véase Safford (1985: 347-421). Para un estudio exhaustivo de las distintas constituciones que encarnaron el republicanismo radical, véase Gargarella (2001).

los periódicos levantamientos internos que debía enfrentar la autoridad central, las constituciones que se fundaron inicialmente en el ideal federalista fracasaron en consolidar una autoridad nacional estable con jurisdicción sobre todo el territorio. Luego de una breve experiencia con estructuras federales que brindaban amplia autonomía a los Estados o provincias, la mayoría de los países en la América hispana comenzaron a adoptar, *de iure* o *de facto*, formas unitarias de gobierno o formas centralizadas de federalismo en las que el gobierno central tenía a su disposición distintos instrumentos para limitar y controlar la autonomía política de las entidades locales.

Un movimiento análogo se puede observar en lo relativo a la división y el equilibrio de poderes entre ejecutivo y legislativo. Dados los conflictos entre élites y la ola de movilización popular que desató el proceso independentista en muchos países, las constituciones que establecían ejecutivos débiles y asambleas legislativas todopoderosas fueron percibidas por la clase política dominante como la fuente misma de inestabilidad política y desorden social. El nuevo revisionismo constitucional apeló entonces a varias interpretaciones del concepto republicano clásico de la constitución mixta con el fin de introducir "equilibrios" en la constitución que limitaran el poder de los parlamentos y fortalecieran el ejecutivo.⁴ Hacia mediados del siglo xix los resultados de este movimiento se hicieron visibles tanto en la creación de segundas cámaras legislativas con poderes equivalentes a los de la cámara de representación popular como en el surgimiento de ejecutivos unipersonales, elegidos en forma independiente de la legislatura y dotados de poderes de veto sobre legislación y capacidad para decidir en materia de emergencias.

Quizá nadie mejor que Simón Bolívar proclamó tempranamente la conclusión a la que arribarían las corrientes dominan-

⁴ Como señalan Vile (1998: 131-192) y Wood (1969: 430-467), un revisionismo constitucional de características similares se produce en los Estados americanos poco antes de ser convocada la Convención de Filadelfia de 1787.

tes del republicanismo latinoamericano en materia de diseño institucional:

Abandonemos las formas federales que no nos convienen; abandonemos el triunvirato del poder ejecutivo y, concentrándolo en un presidente, confiémosle la autoridad suficiente para que logre mantenerse luchando contra los inconvenientes anexos a nuestra reciente situación, al estado de guerra que sufrimos y a la especie de los enemigos externos y domésticos, contra quienes tendremos largo tiempo de combatir [...]⁵

Es preciso aclarar en este punto que la gradual convergencia de opiniones en cuanto a la necesidad de centralizar poder, fortalecer al ejecutivo y limitar la participación y capacidad de acción de las mayorías no hizo del republicanismo latinoamericano una corriente de pensamiento necesariamente homogénea. Aun después de ser abandonadas las expresiones más radicales de republicanismo, persistieron hasta avanzado el siglo xix diferencias importantes entre la corriente conservadora del movimiento revisionista y lo que luego se identificaría más claramente como la visión liberal del republicanismo. En términos generales, la división se trazó en torno al grado de continuidad o ruptura que debía existir entre las nuevas repúblicas y ciertos elementos constitutivos de la sociedad tradicional.

Uno de los puntos de conflicto en este sentido fue precisamente el significado que cada una de estas corrientes dio al nuevo esquema de equilibrios de la constitución. Muchas veces motivados por la intención de mantener la estructura de clases y de poder político heredada de la Colonia, los grupos más conservadores de la clase política buscaron en los ejemplos remotos de las repúblicas antiguas y en el modelo más cercano de la monarquía británica el ideal de una constitución mixta que representara más un equilibrio entre estamentos sociales y formas de gobierno contrapuestas que entre funciones

⁵ Véase el "Discurso de Angostura" (1819), en Simón Bolívar (1986: 110).

de gobierno estrictamente separadas. De esta manera no sólo intentaban hacer del ejecutivo un poder independiente de la legislatura, sino otorgarle una organización lo más cercana posible a la de un monarca constitucional. Tres características se seguían de esta lógica. En primer lugar, y con el fin de aislar al ejecutivo de presiones electorales frecuentes, las constituciones conservadoras otorgaban al ejecutivo mandatos de larga duración, con posibilidad de reelección o, incluso, como en la frustrada Constitución de Bolivia de 1826, mandatos vitalicios.⁶ En segundo lugar, estas constituciones tendían a ubicar al ejecutivo como una cámara legislativa más, al estilo de la constitución británica, dotándolo de un poder de veto absoluto o casi absoluto sobre la legislación.⁷ Por último, estas constituciones buscaban liberar al ejecutivo de cualquier responsabilidad política, desechando la posibilidad de un juicio político durante el ejercicio de sus funciones.⁸ En cuanto a las segundas cámaras, se intentaba hacer de éstas un cuerpo aristocrático lo más aislado posible de la influencia popular. Se establecían así estrictas calificaciones de propiedad para ser senadores y se les seleccionaba mediante nombramientos no electivos o por elecciones indirectas que en todo caso otorgaban extensos mandatos.⁹

⁶ Un ejemplo de largos mandatos es la Constitución mexicana de 1836, de acuerdo con la cual el presidente duraba en su cargo ocho años con posibilidad de reelegirse. Acerca de la Constitución mexicana de 1836, véase Tena Ramírez (1999).

⁷ El caso de la Constitución chilena de 1833 es quizás arquetípico en este sentido. Si bien los constituyentes no aceptaron a último momento la recomendación de Mariano Egaña de declarar explícitamente que el presidente es parte de la legislatura, sí conservaron el veto absoluto que este constitucionalista proponía. Véase en este sentido Galdames (1925: 905-906).

⁸ También en este sentido la Constitución chilena de 1833 sirve de ejemplo. En su redacción final esta constitución estableció la irresponsabilidad política del presidente durante el término de su mandato. Véase Galdames (1925: 904).

⁹ En este sentido, por ejemplo, la Constitución argentina de 1819 creaba un senado compuesto no sólo por representantes provinciales sino por representantes de la institución militar, el clero, las universidades y ex directores de Estado. Sobre la Constitución argentina de 1819, véase Abad de Santillán (1966). El intento más extremo y conocido de hacer del senado un poder aristocrático fue la propuesta de Bolívar en el "Discurso de Angostura" de crear un senado hereditario, al estilo de la Cámara de los Lores de Gran Bretaña.

