

EL CONGRESO DE AVALOS COMO PACTO PRECONSTITUYENTE ARGENTINO

Oscar Raúl Lotero¹

Introducción

La revolución de mayo debe ser comprendida dentro de su contexto latinoamericano; la acefalía del poder en la metrópoli producto del cautiverio de Fernando VII, la degradación institucional derivada de la incapacidad de la metrópoli de abastecer a sus colonias de los productos que hasta allí llegaban con cierta asiduidad como la de proveer de los funcionarios de designación real cuya importancia se acrecentó con la implementación de las reformas borbónicas que privilegiaban al español peninsular frente al criollo, hicieron eclosionar tensiones hasta allí contenidas.²

La revolución produce una profunda alteración en la vida colonial, en lo político, social y económico. En lo político habida cuenta que la teoría de la retroversión del poder hizo que en la peculiar organización estatal española cada uno de los cabildos quedara en ejercicio de la porción de soberanía que le correspondía y así la legitimidad de los gobiernos surgidos en Buenos Aires con pretensión de abarcar la totalidad de la obediencia de los pueblos del Virreinato se vio cuestionada. Los términos del debate se dieron aquí en el sentido de indagar a que entidad le era imputable el ejercicio de la soberanía y si ésta era o no divisible. De allí surgirán las tensiones entre el centralismo -partidario de la soberanía única, indivisible y absoluta- y un nuevo modo de organización estatal

¹ Magister en Ciencias Políticas y Profesor Adjunto por Concurso Cátedra "C" Historia Constitucional Argentina de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas. U.N.N.E.

² Sobre el proceso revolucionario en América Latina ver DONGHI, Tulio Halperin (1996) *Historia Contemporánea de América Latina*. Alianza y LYNCH, John (1991) "Los Orígenes de la Independencia Hispanoamericana". En: BETHELL, Leslie (editor) *Historia de América Latina*. Tomo V. Cambridge University Press. Barcelona: Crítica.

que si bien no era desconocido en la literatura política de la época su aplicación hasta allí había sido escasa, con el correr del tiempo se llamará federalismo.³

En lo social la cuestión generó no menos conflictos. La sociedad colonial organizaba sus diferencias en torno al color de la piel: el blanco estaba en la cúspide del sistema social y aun entre ellos existía una división según se trate de nacidos o no en la metrópoli puesto que solo a éstos les estaba permitido el acceso a las jerarquías más altas de la administración trátese ésta de la jerarquía estatal propiamente dicha como la organización eclesiástica. Por esa razón la revolución altera el orden social no solo por los conflictos que se van a dar entre criollos y peninsulares; que en los lugares donde triunfaron unos u otros se encargaron de excluir a quienes consideraban su rival; sino también porque aun cuando la militarización de la sociedad de acuerdo a las necesidades bélicas permitieron la incorporación de ingentes masas de individuos que hasta allí su participación en la vida pública había sido escasa, las diferencias raciales seguirán siendo el factor principal para organizar las estructuras de la sociedad colonial. Por mucho que las ideas de la ilustración llevaran como un dogma a la igualdad y dejaran establecida ella en las normas jurídicas de la época; en la concreta cotidianeidad que tocaba vivir a los hombres de la época el orden social había variado muy poco. Las primeras elites dirigentes verán desarrollar su labor en forma continua resolviendo conflictos y tensiones entre libertad y orden, esa oscilación conducirá a que en un primer momento el federalismo sea visto como un sistema anárquico.

³ La caracterización del federalismo no es unívoca admitiendo varios significados. Marcela Ternavasio sostiene que lo federal admite ciertas recurrencias. *“En primer lugar, la común oposición al centralismo. Tal oposición fue sucesivamente encarnada en distintas figuras y estuvo asociada a la idea de que el intento de organizar el país bajo un sistema centralizado de poder, con una soberanía única e indivisible conculcaba los derechos de los pueblos. La segunda recurrencia es, precisamente, la reivindicación de libertades y derechos al autogobierno de los pueblos, los cuales también fueron reconfigurando sus fronteras a lo largo del extenso arco temporal del que se ocupa este libro. En los discursos de los federales, los pueblos que en la década revolucionaria tenían por base a las ciudades y sus cabildos se identificaron luego de 1820 con las provincias surgidas de la caída del poder central y, a partir de 1860, sellada la unificación nacional, con movimientos que desde algunas provincias se resistieron a aceptar la penetración del nuevo Estado-Nación. El tercer elemento en común es la recurrente apelación a lo popular y a la convicción de que el federalismo gozaba de la adhesión de la mayoría de la población y, en especial, de los sectores más relegados de la sociedad”*. Cfr. Aut. Cit. El Pensamiento de los Federales. (2009) Prólogo de Marcela Ternavasio. Buenos Aires: El Ateneo, pág. 10.

