

La organización política de las Provincias Unidas hacia 1816 ha sido caracterizada de provisoria (Segreti 1991; Verdo 2006). En primer lugar, porque las denominadas Provincias Unidas del Río de la Plata no habían declarado aún la independencia absoluta de la Corona española; esto quiere decir que si bien desde la Revolución de Mayo las Provincias Unidas habían establecido sus propias autoridades, habían hecho la guerra a los realistas y desde 1813 habían dejado de invocar la soberanía del rey Fernando VII —en definitiva, actuaban de hecho como un estado autónomo—, no se habían declarado formalmente independientes ante el resto de las naciones. En segundo lugar, porque las Provincias Unidas no se habían dado todavía una constitución que organizara definitivamente cómo se iban a gobernar. Uno de los objetivos de la Asamblea del año XIII había sido el de sancionar una constitución, pero no lo logró. No obstante, a través de distintos organismos y en distintos momentos desde la Revolución de Mayo, las Provincias Unidas se dieron estatutos y reglamentos que establecían cómo gobernar el territorio, quiénes eran las autoridades, cómo se elegían, quiénes las elegían, cuáles eran los derechos, las garantías y las obligaciones de los ciudadanos. Sin embargo, todos estos estatutos y reglamentos eran provisorios y tendrían vigencia hasta la sanción de una constitución. Es por ello que, una vez declarada la independencia absoluta el 9 de julio de 1816, los diputados del Congreso —representantes de los pueblos, es decir, representantes de las ciudades con cabildo— se abocaron a la tarea de dar a las Provincias Unidas de América del Sud una constitución. Uno de los aspectos que debían afrontar era la forma de gobierno del nuevo Estado.

De este Congreso que se reunió en Tucumán en 1816 no participaron las provincias del litoral —Santa Fe, Corrientes y Entre Ríos— ni la Banda Oriental, y las provincias del Alto Perú tuvieron una representación reducida. En el caso de estas últimas, su escasa representación se debió a que se encontraban ocupadas por el Ejército realista; la ausencia de las litorales y de la provincia oriental, en cambio, se relacionaba con el debate sobre las formas de gobierno. Entre 1814 y 1820, esas provincias se sustrajeron a la autoridad del Directorio e integraron la Liga de los Pueblos Libres bajo el liderazgo de Artigas, quien frente a la política centralista del gobierno directorial establecido en Buenos Aires proponía la organización de las provincias rioplatenses en una confederación.

Abordar la forma de gobierno era para los diputados del Congreso un tema complejo e involucraba, al menos, dos aspectos. El más evidente se vinculaba con el ejercicio de la soberanía: el nuevo Estado ¿sería una monarquía o una república? En segundo plano aparecía la pregunta sobre la titularidad de la soberanía: ¿dónde residiría? ¿En los pueblos o en la nación? (Varela Suanzes-Carpegna 1983; Bobbio 1996). Esta última controversia fue la que hizo que se colara la disputa acerca de si el futuro Estado se organizaría bajo un régimen confederal o uno de unidad indivisible, controversia que, en realidad, estaba planteada desde el inicio de la Revolución y que apareció también en este Congreso a pesar de que los pueblos del litoral y de la Banda Oriental, sus principales impulsores, no estaban representados en él.

Estas dos alternativas, la de unidad y la de confederación, coincidían en la aceptación del principio de retroversión de la soberanía a los pueblos, por el cual el poder del rey Fernando VII, cautivo en Francia, volvía a los pueblos. Pero se diferenciaban en que los que estaban por la unidad —llamados por la historiografía unitarios o centralistas— reclamaban para Buenos Aires y las autoridades establecidas en ella la dirección del proceso de organización del nuevo Estado, como así también instaban a la creación de una entidad que, identificada con la nación, asumiría con exclusividad la soberanía que imaginaban única e indivisible. Por el contrario, los que querían hacer de las Provincias Unidas una confederación, afirmaban la soberanía de los pueblos y la igualdad entre ellos, independientemente del tamaño de su población, de sus recursos o de su rango en la organización heredada de la colonia. Esto generó una tensión entre los pueblos realmente existentes que se consideraban soberanos y autorizados para hacer valer sus derechos y tomar parte en las decisiones del gobierno, y la nación que, por el momento, era solo un sujeto a construir (Chiaromonte 1995; Goldman y Souto 1997).