Los liberales, en cambio, dieron a la tradición republicana clásica del gobierno mixto una interpretación distinta, fundada en el modelo de frenos y contrapesos de los federalistas americanos. En este modelo, como señala Gordon Wood (1969: 547-563), la idea central no fue lograr un equilibrio de intereses de clase o una mixtura de formas de gobierno contrapuestas, sino más bien un equilibrio entre funciones separadas de gobierno asignadas a agentes igualmente representativos de la voluntad popular.¹⁰ En este sentido, si bien los liberales buscaron fortalecer al ejecutivo mediante su elección independiente, lo sujetaron a mandatos más breves, proscribieron en general la reelección inmediata y le otorgaron un poder de veto limitado, que podía ser superado por la insistencia de la asamblea legislativa.¹¹ El veto, en este sentido, fue concebido más como instrumento defensivo y de control sobre las mayorías legislativas que como una forma de hacer del ejecutivo una rama de la legislatura.¹² Asimismo, si bien los liberales favorecieron la creación de segundas cámaras, a menudo formadas por candidatos sujetos a requisitos de propiedad más estrictos que para las cámaras bajas y dotados de mandatos más extensos que para diputados, rechazaron la idea de nombramientos no electivos o mandatos excesivamente extensos.¹³

Otra de las áreas en que conservadores y liberales se disputaron la interpretación de la república fue la relativa al lugar que debía ocupar la moralidad pública, la religión y los derechos individuales en la conformación de los nuevos Estados. En este sentido, algunos de los conservadores más influyentes

¹⁰ Para un análisis de la relación entre la teoría de frenos y contrapesos y la doctrina republicana del gobierno mixto, véase también Vile (1998: 23-57).

¹¹ En este sentido, una constitución típicamente liberal, como la chilena de 1828, otorgaba al presidente un mandato de cinco años sin posibilidad de reelección y un poder de veto sobre la legislación que podía ser superado por la insistencia de una mayoría simple del congreso. Véase Galdames (1925: 760).

¹² Véase Wood (1969: 553).

¹³ Así, por ejemplo, la oposición liberal encabezada por Manuel José Gandarillas durante la redacción de la conservadora Constitución chilena de 1833 logró eliminar la propuesta de Mariano Egaña de incluir senadores vitalicios y mandatos de 15 años para los restantes. Véase Kinsbruner (1967: 71-73).

en materia de diseño constitucional en América Latina tomaron selectivamente elementos de la república antigua, como Esparta y Roma, para defender una noción unitaria del bien común y proponer la creación de cuerpos especiales para el mantenimiento de una moralidad pública a cuya observancia debían subordinarse los derechos individuales. Tal fue el caso de Juan Egaña, quien propuso para la Constitución chilena de 1823 la creación de un senado encargado de velar por las costumbres y la moralidad católica, o el caso de Bolívar, que propuso para la Constitución de Bolivia de 1826 la creación de un cuerpo de censores, responsable de asegurar el cumplimiento de la Constitución y proteger la moral, las artes, la instrucción y la imprenta.¹⁴ En contraposición con esta corriente, la visión liberal buscó establecer una república moderna que al estilo de la creada en los Estados Unidos fuera compatible con el pluralismo de valores, la tolerancia religiosa y la protección de los derechos individuales.¹⁵

A mediados del siglo, como es sabido, la interpretación liberal del republicanismo adquirió un carácter hegemónico en el escenario político regional. No llegó a este punto, sin embargo, en un estado ideológicamente puro. El liberalismo triunfante emergió en verdad como un pensamiento de síntesis y compromiso entre corrientes políticas contrapuestas. En particular adoptó el principio democrático de la soberanía popular y la autodeterminación ciudadana al postular el origen electivo de todos los gobernantes, pero lo limitó, al mismo tiempo, tomando de los conservadores la idea de desmovilizar la participa-

¹⁴ Sobre el pensamiento de Juan Egaña y referencias a las fuentes republicanas clásicas de su pensamiento, véase Collier (1967: 264-281). Para una interpretación del pensamiento político y constitucional de Bolívar en clave republicana clásica, véase Brading (1983) y Pagden (1990).

¹⁵ Existieron desde luego otros conflictos, frecuentemente retratados en la literatura, como el papel que debían tener la Iglesia y los militares en los nuevos Estados o el mantenimiento de instituciones de propiedad precapitalista, como los mayorazgos y las vinculaciones. Estos conflictos, sin embargo, tenían frecuentemente un carácter más estratégico y autointeresado que ideológico propiamente dicho.

ción ciudadana, fortalecer la autoridad del ejecutivo y limitar el poder de las legislaturas como requisito para crear orden. Estas limitaciones al principio democrático eran asimismo justificadas como forma de proteger los derechos del individuo más que como instrumentos para preservar una estructura política y social prerrevolucionaria. La república liberal nació así como un gobierno representativo que tendría ante sí la difícil tarea de alcanzar un equilibrio entre las libertades ciudadanas y un gobierno fuerte y centralizado.¹⁶

Esta compleja trama histórica ha sido francamente ignorada o relegada a segundo plano por las interpretaciones predominantes que se han hecho sobre la naturaleza del proyecto liberal latinoamericano en el siglo XIX. No me detendré aquí a analizar la visión más conocida, que presenta al liberalismo como un producto importado, un ideal de gobierno limitado y libertad individual completamente ajeno a un mundo en el que las prácticas políticas se fundaban en el centralismo, el patrimonialismo y la concentración de poder heredadas de la colonia (Véliz 1980: 163-188; Morse 1964: 163-164; O'Gorman 1967). Se trata ésta de una posición excesivamente simplista, tanto del liberalismo en general como del liberalismo latinoamericano en particular.¹⁷ Me gustaría, en cambio, referirme brevemente a una interpretación más original, que postula que el liberalismo en América Latina no fue sino una velada forma de autoritarismo que dio sustento legal a formas arbitrarias de gobierno.

El autor más representativo de esta postura es Brian Loveman. De acuerdo con Loveman, las provisiones de emergencia que incluyeron la mayoría de las constituciones liberales del siglo XIX sirvieron de base para lo que él llama "la constitución de la tiranía". En sus palabras:

¹⁶ Sobre este punto véase el análisis del liberalismo latinoamericano de Merquior (1991: 75-80). Véase también Botana (1984).

¹⁷ Me remito para la crítica de esta postura a Negretto y Aguilar Rivera (2000a).

En la práctica, liberalismo y autoritarismo se fusionaron; dictadores y presidentes constitucionales ejecutaron opositores, enviaron adversarios al exilio, censuraron la prensa, apresaron a autores y publicistas, y confiscaron propiedad —en pocas palabras, gobernaron sus naciones con una autoridad virtualmente absoluta. Frecuentemente lo hicieron, sin embargo, de acuerdo con constituciones que supuestamente garantizaban las libertades civiles, los derechos individuales y la soberanía popular.¹⁸

La interpretación de Loveman distorsiona el sentido que tuvo la constitucionalización de poderes de emergencia en América Latina. Más que ser reflejo de una mentalidad autoritaria, las provisiones de emergencia fueron un esfuerzo por prevenir el uso arbitrario de esos poderes. En contextos políticos donde la lucha violenta entre facciones y los levantamientos contra la autoridad establecida eran moneda corriente, la opción, realistamente hablando, era dejar que los poderes de emergencia se usaran de hecho y sin regulación alguna o bien incorporarlos a una constitución que definiera los límites de su uso. Desde una perspectiva estrictamente liberal, es obvio que la solución debía recaer en esta última alternativa. Basta tener en mente dictaduras personales al estilo de la instaurada por Juan Manuel de Rosas en Argentina, donde se perseguía y ejecutaba a oponentes políticos a voluntad, para entender que era un progreso someter la declaración del estado de sitio a la autorización o aprobación de una asamblea legislativa, y restringir las facultades del ejecutivo a arrestar pero no a juzgar personas, como fue el caso en la mayoría de las constituciones latinoamericanas. No es en este sentido de extrañar que el grupo liberal que participó en la supuestamente conservadora Constitución chilena de 1833 aprobara sin desacuerdo alguno el capítulo relativo a los poderes de emergencia del presidente (Kinsbruner 1967: 64-65).¹⁹

¹⁸ Loveman (1993: 6).