En el orden económico la situación es similar. Si con el ordenamiento español había una sola autoridad encargada de recaudar y distribuir –con mayor o menor grado de equidad y eficacia– las rentas, la revolución pone de manifiesto como nunca antes la existencia de regiones más favorecidas por las reformas de los borbones y su escaso o nulo interés por compartir las rentas que generaban su mayor vinculación con el comercio exterior. La cuestión relativa a quien se apropia de los recursos que genera la actividad comercial como la distribución de los mismos será una constante en la historia nacional y tal vez nunca mejor expuesta en los prolegómenos de la firma del Pacto Federal de 1831 por Pedro Ferré.

Estas tensiones que se dieron en toda América Latina, se dieron también con variada intensidad en el Río de la Plata.

Corrientes y la revolución. Influencia de Artigas

En el contexto relatado Corrientes puede ser descrita con las contradicciones propias de una sociedad con claros vestigios coloniales en cuanto a su organización social y política pero que no escapaba a los nuevos aires ideológicos que corrían por el Orbe.⁴

Cuando se producen los acontecimientos de mayo de 1810, Corrientes hasta entonces en la jurisdicción de la Intendencia de Buenos Aires es invitada a prestar el reconocimiento de la Junta surgida en Buenos Aires. Ejercía la gobernación el Teniente Gobernador Pedro Fondevilla en esos momentos y el Cabildo de Corrientes que presta su reconocimiento a la Junta, elige como representante al Dr. José Simón García de Cossio. Por orden de ésta, Fondevilla es sustituido por Elías Galván, por el carácter de español peninsular del primero. La adhesión a la Junta y su reconocimiento al enviar un representante al Congreso convocado para determinar la forma de gobierno, el apoyo prestado a Belgrano en la campaña al Paraguay dan cuenta de que aun con la conmoción que significaba la desaparición de las autoridades metropolitanas los conflictos con el gobierno central no son de mayor significancia.

⁴ Un detalle interesante lo constituye la quema en la plaza pública del Contrato Social de Rousseau. Ver GALIANA, Enrique Eduardo (2010) *Temas de Historia*. Moglia ediciones. “Influencia del Pensamiento de la Revolución Francesa en los hombres de Mayo”. “El Contrato Social de Rousseau en la Ciudad de Corrientes”. “Antecedentes Históricos”.

Sin embargo, esta situación no se iba a mantener en el tiempo, las medidas económicas que tomadas desde Buenos Aires que afectan los intereses de Corrientes, unida a la suscripción de los Tratados de Pacificación en septiembre de 1811 para dar solución al problema portugués fue visto con desagrado en esta región. Con la aparición de Artigas en la zona, enfrentando al portugués pero también introduciendo nuevas ideas respecto de la forma de organizar el Estado distintas a la del centralismo, Corrientes va definiendo un nuevo perfil político y económico que no solo la alejaron de la influencia de Buenos Aires sino que también convulsionará a la política correntina en su interior convirtiéndose en un baluarte del artiguismo.

Entre 1810 y 1814, se suceden los gobiernos nombrados desde Buenos Aires, al nombramiento en carácter de Teniente Gobernador de Elías Galvan, le suceden entre 1811 y 1812 el del Alcalde de primer voto del Cabildo Joaquín Legal y Córdoba y el del Carlos Casal. Las ausencias de Galván involucrado en las campañas militares hicieron que a su influencia se desempeñen los miembros del Cabildo indicados.

Ese mismo año, 1812, también se suceden los gobiernos de Valdenegro, nombrado por Sarratea como jefe del ejército que estaba en las orillas del río Uruguay nombra para estabilizar la situación en Corrientes, y el de Toribio Luzuriaga designado a su vez por el Triunvirato. Luego de éstos y hasta la designación del Teniente Coronel José León Domínguez por la Asamblea del año XIII el cabildo integrado por Sebastián de Almirón, Francisco Antonio Soto, José Francisco Rolón, Francisco de Paula Pérez, Eugenio T. Cabral y Juan Placido Martínez ejerció el gobierno con la anuencia de Buenos Aires.