En el primer plano de la discusión constituyente y periodística, la unidad se vistió con el ropaje de la monarquía constitucional o temperada y relegó el de la república. La presencia de estos calificativos tenía como objeto señalar la crucial distinción entre el régimen propuesto y aquellos en los cuales el poder del rey carecía de limitaciones, como era el caso de la monarquía absoluta restaurada en 1814 cuando Fernando VII derogó la constitución de Cádiz y disolvió las Cortes. En definitiva, con la invocación de la monarquía constitucional o temperada sus impulsores aspiraban a conjurar el peligro de que el futuro monarca se transformara en un déspota. Manuel Belgrano fue la figura que, en el escenario del Congreso, abogó por el régimen monárquico constitucional y la candidatura de un descendiente de los Incas. Recién llegado de una misión a Europa emprendida dos años antes, Belgrano expuso en sesión secreta que las ideas allí predominantes en materia de forma de gobierno habían virado a favor de la monarquía temperada según el modelo inglés (Ravignani 1937-1939, 482). De sus palabras se desprende que si la elección del régimen político se veía condicionada por factores externos, la de la familia reinante se explicaba por factores internos. Entre las razones que acreditaban la entronización de un Inca, mencionó la justicia de la restauración de una dinastía indebidamente desplazada por los conquistadores y la adhesión que despertaría la propuesta entre los pueblos del interior. En relación con este último punto, es muy probable que Belgrano estuviera pensando en el Alto Perú, espacio ocupado en gran parte por el Ejército realista que, al igual que el Ejército del Norte, integraba en sus filas a soldados indígenas. La propuesta de coronar a un Inca cobraba sentido porque podría contribuir a convencer a la población india de apoyar masivamente la causa patriota. Asimismo, puede explicarse en virtud de los nulos resultados de su misión europea que fracasó en lograr algún acuerdo para coronar a un integrante de la casa de Borbón. En sesiones siguientes, la propuesta de Belgrano fue retomada y discutida intensamente por los diputados.

Ahora bien, ¿cuáles eran las ventajas que revestía la monarquía para los partidarios de la unidad? Todos ellos coincidían en señalar que la instauración de una monarquía restablecería el orden y la unidad del Estado, acabaría con la anarquía y dotaría de mayor ejecutividad a las resoluciones del nuevo poder. La divergencia asomaba a propósito de la candidatura de un Inca. Para la mayor parte de los diputados del interior, dicha candidatura suponía una garantía de unidad, porque lograría concitar la adhesión del conjunto de la sociedad que se hallaba aún bajo el poder de los Realistas. Para otros, en cambio, era motivo de desorden por los inconvenientes que generaría una regencia interina y la selección de un candidato entre una multitud de aspirantes; para los diputados porteños en particular, la escasa dignidad que revestiría un indígena en el trono suscitaría el rechazo de muchos y la división de la opinión. Sin embargo, la principal causa del repudio en el caso de los diputados bonaerenses parecería originarse más bien en la intención de trasladar la capital al Cuzco, medida que condenaría a Buenos Aires y su élite a perder la dirección del gobierno y su calidad de centro de gravedad político (Mitre 1912). Así, observamos que para los diputados porteños la idea de unidad era inseparable de la conservación de la preeminencia de la ciudad puerto y, por lo tanto, innegociable.

El debate en el Congreso concluyó sin que se arribara a un consenso y en los años sucesivos la cuestión sobre la forma de gobierno no volvió a retomarse en las sesiones públicas ni tampoco en la prensa de Buenos Aires, que durante varios meses de 1816 se había visto agitada por una punzante polémica. A modo de hipótesis, alegaremos que la desaparición de este aspecto del debate público podría explicarse, en parte, por el rechazo que cosecharon la entronización de un Inca, en particular, y la idea monárquica, en general, por parte de algunos periódicos porteños. Pero esa ausencia también podría deberse a la existencia de la propuesta federal/confederal en versión republicana y su poder de seducción entre amplios sectores de la población (Herrero 1995). No obstante, tanto las sesiones secretas como las sugerencias y tratativas llevadas a cabo por comisionados del gobierno directorial, tanto en Brasil como en Europa, muestran que los proyectos de coronar a un príncipe extranjero para el Río de la Plata estuvieron lejos de archivarse (Segreti 1994).

El segundo plano en el que se desarrolló el debate sobre la forma de gobierno y que tenía que ver con decidir en quién residiría la soberanía, si en los pueblos o en la nación, se observa, especialmente, al discutirse el proyecto de constitución. La comisión que lo elaboró se abstuvo de definir si su régimen sería monárquico o republicano pero postuló, en la última de sus secciones, que la soberanía era "originaria" de la nación. Esta afirmación de la nación como único sujeto soberano significaba, además, que la soberanía del nuevo Estado sería una e indivisible. Dicha nación surgiría de un pacto libremente consentido por los diputados de los pueblos representados en el Congreso. Ese pacto era la constitución que, entre otras cosas, permitiría operar la traslación de la soberanía de los pueblos a la futura nación.