¹⁹ La provisión de poderes de emergencia en manos del ejecutivo tenía

Es preciso también señalar que los poderes de emergencia no son ajenos a la teoría ni a la práctica de un Estado liberal. Si bien es cierto que de Montesquieu en adelante, y sobre todo por influencia de Constant, el liberalismo europeo y anglosajón rechazó incorporar regímenes generales de excepción en la constitución, existían antecedentes de esta doctrina entre los que se consideran autores liberales clásicos. Tal fue el caso de Locke, quien reconoció el llamado poder de prerrogativa, que consistía en la capacidad del ejecutivo de suspender el imperio de la ley cuando esto fuese necesario para resguardar el bienestar de la comunidad.²⁰ En la práctica, por supuesto, los poderes de emergencia se utilizaron con amplitud toda vez que un Estado liberal vio desafiado su monopolio sobre el uso de la violencia, sin importar que esos poderes fueran o no autorizados por la constitución. Para citar un ejemplo famoso, podemos referirnos al extenso uso que hizo el presidente Lincoln de poderes de emergencia durante la guerra civil, más allá de los términos autorizados por la Constitución.²¹ No es de extrañar que de haberse repetido circunstancias de este tipo en los Estados Unidos, como de hecho se repetían en América Latina, los constituyentes norteamericanos hubieran reconsiderado su decisión de no incorporar el régimen del estado de sitio en la constitución.

En resumidas cuentas, el republicanismo liberal en América Latina tuvo ante sí la difícil tarea de encauzar por vías legales el uso del poder político cuando todavía era inexistente o muy precaria la autoridad del Estado. Como lo expresaron numerosos líderes políticos e intelectuales de la época, el dilema central del constitucionalismo latinoamericano era cómo salir de la anarquía sin caer al mismo tiempo en la tiranía, cómo fortalecer al gobierno sin abrir la puerta a la arbitrariedad. Desde

incluso un antecedente en la Constitución liberal de 1828. Véase Galdames (1925: 763).

²⁰ Para un análisis de la evolución de la doctrina liberal en materia de emergencias, véase Negretto y Aguilar Rivera (2000b).

²¹ Acerca de los poderes de emergencia en la Constitución estadounidense y el uso de los mismos por parte del presidente Lincoln, véase Negretto (1994).

este punto de vista, las diferencias entre los padres de la Constitución estadounidense y nuestros constitucionalistas no reside tanto en su ideología como en el contexto histórico-político que ambos debieron enfrentar. En última instancia, la preocupación de los liberales latinoamericanos por fortalecer el Estado no fue tan distinta de la preocupación por el orden que tuvieron los liberales posrevolucionarios en Francia, como Constant y Guizot, quienes buscaron desesperadamente un equilibrio entre soberanía popular y libertad política, por un lado, y autoridad, por el otro.

Estas reflexiones nos sirven de base para entender el peculiar diseño que los liberales argentinos, inspirados en su propia historia y en modelos de constitución afines a su experiencia, dieron a la relación entre gobierno central y gobiernos locales así como a los poderes del ejecutivo. El centralismo encubierto detrás de una estructura federal y las facultades de emergencia del presidente que creó la Constitución de 1853 no fueron el resultado de la imitación de modelos extranjeros ni fruto de un motivo autoritario. Fue simplemente una respuesta posible para crear una república capaz de combatir la fragmentación territorial y las crisis políticas internas. Para apoyar esta afirmación comenzaré refiriéndome al contexto político que sirvió de telón de fondo a los constituyentes de 1853.

2. GUERRA CIVIL, ANARQUÍA Y DICTADURA

Desde la Revolución de 1810 hasta 1852 la historia política argentina puede resumirse en una extensa lucha entre Buenos Aires, opuesta a una forma federal de gobierno, y el resto de las provincias, que encontraban en tal sistema la mejor protección para sus intereses políticos y económicos. El componente político del conflicto consistía en el choque entre los intereses de los líderes locales que reclamaban autonomía y representación en el gobierno nacional, por un lado, y la élite política porteña,

que buscaba mantener un control centralizado sobre el territorio, por otro. El componente económico tenía por objeto la distribución de rentas dentro del nuevo Estado: en tanto los líderes locales pretendían la nacionalización de los ingresos de la aduana de Buenos Aires (principal fuente de recursos en el país), los intereses políticos y económicos predominantes en esta provincia buscaban mantener un control central sobre la distribución de recursos o bien impedir la nacionalización creando un acuerdo de tipo confederal.

Fruto de estos conflictos y dado que ninguno de los dos grupos tuvo los suficientes recursos políticos y económicos para predominar sobre el otro, Argentina perduró por más de cuarenta años sin constitución política alguna a nivel nacional.²² En 1819, mientras las fuerzas nacionales se hallaban aún combatiendo contra el ejército español, un congreso constituyente controlado por líderes porteños creó una constitución centralista que negaba toda forma de representación política a las provincias. El rechazo de esta constitución por parte de las provincias del litoral argentino llevó a la caída de las autoridades provisionales a nivel nacional y a un periodo de guerra civil y anarquía.²³

En 1826, luego de varios años de aislamiento en que la mayoría de las provincias existían *de facto* como unidades políticas independientes, se formó un nuevo congreso constituyente con un resultado similar al anterior. El Congreso, controlado por Buenos Aires, nacionalizó esta vez las rentas del puerto y creó un senado en que tendrían representación igualitaria todas las provincias. Sin embargo, estas concesiones no fueron suficientes desde el punto de vista de los intereses políticos de los caudillos locales. Específicamente, no se reconocía al pueblo de las provincias el derecho de elegir gobernadores sino que se daba esta facultad al presidente como jefe del gobierno

²² Acerca de cómo la estructura de los conflictos retrasó el proceso constituyente en Argentina, véase Saguir (1997).

²³ Sobre este proceso, véase Abad de Santillán (1966).

nacional. Tanto las provincias del litoral como del interior rechazaron la nueva constitución y, al igual que en 1819, las autoridades nacionales que se habían creado provisoriamente fueron suspendidas, con lo que se inició un nuevo ciclo de guerra civil entre 1828 y 1829 (Sampay, 1975).

En este contexto, el único periodo, anterior a 1853, en que Argentina gozó de un orden político estable fue durante la dictadura del gobernador de la provincia de Buenos Aires, el hacendado Juan Manuel de Rosas (1829-1832 y 1835-1852). Rosas asumió el gobierno de la provincia en 1829 y gobernó durante tres años por medio de "facultades extraordinarias" que le delegó la legislatura provincial para adoptar todas las medidas, incluso con contenido de ley, que fueran a su juicio necesarias para pacificar el territorio provincial.²⁴ En 1831 Rosas se convirtió en autoridad nacional provisoria al obtener de las provincias la delegación de poderes para conducir las relaciones exteriores del país, como parte de un pacto cuya finalidad era la eventual creación de una constitución federal. En 1835, luego de un periodo fuera del poder, Rosas retoma el cargo de gobernador y delegado de las relaciones exteriores de la nación y recibe por parte de la legislatura de Buenos Aires la suma de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, por todo el tiempo que juzgue necesario.²⁵

Hacia 1840 la hegemonía de Rosas, tanto en la provincia de Buenos Aires como en el resto del país, era indisputable. Parte de la explicación reside en la fabulosa concentración de poderes que Rosas obtuvo y que utilizó para suprimir todo foco de oposición a su régimen. De igual o mayor importancia, sin embargo, fue el hábil uso que hizo el gobernador de los ingre-

²⁴ De acuerdo con la ley del 6 de diciembre de 1829, el gobernador sólo estaba obligado a dar cuenta del uso que hubiese hecho de las facultades extraordinarias al momento de reunirse la próxima legislatura. Véase Zarini (1982: 69).