En este breve período de tiempo la situación de Corrientes estará signada por la separación de los españoles europeos de los cargos públicos -situación que se repite no solo en el resto de las Provincias Unidas del Río de la Plata sino también en América Latina casi por entero⁵, la situación caótica en el interior del territorio provincial, la desconfianza hacia una nueva invasión de los paraguayos y de los portugueses. También para esta época, la influencia de Artigas instalado en las Misiones con el rango de Teniente Gobernador de los

⁵ Las tensiones entre peninsulares y criollos será una constante a lo largo de América Latina y sin posibilidades de retorno aun con la vuelta de Fernando VII al trono. Para ver el caso específico de Corrientes ver RAMÍREZ BRASCHI, Dardo (2010) *Patriotas y Sarracenos*. Moglia ediciones.

pueblos de Misiones con asiento en Santo Tomé se hacía sentir generando divisiones en el seno de la sociedad correntina.

En marzo de 1814 se produce en Corrientes un importante acontecimiento político. Se derroca por parte de Juan Bautista Méndez al último teniente gobernador designado por Buenos Aires erigiéndose en el cargo en su lugar y se consagra a Corrientes bajo el protectorado de Artigas. A instancias de éste se convoca el denominado primer congreso correntino “*para declarar la libertad e independencia de la Provincia e instalar un gobierno con todas las atribuciones consiguientes*”. El 20 de abril de 1814 el Cabildo de Corrientes declara la independencia de la provincia bajo el sistema federativo.

Es sin duda un hecho de singular importancia política por cuanto el federalismo dividió a la sociedad correntina en tres grupos: aquellos que adherían a Artigas, los que sin adherir al caudillo oriental sin embargo lo hacían a sus propuestas políticas -dándose el nombre de federales nacionales por los historiadores correntinos- y por último aquellos que compartían las ideas del centralismo. No solo por esta cuestión se dividirá la sociedad de entonces, también por la alteración del orden social que sucedió con la mayor participación de los guaraníes no solo representados en ese congreso, sino también por la decisiva influencia que tenían en el ejército de Artigas.⁶

La importancia de lo relatado antes se da también por que correspondería considerar a esa declaración de independencia como el acta de nacimiento de la provincia de Corrientes en cuanto a la elección de sus propias autoridades; hasta allí se había adherido casi sin ninguna oposición relevante a los gobiernos centrales y le da un valor relativo al decreto de creación de la provincia de Corrientes por parte de la Asamblea del año XIII.

El congreso convocado a instancias de Artigas instalado el 9 de junio de 1814 se declaró depositario de la soberanía provincial y su labor fue esencialmente administrativa, funcionó bajo la decisiva influencia de Genaro Peruggorria –enviado éste de Artigas para la convocatoria y puesta en funcionamiento del congreso– hasta la defección de éste por intentar devolver a Corrientes a la influencia de la Asamblea, situación que denota las tensiones internas de la sociedad correntina.

⁶ Sobre la figura de Artigas entre los historiadores correntinos ver QUIÑONEZ, María Gabriela y LEONI, María Silvia “De gaucho anarquista a caudillo federal. Itinerario de la imagen de artigas en la historiografía correntina”. <http://www.fee.tche.br/sitefee/download/jornadas/2/h5-02.pdf> (extraído de internet el 24 de octubre de 2011).

Con la derrota de Peruggorría y posterior ejecución –aunque con el perdón de los demás involucrados en la revuelta por parte de Artigas– y luego de un período de transición del Cabildo aparecerá en la escena otro personaje singular en la historia de Corrientes: Blas Basualdo. Indio guaraní, lugarteniente de Artigas cuya participación fue decisiva en la derrota de Peruggorría, llega a Corrientes con ánimo conciliador siguiendo las instrucciones de Artigas al respecto.⁷ Designará al Capitán José de Silva gobernador de Corrientes, siendo reconocido por el Cabildo de Corrientes en ese carácter. No será nula la influencia de Basualdo sobre éste, quedando Corrientes bajo la jurisdicción de la comandancia general de armas de Entre Ríos, algunas de las órdenes dadas por Silva eran dejadas sin efecto por Basualdo. De igual modo, el gobierno de Silva será juzgado como uno de tipo relativamente estable al considerar la política conciliador que intentó seguir, medidas para el fomento del comercio, la prohibición de exportar ganado hembra tanto a Buenos Aires como al Paraguay, la aplicación de los derechos eclesiásticos conforme lo dispuesto por el congreso de 1814 dieron un período de relativa prosperidad.