No obstante, y como veremos a través de un ejemplo, la cuestión en torno al sujeto de imputación de la soberanía distaba de estar resuelta y encontró un resquicio por el que colarse cuando llegó el momento de definir cómo estarían representados los pueblos en el futuro poder legislativo, dividido en dos cámaras, una de senadores y otra de diputados. El senado estaría compuesto de representantes de grupos con fueros como los de militares, eclesiásticos y universitarios, a los que se sumaban representantes por cada una de las provincias intendencia. La de diputados reuniría, por el contrario, solo a los representantes del común (Verdo 2006).

Respecto de la elección de estos últimos, el proyecto dispuso que se designaría un diputado cada veinticinco mil habitantes pero eludía toda referencia al lugar de residencia de los mismos, lo que era compatible con la idea de un sujeto soberano abstracto compuesto por individuos cuyos representantes podrían resultar electos mediante la mera división del territorio en secciones. Los diputados plantearon en seguida dos cuestiones: por un lado, reclamaron por el derecho de representación de las fracciones que no alcanzaran a reunir los veinticinco mil habitantes necesarios pero sí un número igual o superior a la mitad de esa cifra; y por otro, inquirieron acerca de si la representación debía ser por provincias o por pueblos, interrogante que derivaba de lo omitido en el proyecto. Así fue que algunos diputados remitieron algo abstracto, como las secciones, a algo concreto, que unos identificaron con las provincias-intendencia en que estaba dividido el territorio y su administración, y otros con las ciudades con Cabildo.

Los que asimilaban las secciones a las provincias intendencia pensaban en ellas como meras divisiones o circunscripciones electorales y se hallaban más cerca de atribuir sin más la soberanía a la nación con exclusividad. El poder legislativo del nuevo Estado, tal como se describiría en la letra de la Constitución de 1819, no se imaginaba ya como el canal de expresión de los intereses de los pueblos ni la caja de resonancia de sus reclamos: por el contrario, y al igual que el resto de los poderes del Estado, el legislativo sería un “apoderado” de la nación (Artículo 106) “en quien originariamente reside la Soberanía” (Artículo 105), nación que se reservaba “la facultad de nombrar sus representantes” (Artículo 108). (Estatutos, reglamentos y constituciones argentina 1811-1898 1956, 128).

Los que identificaron a las secciones con los pueblos, es decir, con las ciudades o villas que, en tanto cuerpos políticos merecían una representación por sí, estaban mucho más preocupados y realizaron varias objeciones. La más sugestiva de ellas era la que daba cuenta del perjuicio que sufrirían los pueblos al adoptarse un sistema de unidad y al que se juzgaba político compensar: si en el futuro la soberanía sería privativa de la nación, los pueblos debían conservar alguna instancia en la que hacer valer sus derechos. De lo contrario, en lugar de promover la unión de los pueblos, sería “un germen de descontentos, y quejas” (Ravignani 1937-1939, 373). Finalmente, solo se decidió adicionar el artículo para darle representación a las fracciones que reunieran dos tercios de veinticinco mil habitantes, pero no hubo lugar para que los pueblos por si tuvieran en el futuro Congreso algún tipo de injerencia.

La forma de elección de los senadores por provincia suscitó igualmente, y por razones similares, opiniones encontradas. Los autores del proyecto lo habían aclarado antes de discutir el artículo correspondiente: que hubiera tantos senadores como provincias intendencia no significaba que fueran ellas las únicas encargadas de elegirlos. El mecanismo implicaba sucesivas instancias que buscaban desdibujar el vínculo de localidad y establecía, además, que uno de los individuos de la terna debería ser necesariamente originario de otra provincia. Para que el senado pudiera concentrar “un fondo inalterable de espíritu nacional”, las provincias no deberían intervenir en el nombramiento de los senadores más que en una primera instancia (Ravignani 1937-1939, 381).

La Constitución de 1819 puede definirse como una constitución fuertemente centralista que consagraba la unidad indivisible al atribuir con exclusividad la soberanía a la nación. El Congreso era el único organismo de legislación para el conjunto del territorio de la nación, con la potestad de fijar límites internos y crear nuevas provincias. A tal punto las provincias se hallaban degradadas en la constitución que ninguna de sus secciones se ocupó de su organización, de sus autoridades y de quién se encargaría de nombrarlas. Sobre esta cuestión –y muchas otras, como las relativas a la ciudadanía o a la formación de fuerzas militares y milicianas– seguiría vigente lo establecido en los estatutos y leyes existentes, siempre y cuando la constitución no hubiera introducido modificaciones, lo que particularmente significaba que el Reglamento de 1817 serviría de complemento de la ley fundamental. Al respecto, este indicaba que los gobernadores, tenientes de gobernadores y subdelegados de partido serían elegidos por el Director Supremo a partir de las listas confeccionadas por los Cabildos e integradas por sujetos pertenecientes o no a la provincia. A los únicos pueblos y provincias que se les reconoció

un derecho fue a aquellos que no participaron del proceso constituyente. Por esa causa, sus representantes, una vez incorporados al poder legislativo, podrían proponer la reforma de alguno de los artículos de la constitución según el procedimiento establecido en ella (Art. 4 del Apéndice a la Constitución) (Estatutos, reglamentos y constituciones argentina 1811-1898 1956, 132). Sin embargo, la exigencia de los requisitos que debía reunir una moción de reforma –dos tercios de ambas cámaras y el visto bueno del poder ejecutivo–, sumada al hecho de que los representantes de las provincias recién integradas habrían de jurar previamente respetar la letra de la constitución, restringiría considerablemente cualquier cambio.