²⁵ Un hecho significativo, que cimentaría luego la desconfianza de los liberales al principio de la mayoría y la participación de las masas en la política, fue la ratificación de estos poderes extraordinarios por medio de un plebiscito.

sos que le proveía el tráfico comercial del puerto de Buenos Aires. Estos recursos fueron utilizados para distribuir recompensas entre los leales y fortalecer un ejército que le permitió intervenir gobiernos locales, reprimir rebeliones y celebrar pactos de protección mutua. Como fruto de esta estrategia, sus competidores más fuertes en las provincias fueron desapareciendo y las diferentes rebeliones que se suscitaron contra su gobierno derrotadas una por una (Linch 1985: 644).

El talón de Aquiles de la dictadura, sin embargo, se encontraba en las provincias del litoral, cuyos intereses económicos eran opuestos a los de Buenos Aires. En tanto estas provincias, particularmente Entre Ríos, experimentaban un rápido crecimiento económico con base en la explotación ganadera, su expansión futura dependía de la apertura del río Paraná al tráfico internacional, cosa que Rosas prohibía en representación de los intereses de los hacendados de la provincia de Buenos Aires (Donghi 1983: 394-398). Este conflicto llevó finalmente al levantamiento del gobernador de Entre Ríos, Urquiza, quien con la asistencia de la provincia de Corrientes y el apoyo militar de Uruguay y Brasil derrotó a Rosas en febrero de 1852. Uno de los primeros actos de Urquiza luego del triunfo fue obtener el apoyo de las provincias para sancionar la esperada constitución federal que pacificaría al país.

3. ALBERDI Y LA REPÚBLICA PRESIDENCIAL

Al reunirse la convención constituyente no faltaron quienes aconsejaron acelerar el trámite de discusión y negociación de una nueva constitución adoptando, con retoques mínimos, la constitución federal de los Estados Unidos.²⁶ La propuesta no

²⁶ Tal fue la solución propuesta en 1850 por Sarmiento, antes de la derrota de Rosas. Véase Sarmiento (1852: 116). Véanse también los artículos publicados por Juan R. Muñoz sugiriendo la adopción del modelo estadounidense en términos similares a los de Sarmiento (1852).

era del todo irrazonable. No sólo ejercía este modelo un fuerte atractivo entre los intelectuales liberales de la época, sino que ofrecía una serie de instituciones que podían conciliar los intereses políticos de los actores principales. Tal como la estructura presidencialista de gobierno de la Constitución estadounidense podía servir a Urquiza para consolidar su liderazgo nacional, la elección local de autoridades y la representación igualitaria de las provincias en un senado con iguales poderes legislativos que la cámara popular satisfacían las expectativas de los líderes locales. Sólo había que agregarle a este esquema la nacionalización de las rentas del puerto de Buenos Aires, lo cual se daba por supuesto.

La consolidación de la unidad política en Argentina, sin embargo, requería soluciones específicas a problemas históricos concretos. En este sentido, uno de los problemas cruciales que no podían resolverse por la mera imitación de instituciones foráneas era justamente idear los medios para crear una autoridad nacional estable en un contexto caracterizado por la fragmentación territorial y la permanente lucha entre facciones a nivel local. Una posible respuesta se encontró en un proyecto de constitución que Juan Bautista Alberdi, abogado e intelectual liberal exiliado en Chile desde la época de Rosas, envió a Urquiza en mayo de 1852.

El corazón de la propuesta de Alberdi consistía en crear un modelo de federación con claros rasgos centralistas, un poder ejecutivo independiente dotado de fuertes poderes de gobierno y de emergencia y un generoso régimen de derechos civiles tanto para nacionales como para extranjeros. El proyecto obtuvo el rápido apoyo público de Urquiza, así como de los delegados de la convención encargada de redactar la nueva constitución (Mayer 1963: 422). No debería pensarse, sin embargo, que la influencia de Alberdi se debió sólo a que su trabajo recibiese el favor de la coalición triunfante. A pesar de ser publicado, distribuido a nivel nacional y ampliamente comentado por la prensa, no surgieron inicialmente críticas al modelo, ni siquiera

por parte de los políticos e intelectuales porteños que poco después se opondrían a la Constitución. Más aún, las ideas centrales de Alberdi se hallaban incorporadas a las diferentes propuestas que circularon al tiempo de encontrarse reunida la convención constituyente. ¿Cuáles fueron los fundamentos filosóficos y las características particulares de un diseño tan atractivo?²⁷

El punto de partida de Alberdi era resolver el dilema que encarnaba la necesidad de adoptar un régimen representativo de gobierno en ausencia de condiciones propicias para su desarrollo. ¿Cómo era posible promover el autogobierno colectivo con un pueblo acostumbrado al despotismo, embrutecido por la miseria económica y la falta de educación? ¿Cómo podía crearse un sistema pluralista y de amplias libertades cuando aún entre las clases dirigentes predomina el espíritu de facción que lleva a la anarquía? Estos planteos no eran, por supuesto, originales de Alberdi. Razonamientos similares podríamos encontrar en un admirador de la república antigua como Bolívar o en nostálgicos del orden como Lucas Alamán y Diego Portales. Es en la respuesta que da Alberdi a estas interrogantes donde podemos encontrar algunos de los aspectos distintivamente liberales de su propuesta. Dado que, a confesión del mismo Alberdi, la conservadora Constitución chilena de 1833 le sirvió de inspiración en aspectos centrales de su proyecto, nada mejor para retratar la fisonomía del liberalismo alberdiano que indicar algunos de los puntos de continuidad y contraste que existieron entre ambos modelos.²⁸

Según Alberdi, la nueva constitución debía crear un régimen de transición, una república "posible" que permitiera resolver

²⁷ Las referencias que siguen al proyecto de Alberdi se harán sobre el trabajo *Bases y puntos de partida para la organización nacional*, edición preparada por Jorge Mayer (1969). Las citas en el texto se harán bajo el nombre de *Bases*, seguidas de capítulo y número de página.