En esta etapa corresponde tener presente la convocatoria de Artigas al Congreso de Oriente del que participaron todos los pueblos del Entre Ríos – Corrientes, Misiones, Entre Ríos y Santa Fe– a fin de considerar la convocatoria al Congreso que iba a llevarse a cabo en Tucumán. Allí se reafirma el programa artiguista respecto de la organización del Estado dado por las instrucciones a sus diputados para la asamblea del año XIII, pero las desavenencias y el fracaso de la misión de los representantes de este congreso en Buenos Aires hizo que Corrientes como los demás integrantes de la Liga de los Pueblos Libres no participara del congreso que declarararía la independencia.

En septiembre de 1815 se produce el levantamiento de Miguel Escobar que saca del gobierno a José de Silva –también acorralado por las denuncias

⁷ Es factible que uno de los motivos por los cuales Artigas fuera visto en forma despectiva por algunos historiadores correntinos, Mantilla en especial, lo fuera por su asociación con uno de los sectores desfavorecidos de la sociedad de la época como lo eran los aborígenes. Eduardo Azcuy Ameghino rescata a Artigas como un reformador social al otorgar representatividad a los aborígenes que le granjea su apoyo a la par que le hace perder el favor de los sectores sociales más acomodados de la sociedad. Ver del autor citado “Artigas y la Revolución Rioplatense: Indagaciones, argumentos y polémicas al calor de los fuegos del Siglo XXI”. En: ANSALDI, Waldo (coord.) (2006) *Calidoscopio Latinoamericano. Imágenes Históricas para un debate vigente*. Ariel Historia.

que pesaban en su contra por el manejo de los Correos que estaba a su cargo— y nombra en su lugar al notario Francisco de Paula Araujo; situación que perdurará hasta el 3 de octubre de ese año donde el Cabildo asume el mando militar y político situación aceptada por Escobar.

En diciembre de ese año se produce a la convocatoria al segundo congreso que tendría por finalidad designar los nuevos miembros del Cabildo y un nuevo teniente gobernador, resultando designado para el cargo Juan Bautista Méndez. Su gobierno estará signado por la invasión de los portugueses a la Banda Oriental con la complacencia del Directorio y el Congreso, el recrudecimiento de la guerra con Buenos Aires por la cuestión de Santa Fe y una deteriorada situación económica donde los recursos a los que se veía obligada a hacer frente la provincia se destinaban principalmente a este rubro; sin olvidar por supuesto que un importante contingente de correntinos integraban las fuerzas militares de Artigas.

La situación relatada en el párrafo anterior trajo descontento en la capital provincial en especial, donde si bien se adhería a la idea del artiguismo en cuanto a la defensa del gobierno propio era también evidente el cansancio que provocaba tantos años de esfuerzos consumidos en aras de campañas militares,⁸ también era mirado con recelo la especial atención que ponía Artigas en los guaraníes considerando a éstos como un factor de alteración del orden social.

Justamente en 1818 ante el avance de los portugueses, el hastío antes comentado hizo ver en algunos jefes correntinos la posibilidad de defecionar del bando artiguista basados en la promesa de los portugueses de respetar la integridad de la provincia. En este marco es que se comprende el levantamiento de Vedoya que en su conflicto con Escobar derrota a éste en una actitud traicionera, convoca a un congreso para pacificar la provincia y se hace nombrar gobernador.

El nombramiento de Vedoya dará lugar a la aparición en escena de otro personaje Andrés Guacurarí (Andresito), indio guaraní, hijo adoptivo de Artigas que con el contingente de indios guaraníes a su mando retoma el poder para el artiguismo, renueva los integrantes del Cabildo (28 de octubre de 1818) destacándose que en la renovación no solo obtuvieron cargos sus adeptos, también los miembros del partido vencido.

⁸ Al respecto del cansancio que produjo el esfuerzo bélico ver Donghi Tulio Halperín. *Revolución y Guerra. Formación de una Elite Dirigente en la Argentina Criolla. Siglo XXI Editores. Buenos Aires 2005.*

En la historiografía correntina aun es objeto de profundas polémicas la actuación de Andresito, situación en la que no me detendré aquí, sino para resaltar que en marzo de 1819 se retira de la provincia dejando el gobierno nuevamente en manos de Juan Bautista Méndez. Marcharía hacia su definitiva derrota y posterior prisión y muerte en las mazmorras portuguesas.