El Director Supremo, por su parte, era el único que podía ejecutar las leyes en el conjunto del territorio de las Provincias Unidas; de ese modo se evitaba que cualquier otra autoridad pudiera rivalizar con su figura o generar conflictos. Al mismo tiempo y para desvanecer los temores acerca del abuso de autoridad en que pudiera incurrir el Director Supremo, como habían demostrado las gestiones de Posadas y Alvear, los redactores de la constitución subrayaron el equilibrio entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, instaurado por la flamante constitución.

La constitución fue jurada el 25 de mayo de 1819 por las autoridades del gobierno central, las corporaciones civiles y eclesiásticas, los oficiales militares y por los pueblos que participaron del Congreso Constituyente. En los meses siguientes se dieron los primeros pasos hacia la composición del poder legislativo como fue la elección de ternas de senadores. Sin embargo, el motín de Arequito, seguido de la derrota de las fuerzas del director Rondeau en Cepeda a manos de los caudillos litorales en febrero de 1820, pusieron fin al Directorio y al Congreso y la Constitución nunca se aplicó.

Los debates examinados aquí brevemente ponen en evidencia la dificultad de los contemporáneos –no importa por cuál tipo de organización constitucional se inclinaran– para dejar a un lado la idea de los pueblos como sujetos de soberanía, hecho que una ley, por fundamental que fuera, difícilmente borraría. La competencia entre la nación y los pueblos y/o provincias por la imputación de la soberanía era un dato de la realidad política del período que atravesaba no solo la disputa sobre la forma de gobierno –unidad/confederación– sino que estaba presente también entre quienes apoyaban la creación de un Estado unitario. Es que convertir a la nación en el único sujeto soberano no era nada sencillo para los representantes de los pueblos que, al firmar el pacto constitucional, estaban consintiendo la desaparición, en tanto personas morales, de los cuerpos que los habían designado como sus apoderados. Esa nación, además, estaba lejos de imaginarse como compuesta de individuos iguales ante la ley. En el Río de la Plata –y en toda la América española– había esclavos, y entre los hombres libres no todos gozaban de los mismos derechos: solo algunos podían votar y quienes eran militares o eclesiásticos estaban amparados, además, por fueros particulares.

Bibliografía

- Bobbio, N. 1996. *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político Año académico 1975-1976*. México: FCE.
- Chiaromonte, J. C. 2004. *Nación y Estado en Iberoamérica. Los lenguajes políticos en tiempos de las independencias*. Buenos Aires: Sudamericana.
- . 1995. El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX. *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, de M. Carmagnani. México: FCE, 1995, 81-132.
1956. *Estatutos, reglamentos y constituciones argentina (1811-1898)*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Goldman, N. y N. Souto. 1997. *De los usos a los conceptos de nación y la formación del espacio político en el Río de la Plata (1810-1827)*. Buenos Aires: Secuencia 37.
- Herrero, F. 1995. Buenos Aires, año 1816. Una tendencia confederacionista. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. E. Ravignani*, 7-32.
1912. Informe del diputado al Congreso de Tucumán Dr. Antonio Sáenz (1817). *Documentos del Archivo de Pueyrredón*, de Museo Mitre. Buenos Aires: Coni, 263-270.
- Ravignani, E. Sesión secreta del 6 de Julio de 1816. I. 1937-1939.
- Segreti. 1994. *La máscara de la monarquía: 1808-1819*. Córdoba: Centro de Estudios Históricos.
- . C.S.A. 1991. *El unitarismo argentino. Notas para su estudio en la etapa 1810-1819*. Buenos Aires: A-Z Editora.

- Varela Suanzes-Carpegna, J. 1983. *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Verdo, G. 2006. *L'indépendance argentine entre cités et nation (1808-1821)*. París: Publications de la Sorbonne.

Notas

1. Este artículo sintetiza uno de los asuntos tratados en Souto, N. (2016). "La idea de unidad en tiempos del Congreso de 1816-1819". *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, 16 (1), e003. Recuperado de <http://www.anuarioiha.fahce.unlp.edu.ar/article/view/IHAv16n1a03>.