²⁸ Sobre la Constitución chilena de 1833 como fuente de inspiración para el proyecto de Alberdi, véase *Bases*, especialmente los capítulos 13 y 26. Para las referencias a esta Constitución tomaré como fuente a Galdames (1925).

los dos grandes males que hacían imposible el establecimiento presente de amplias libertades políticas en América Latina: el desierto y la anarquía. Los remedios institucionales que curarían estos males eran un sistema universal de derechos y libertades civiles, un gobierno federal capaz de mantener la unidad y un poder ejecutivo dotado de los instrumentos para gobernar y prevenir el conflicto interno.²⁹

Por desierto entendía Alberdi no sólo la escasez poblacional, el vacío geográfico, sino la ausencia del elemento humano adecuado para sostener una república comercial moderna (Botana 1984: 308-317). En este sentido, su idea de fomentar la inmigración europea, sobre todo del norte, tenía por finalidad no sólo aumentar sino recambiar el componente humano, remplazar al gaucho perezoso y rebelde por el industrioso y obediente obrero inglés (*Bases*, 16: 252). A juicio de Alberdi, la mejor manera de atraer extranjeros no era sólo estableciendo derechos de propiedad inviolables, garantías de seguridad individual y una libertad irrestricta de trabajo e industria para todos. También era necesario asegurar la libertad de cultos y de pensamiento de los ciudadanos con el fin de evitar exclusiones injustificadas (*Bases*, 19: 296-297). Aun cuando el argumento es instrumental, puesto que se defiende la tolerancia como medio para promover el progreso social y económico, es importante señalar aquí el alejamiento de Alberdi de constituciones conservadoras como la chilena, que establecía la religión católica como la religión oficial del Estado. Para Alberdi, por otra parte, la religión no era indispensable como medio para inculcar

²⁹ La idea de que la república latinoamericana no podía realizar plenamente el principio de la soberanía popular hasta en tanto se resolviera el problema de las capacidades internas para el autogobierno se hallaba ya presente en un trabajo de Alberdi de 1837, el *Fragmento preliminar al estudio del derecho*. Decía así Alberdi en esta obra que "la democracia es [...] la condición futura de la humanidad. Pero adviértase que es la futura y que el modo de que no sea futura, ni presente, es empeñarse en que sea presente, porque el medio más cabal de alejar un resultado es acelerar su arribo con imprudente instancia. Difundir la civilización es acelerar la democracia: aprender a pensar, a adquirir, a producir, es reclutarse para la democracia [...]" Véase Alberdi (1998: 26).

al individuo las virtudes necesarias que sostendrían la república. "La industria —en su opinión— es el gran medio de moralización" (*Bases*, 14: 236).

De acuerdo con Alberdi, sin embargo, el progreso económico no derivaría exclusivamente de medidas liberales. Primero era necesario eliminar (o al menos contener) el estado de anarquía permanente que afectaba a Argentina desde 1810. Esto requería la construcción de un poder político efectivo. Alberdi entendía la relación entre desarrollo económico y conflicto político como una relación de causalidad mutua. En tanto el conflicto político tenía a la pobreza y al retraso como sus principales causas, estas últimas no podían ser superadas sin un mínimo de orden político. Este razonamiento hobbessiano llevó a Alberdi a proponer una serie de instituciones cuyo objetivo específico era prevenir las divisiones internas y la guerra civil. La primera consistía en su visión centralizada del federalismo; la segunda, en los poderes del ejecutivo para gobernar en forma efectiva y hacer frente a las crisis internas.

Alberdi aceptaba que las provincias debían ser capaces de elegir a sus propias autoridades, crear sus propias constituciones y participar en el gobierno nacional mediante un senado compuesto por dos senadores por provincia elegidos por las legislaturas estatales. En este sentido, Alberdi rechazó el cerrado centralismo de la Constitución chilena, que privaba a las regiones de toda autonomía y otorgaba al presidente el poder de nombrar a las autoridades locales. Al mismo tiempo, sin embargo, buscó contrarrestar la inestabilidad política endémica en las provincias haciendo al gobierno nacional superior a los gobiernos locales. El poder más formidable del gobierno central en este sentido era intervenir políticamente las provincias, aun sin requisición de las autoridades locales, en caso de conflicto interno o invasión exterior.³⁰ También fue crucial en el sentido de afirmar la superioridad del gobierno nacional su

³⁰ Artículo 5 del proyecto de Alberdi, *Bases*, 38: 463.

propuesta de autorizar al Congreso revisar constituciones provinciales antes de su aprobación.³¹

Este modelo de centralismo encubierto se fundaba en las virtudes que desde el punto de vista del orden y la unidad política había creado, a su juicio, la precedente dictadura de Rosas. Con todo el odio que Alberdi pudo tener a la arbitrariedad del gobierno de Rosas, admiraba el hecho de que Rosas fue el único líder desde 1810 capaz de crear un auténtico poder nacional. Ese poder —creía Alberdi— no debía eliminarse sino institucionalizarse por medio de la Constitución.³² El secreto del éxito de Rosas fue la realidad del centralismo detrás de la fachada de una confederación de estados libres. Dadas las constantes amenazas internas y externas que sufrían los caudillos a su poder local, Rosas utilizó la superioridad militar y económica de Buenos Aires para obtener la obediencia de aquéllos a cambio de brindarles protección. Un gobierno central dotado de los recursos económicos, la fuerza militar y los instrumentos legales para controlar las provincias era para Alberdi el sucesor más cercano del esquema rosista en un gobierno constitucional.

Siguiendo una línea análoga de razonamiento, Alberdi propuso, por último, el secreto "eficiente" de la nueva constitución: la estructura y poderes del ejecutivo. "Yo no vacilaría en asegurar —confesaba Alberdi— que de la constitución del poder ejecutivo especialmente depende el destino de los estados de la América del Sur" (*Bases*, 26: 351). En su visión, la caída de la monarquía española había creado un vacío de poder que no podía ser simplemente llenado con una república fundada en la soberanía popular, en asambleas legislativas podero-

³¹ Artículo 7 del proyecto de Alberdi, *Bases*, 38: 463.

³² Véase, en este sentido, el ensayo de Alberdi "La República Argentina, 37 años después de su Revolución de Mayo", en *Obras completas* (1886: 221-242). Véase también "Compromisos y deberes en que el gobierno absolutista de Buenos Aires se halla de seguir el movimiento político de Europa de este momento", e "Importancia que para Chile tienen los asuntos de Buenos Aires". Estos artículos se hallan reproducidos en Barros (1997).

sas y en ejecutivos débiles. Éste fue, a su juicio, el error de los primeros experimentos constitucionales en América Latina:

Los tiempos y los hombres que recibieron por misión proclamar y establecer en la América del Sud el dogma de la soberanía radical del pueblo, no podían ser adecuados para constituir la soberanía derivada y delegada del gobierno. La revolución que arrebató la soberanía de los reyes para darla a los pueblos, no ha podido conseguir después, que éstos la deleguen en gobiernos patrios tan respetados como los gobiernos regios, y la América del Sud se ha visto colocada entre la anarquía y la omnipotencia de la espada por muchos años [*Bases*, 26: 350]

Ante este resultado, la receta de diseño era clara para Alberdi. Hasta que los hábitos y las ideas de los latinoamericanos no cambiasen, fruto del progreso económico y cultural, no había otra solución, a su juicio, que la sugerida por Bolívar: crear una república de "reyes con el nombre de presidentes" (*Bases*, 13: 229).

Nada de esto, por supuesto, llevaría a Alberdi a avalar una dictadura personal, como en su momento lo hicieron algunos ideólogos supuestamente republicanos del rosismo.³³ Alberdi buscó evitar la concentración de poder, la famosa "suma del poder público" a que fue adicta la dictadura, y lo hizo adoptando el modelo de frenos y contrapesos de la Constitución estadounidense. Este modelo ofrecía para Alberdi la virtud de contener no sólo el poder de las mayorías legislativas por medio del bicameralismo y el veto presidencial, sino también la de evitar, por medio de la separación de poderes, la acumulación de funciones legislativas y judiciales en manos del ejecutivo. Sin embargo, al aceptar la idea bolivariana de que el ejecutivo republicano debía tener ciertos atributos monárquicos, Alberdi buscaba en el ejecutivo algo más que un poder independiente dotado de la capacidad de moderar el poder de la legislatura.

³³ En cuanto a la justificación de la dictadura de Rosas con base en argumentos republicanos, véase Myers (1995: 45-110).

A diferencia de la Constitución chilena de 1833, que establecía que el presidente duraría cinco años con posibilidad de reelección, Alberdi otorgaba al presidente un mandato de seis años, pero sin posibilidad de reelegirse para el periodo inmediato siguiente. La razón para introducir esta importante restricción se fundaba en la necesidad de permitir la rotación en el cargo, pues como la propia experiencia de Chile probablemente le indicaba, el presidente siempre tiene los medios para reelegirse y rara vez dejará de hacerlo.³⁴ También tenía el presidente del proyecto de Alberdi poderes de nombramiento más acotados que los del presidente chileno, pues no se le requería a éste el acuerdo del senado para nombrar jueces. Sin embargo, siguiendo a la Constitución chilena, Alberdi otorgaba al presidente la capacidad de iniciar legislación así como el poder de vetar en forma absoluta una ley. Sólo cuando el rechazo fuera parcial, el proyecto de Alberdi, a diferencia de la Constitución chilena, habilitaba a las cámaras a superar el veto por medio del voto de las dos terceras partes de cada cámara.³⁵ En cuanto a la responsabilidad del ejecutivo, Alberdi sigue nuevamente la intención monarquizante de la Constitución chilena al limitar la acusación del presidente por delitos graves contra la constitución al año siguiente al periodo de su mandato.³⁶

Sin embargo, donde Alberdi buscó apartarse más claramente del modelo estadounidense fue en la visión mecanicista del equilibrio de poderes que éste contenía. Como bien ha señalado Bernard Manin, uno de los elementos centrales del concepto de equilibrios y contrapesos propuesto por Madison fue que, al otorgar a cada poder los medios y los motivos para resistir la usurpación, podía lograrse un equilibrio autosostenible en el que la constitución misma sería la garantía de su cumplimiento (Manin, 1995). Esta visión fue rechazada en muchos experi-

³⁴ Bases, nota al artículo 79, p. 475.

³⁵ Bases, artículos 74 y 75 del proyecto, p. 474.

³⁶ Bases, artículo 86, p. 479.

mentos constitucionales en América Latina que, inspirados en los trabajos de Benjamin Constant, buscaron crear un poder neutro capaz de velar por que los demás poderes se mantuvieran dentro de sus respectivas órbitas de competencia.³⁷ Tal fue el caso de la cámara de censores propuesta por Bolívar para la Constitución de Bolivia de 1826 y del Supremo Poder Conservador que, a impulso de Sánchez de Tagle, se introdujo en la Constitución mexicana de 1836.

Alberdi compartía con estos pensadores la idea de que un equilibrio de poderes autosostenible era una ficción, que era necesario contar con un "guardián" de la constitución.³⁸ A diferencia de aquéllos, sin embargo, otorgó ese papel al líder del ejecutivo.³⁹ En la visión de Alberdi, cuando la constitución se halla en peligro, el presidente es la única fuerza capaz de prevenir la anarquía y la disolución. En sus propias palabras:

Las garantías individuales proclamadas con tanta gloria, conquistadas con tanta sangre, se convertirían en palabras vanas, en mentiras relumbrosas, si no se hacen efectivas por medio de garantías públicas. La primera de éstas es el gobierno, el poder ejecutivo revestido de la fuerza capaz de hacer efectivos el orden constitucional, y la paz, sin los cuales son imposibles la libertad, las instituciones, la riqueza, el progreso [Bases, 26: 353].

³⁷ Los distintos experimentos que buscaron establecer un poder neutro e imparcial con capacidad para resolver conflictos entre las demás ramas del poder son quizás una de las áreas menos conocidas y estudiadas del constitucionalismo latinoamericano. Uno de los pocos intentos de abordar este tema es el trabajo de Luis Barrón (2001). Véase también Negretto (2001).

³⁸ Como dice Alberdi claramente, citando a Juan Egaña, "es una ilusión el equilibrio de poderes" (Bases, 26: 354).

³⁹ Alberdi probablemente conocía los precedentes institucionales del poder neutro, como su propia cita de Juan Egaña lo hace evidente. Carezco, sin embargo, de una explicación adecuada de por qué se abandonó tal solución. Una posible interpretación es que las experiencias con el poder neutro fueron en todos los casos muy breves y frustradas por un mecanismo extremadamente complicado de intervención de estos poderes, sobre todo en circunstancias de emergencia. Otra interpretación sería que el presidente no era visto necesariamente como un líder partidario, dado que su modo de elección indirecta lo ponía supuestamente a salvo del espíritu de facción.

La institución del estado de sitio era el instrumento del que se valdría el presidente para hacer efectivas esas garantías públicas. De acuerdo con el proyecto de constitución de Alberdi, el presidente podía suspender las garantías individuales en casos de ataque exterior o de desorden interno. La aprobación del senado se requería en el primer caso, y la autorización del congreso en su totalidad en el segundo. El presidente, sin embargo, podía actuar por sí mientras el congreso no estuviese en funciones, lo cual ocurriría, de acuerdo con el modelo, durante siete de los 12 meses del año. No existía en estos casos obligación de convocar a sesiones extraordinarias, ni tampoco se creaba comisión permanente alguna que interviniese durante el receso.⁴⁰

La creencia de Alberdi en los efectos benéficos de este diseño se conformó durante sus años de exilio en Chile. Desde 1830, el partido conservador chileno había creado una república que, en contraste con la experiencia de la mayoría de los países de la América hispana en ese tiempo, había logrado un grado envidiable de estabilidad política, orden y progreso económico (Collier 1985: 583). Igual que su compatriota, el liberal Sarmiento, Alberdi atribuía ese éxito a los poderes con que la Constitución dotaba al presidente, sobre todo en materia de emergencias.⁴¹ Esta postura era perfectamente coherente con la defensa de un gobierno sujeto a la ley. Mientras Rosas enjuiciaba y asesinaba a sus enemigos sin otro límite que su propia conciencia, en Chile era posible combatir la insurrección e

⁴⁰ Como sí ocurría en la Constitución chilena de 1833, en cuyo modelo, como veremos, se había inspirado Alberdi.

⁴¹ Véanse los artículos publicados por Alberdi en *El Comercio de Valparaíso* durante 1848: "Exige reforma la actual Constitución de Chile?", "Compromisos y deberes en que el gobierno absolutista de Buenos Aires se halla de seguir el movimiento político de Europa de este momento", "La democracia en Sudamérica", "Notable diferencia entre los agitadores y conservadores de las repúblicas y los de las monarquías" y "Chile y Buenos Aires comparados por la reforma", en Barros (1997). Véase también *Bases* (26: 354). Las opiniones de Sarmiento sobre este punto pueden consultarse en los artículos que publicó en *El Progreso* entre 1844 y 1845, reproducidos bajo el título "Representación nacional", *Obras completas* (1886, vol. ix).

imponer el orden por medios legales. Como lo vemos una vez más, para Alberdi era preciso evitar el despotismo y la tiranía, pero no debilitando la autoridad del gobierno.

El modelo propuesto por Alberdi fue adoptado por los constituyentes de 1853 con ciertas variantes. En algunos casos, se modificó su propuesta moderando los atributos monárquicos del ejecutivo. En este sentido, se introdujo la figura del veto limitado para todos los casos y se autorizó a la cámara de diputados para acusar al presidente ante el senado por violación de la Constitución y otros delitos graves. En otros casos, la modificación tuvo el sentido de acentuar los rasgos centralistas y presidencialistas de la Constitución. Se otorgaron, por ejemplo, más poderes a la federación para controlar a los gobiernos provinciales, como la autoridad de la corte suprema para decidir conflictos entre las distintas ramas del gobierno provincial o la capacidad de la cámara de diputados para enjuiciar políticamente a los gobernadores provinciales.⁴² Algo similar ocurrió con la prerrogativa del presidente en situaciones de emergencia. Si bien en el proyecto de Alberdi el presidente no podía declarar por sí el estado de sitio estando reunido el congreso, la Constitución finalmente aprobada le permitía al ejecutivo prescindir de la autorización legislativa en casos de extrema urgencia.⁴³

Este particular diseño no sobrevivió inalterado. Fruto de las demandas de Buenos Aires, que se mantuvo separada de la federación desde 1852, la Constitución fue reformada en 1860 con la finalidad de fortalecer las autonomías provinciales y limitar algunos de los poderes del ejecutivo. De los instrumentos de control del gobierno central sólo persistió el derecho de inter-

⁴² Véanse los debates que se suscitaron sobre estos puntos en E. Ravignani (ed.), *Asambleas constituyentes argentinas* (1937), vol. iv: 520-522.

⁴³ Los argumentos de los constituyentes para justificar tal diseño, allí donde existieron, no hicieron sino reproducir las ideas de Alberdi acerca de la necesidad de llenar el vacío de poder existente en un país sin auténticas tradiciones republicanas. Para un análisis en detalle de la Constitución de 1853 y los argumentos de los constituyentes, véase Negretto (2000).

vención, que desde entonces sólo podía ejercerse a petición de las autoridades locales, excepto cuando fuese necesario proteger la forma republicana de gobierno o repeler una invasión. El presidente mantuvo sus facultades en materia de emergencias, pero sin que pudiese prescindir de la autorización del congreso cuando este último estuviera en funciones. Ninguna de estas reformas, sin embargo, alteró en lo fundamental los designios del liberalismo de Alberdi ni frustró los efectos que éste quiso lograr con su modelo de constitución.

Luego de la incorporación de Buenos Aires en 1860, los presidentes argentinos usaron con efectividad el poder de intervención federal y el estado de sitio para eliminar rivalidades regionales, reducir los conflictos internos en las provincias y derrotar a los pocos caudillos que aún desafiaban a la autoridad del gobierno nacional. Este proceso creó un régimen político estable, pacificó y civilizó al país, generó progreso económico e hizo posible, a comienzos del siglo xx, el tránsito pacífico hacia una democracia competitiva. Así como Chile, en cuyo modelo se inspiraron los constituyentes de 1853, Argentina alcanzó por medio de la república presidencial ideada por Alberdi una de las pocas experiencias exitosas de constitucionalismo en América Latina.

CONCLUSIONES: REPENSAR EL REPUBLICANISMO LIBERAL EN AMÉRICA LATINA

El republicanismo latinoamericano tuvo como punto de partida el dilema que presentaba establecer un gobierno representativo moderno en un medio social y político adverso en el que no sólo predominaban, la ignorancia y la desigualdad, sino que además se carecía de autoridades establecidas y aceptadas que fueran capaces de dirimir los conflictos que enfrentaban a la propia clase política. En este contexto, lo que hoy entendemos como liberalismo en la América hispana del siglo xix sur-

gió como síntesis entre distintas corrientes de pensamiento, no siempre homogéneas, que pugnarón por definir las instituciones que debían gobernar las nuevas repúblicas.

Del republicanismo democrático el liberalismo adoptó el principio de soberanía popular y la elección ciudadana de representantes. Sin embargo, fundados en la reacción institucional conservadora a ese movimiento, los liberales rechazaron a veces el sufragio universal, crearon sistemas indirectos de elecciones e intentaron moderar el poder de las mayorías legislativas por medio de un sistema de vetos que requería el acuerdo de intereses minoritarios para producir cambios en la legislación. También de la visión conservadora adoptó el liberalismo la necesidad de centralizar poder y fortalecer la capacidad de gobierno del ejecutivo, aunque abandonando al mismo tiempo la insistencia de esta corriente en la necesidad de crear una moralidad pública sostenida por el Estado, y manteniendo la estructura de poder político y social de la Colonia. Tomando en cuenta esta evolución, una de las aportaciones más originales del liberalismo fue su acento en los derechos individuales como garantías auxiliares contra el despotismo de los gobernantes.

De los elementos centrales del proyecto liberal latinoamericano quizás el más cuestionable ha sido el intento de combatir la anarquía por medio de legislaturas controladas y gobiernos dotados de poderosos instrumentos para promover la unidad política y el orden. La crítica tiene sólidos fundamentos desde el punto de vista no sólo normativo sino también histórico. Los medios utilizados para fortalecer la autoridad del Estado, como el centralismo y las facultades de excepción del ejecutivo, no siempre obraron en favor de la libertad. Tanto en Argentina como en otros países en que, *de iure* o *de facto*, se siguió la solución proclamada por Alberdi, los gobiernos no se limitaron a emplear esos poderes para proteger la estabilidad de la república. También fueron utilizados para impedir o marginar la oposición política y restringir el goce de los derechos ciudadanos.

Sin embargo, no había demasiadas opciones viables para crear un orden político en el mundo hobbesiano que enfrentaba el proyecto republicano en la América hispana del siglo XIX. O se dejaba la construcción del Estado a la benevolencia de un dictador o se creaba un gobierno republicano fuerte que pudiese resolver emergencias dentro de los límites fijados por la Constitución. Como señaló James Madison en *El Federalista* número 51, el gran desafío de diseñar una Constitución consiste en lo siguiente: "primero se debe habilitar al gobierno a controlar los gobernados, y en segundo lugar, obligarlo a controlarse a sí mismo". Donde la tarea de crear un gobierno efectivo se encara al mismo tiempo que se quiere limitarlo, puede ser imposible lograr un equilibrio aceptable entre ambos objetivos.

BIBLIOGRAFÍA

- Abad de Santillán, Diego, *Historia argentina*, Tipografía Editora Argentina, Buenos Aires, 1996.
- Alberdi, Juan Bautista [1837], *Fragmento preliminar al estudio del derecho*, Buenos Aires, Argentina, 1998.
- [1852], "Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina", en Jorge Mayer (ed.), *Las bases de Alberdi*, Sudamericana, Buenos Aires, 1969.
- , *Obras selectas*, La Facultad, Buenos Aires, 1920.
- , *Obras completas*, La Tribuna Nacional, Buenos Aires, 1886.
- Bacque, Santiago, *Influencia de Alberdi en la organización política del Estado argentino*, Herrendo, Buenos Aires, 1915.
- Barrón, Luis, *Republican Ideas and The Shaping of Post-Independence Liberalism in Spanish America*, CIDE, documento de trabajo núm. 5, México, 2001.
- Barros, Carolina (ed.), *Alberdi: periodista en Chile*, Verlap, Buenos Aires, 1997.
- Berlin, Isaiah, "Two Concepts of Liberty", *Four Essays on Liberty*, Oxford University Press, Oxford, 1969.
- Bolívar, Simón, *Escritos políticos*, Porrúa, México, 1986.

- Botana, Natalio, *La tradición republicana: Alberdi, Sarmiento y las ideas políticas de su tiempo*, Sudamericana, Buenos Aires, 1984.
- Brading, David, *Classical Republicanism and Creole Patriotism: Simón Bolívar (1783-1830) and the Spanish American Revolution*, Centre of Latin American Studies, Cambridge University Press, Cambridge, 1983.
- Collier, Simon, *Ideas and Politics of Chilean Independence 1808-1833*, Cambridge University Press, Cambridge, 1967.
- , "Chile From Independence to the War of the Pacific", en Leslie Bethell, *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, vol. III, 1985.
- Constant, Benjamin [1819], "The Liberty of the Ancients Compared with that of the Moderns", en Biancamaria Fontana, *Constant: Political Writings*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.
- Donghi, Tulio Halperin, *Argentina: de la Revolución de la Independencia a la confederación rosista*, Paidós, Buenos Aires, 1982.
- Galdames, Luis, *Historia de Chile: la evolución constitucional*, Balcels, Chile, 1925.
- Gargarella, Roberto, *Sobre la historia constitucional del radicalismo* (mimeo.), 2001.
- Holmes, Stephen, *Passions and Constraints: On The Theory of Liberal Democracy*, University of Chicago Press, Chicago, 1995.
- Kalyvas, Andreas, e Ira Katznelson, "We are Modern Men: Benjamin Constant and the Discovery of Immanent Liberalism", *Constellations*, vol. 6, núm. 4, 1999.
- Kinsbruner, Jay, *Diego Portales. Interpretative Essays on the Man and Times*, Martinus Nijhoff, La Haya, 1967.
- Linch, John, "The River Plate Republics from Independence to the Paraguayan War", *The Cambridge of Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, vol. III, 1985.
- Loveman, Brian, *The Constitution of Tyranny. Regimes of Exception in Spanish America*, Pittsburgh University Press, Pittsburgh, 1993.
- Madison, James, Alexander Hamilton y John Jay [1788], *The Federalist Papers*, Penguin, Nueva York, 1987.
- Manin, Bernard, "Checks, Balances and Boundaries: The Separation of Powers in the Constitutional Debate of 1787", en Biancamaria Fontana (ed.), *The Invention of the Modern Republic*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

- Mayer, Jorge, *Alberdi y su tiempo*, EUDEBA, Buenos Aires, 1963.
- Merquior, J. G., *Liberalism: Old and New*, Twayne, Boston, 1991.
- Morse, Richard M., "The Heritage of Latin America", en Louis Hartz (ed.), *The Founding of New Societies*, Harcourt, Brace, Nueva York, 1964.
- Muñoz, Juan R., *Plan de organización nacional para las Provincias Unidas del Río de la Plata*, Imprenta del Constitucional, Mendoza, 1852.
- Myers, Jorge, *Orden y virtud: el discurso republicano en el régimen rosista*, Universidad Nacional de Quilmas, Buenos Aires, 1995.
- Negretto, Gabriel, "Liberal and Republican Ideas in Constitutional Design: The Problem of Emergency Powers in XIX Century Chile and Argentina" 2001 (inédito).
- , "Between Shared Understandings and Strategic Conflicts: The Making of Presidentialism in Argentina", CIDE, documento de trabajo núm. 123, México, 2000.
- , *El problema de la emergencia en el sistema constitucional*, Desalma, Buenos Aires, 1994.
- , y José Antonio Aguilar, "Rethinking the Legacy of the Liberal State in Latin America", *Journal of Latin American Studies*, 32, 2000a, pp. 361-397.
- , "Liberalism and Emergency Powers in Latin America", *Cardozo Law Review*, 2000b.
- O'Gorman, Edmundo, *La supervivencia política novohispana*, México, 1967.
- Pagden, Anthony, "The End of Empire: Simón Bolívar and the Liberal Republic", en Anthony Pagden, *Spanish Imperialism and the Political Imaginations. Studies in European and Spanish-American Social and Political Theory 1513-1830*, Yale University Press, New Haven, 1990.
- , "Constitution-making and Institutional Design: A Framework of Analysis", CIDE, documento de trabajo núm. 114, México, 1999b.
- Pelliza, Mariano, *La organización nacional*, La Cultura Argentina, Buenos Aires, 1923.
- Pérez Guilhou, Dardo, *El pensamiento conservador de Alberdi y la Constitución de 1853*, Desalma, Buenos Aires, 1984.
- Pincus, Steve, "Neither Machiavellian Moment nor Possessive Individualism: Commercial Society and the Defenders of the English Commonwealth", *American Historical Review*, junio de 1998.
- Ravignani, Emilio (ed.), *Asambleas constituyentes argentinas*, vols. III y IV, Peuser, Buenos Aires, 1937.

- Riker, William, "The Experience of Creating Institutions: The Framing of the United States Constitution", en Jack Knight e Itaid Sened (eds.), *Explaining Social Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.
- Rock, David, *Argentina 1915-1987: From Spanish Colonization to Alfonsín*, University of California Press, Berkeley, 1987.
- Romero, José Luis, *A History of Argentine Political Thought*, Stanford University Press, Stanford, 1963.
- , y Luis Alberto Romero, *Pensamiento conservador*, Biblioteca Ayacucho, Caracas, 1978.
- Rosa, José María, *Nos los representantes*, Huemul, Buenos Aires, 1963.
- Safford, Frank, "Politics, Ideology and Society in Post-Independence Spanish America", en Leslie Bethell (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, vol. III, Cambridge University Press, Cambridge, 1985.
- Saguir, Julio, "Entre el conflicto y la organización nacional", Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 1997 (inédito).
- Sampay, Arturo Enrique (ed.), *Las constituciones de la Argentina (1810-1972)*, Eudeba, Buenos Aires, 1975.
- Sarmiento, Domingo F. [1852], *Argirópolis*, AZ Editora, Buenos Aires, 1996.
- , *Obras completas*, Berlín y París, vol. IX, 1909.
- Skinner, Quentin, *Liberty Before Liberalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.
- Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, Porrúa, México, 1999.
- Vanossi, Jorge, "La influencia de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica en la Constitución de la República Argentina", *Revista Jurídica de San Isidro* (ed. especial), diciembre de 1976.
- Véliz, Claudio, *The Centralist Tradition in Latin America*, Princeton University Press, Nueva Jersey, 1980.
- Vile, M. J. C., *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Liberty Fund, Indianápolis, 1998.
- Wood, Gordon, *The Creation of the American Republic 1776-1787*, Norton, Nueva York, 1969.
- Zarini, Helio J. (ed.), *Constitución de la nación argentina*, Astrea, Buenos Aires, 1982.