Entre tanto la situación de Artigas en la Banda Oriental era desesperante, pero aun Francisco Ramírez —caudillo entrerriano, comandante de Armas de Arroyo de la China actual Concepción del Uruguay— y Estanislao López —caudillo santafesino— todavía respondían a sus órdenes; en ese carácter obtienen en la batalla de Cepeda —1º de febrero de 1820— una victoria que modificará definitivamente los destinos del artiguismo además de producir un cambio esencial en el sistema político.

Con la disolución del Directorio y el Congreso que declaró la independencia en 1816 y consideró la monarquía como una forma de gobierno plausible en un intento de obtener el reconocimiento de la independencia pero también de obtener el orden interno, que dictó la Constitución de 1819, se termina una etapa de la historia argentina.

Se destruye definitivamente la división territorial basada en la Real Ordenanza de Intendentes, surgen nuevas provincias cada una de ellas dictándose una constitución provincial que receptan los postulados del liberalismo político — con la excepción hecha de Buenos Aires que no se dictará una constitución hasta 1854— y establecen entre ellas una nueva modalidad de reconstruir una autoridad, la política de pactos conformando entre ellas ligas ofensivas defensivas que serán el fundamento de la organización nacional establecido en el preámbulo de la Constitución de 1853 al establecer que la reunión de los constituyentes lo es en función del cumplimiento de pactos preexistentes.⁹

⁹ Corresponde resaltar aquí que sobre esta idea también se construye la idea de la existencia de una Nación Argentina que preexistía con anterioridad a 1810. Bartolomé Mitre sostiene al respecto para relatar el cuadro de situación posterior a Cepeda que *“Toda forma de autoridad legal desapareció. Ninguna institución coherente permaneció en pie. Ningún principio de derecho público sobrenadó en medio de aquel gran naufragio. Solo quedó una Nación independiente en el hecho; una constitución geográfica y social, anterior y superior a las leyes escritas; un pueblo políticamente desorganizado, regido por sus instintos y por tradiciones históricas o reglas consuetudinarias; una asociación política en embrión; una federación rudimental, y fuerzas excéntricas que coincidían empero en puntos determinados y obedecían a leyes persistentes, revelando un principio de vida robusta, que necesitaba nuevos órganos apropiados a*

El primero de esos pactos es el del Pilar, con Artigas en derrota Ramírez y López suscriben el 23 de febrero de 1820 dicho acuerdo con el gobernador provisorio de Buenos Aires don Manuel de Sarratea. Es esencia un tratado de paz, pero lo más destacado del mismo es el cambio de actitud operado en Buenos Aires. Hasta allí ante cada disolución de un gobierno con carácter general el cabildo de esa ciudad en forma casi inmediata formaba otro sujeto a la ratificación de los pueblos del interior, sin embargo con la disolución del Congreso modifica su accionar reconociendo de hecho el sistema federal -como mejor salvaguarda para sus intereses- y deja la organización definitiva del Estado a la reunión de un Congreso a llevarse a cabo dentro de los sesenta días de producida la ratificación del mismo en el convento de San Lorenzo donde se fijaría en forma definitiva la organización del Estado bajo el sistema federal.

Como también sabemos, este tratado al no contener mención alguna a la Banda Oriental excepto para invitarla a suscribir el mismo si resultare de su conveniencia, como tampoco declarar la guerra al Portugal que había invadido la Banda Oriental; desató la furia de Artigas rechazando los términos del mismo, acusando de traición a Ramírez por lo que en forma casi inmediata los antes aliados ahora se transformaban en enemigos.

Es en esta circunstancia en la que se produce la convocatoria a un Congreso en su campamento de Avalos, localidad situada en la provincia de Corrientes, a efectos de evaluar la situación que traía aparejada el Tratado de Pilar. En el mismo el Cabildo de Corrientes presta a suscribir el acuerdo en fecha 24 de abril de 1820, ya sea por la convicción propia de que al general Artigas le asistía la razón o por procurar defenderse de Ramírez salvando así la libertad de la provincia.

El texto del acuerdo es el siguiente:

Acta celebrada entre los Jefes militares y Representantes políticos de las tres Provincias: Banda Oriental, Corrientes y Misiones, reunidas en Congreso para resolver lo más conveniente por sostener la Libertad e Independencia de estas Provincias contra los enemigos exteriores; en orden a los intereses de la federación y de común

sus nuevas necesidades, para desenvolverse en lo futuro. Era la transición orgánica. (MITRE, Bartolomé (1887) Historia de Belgrano y de la Independencia Argentina. Buenos Aires. Félix Lajouane Editor. T.III. Edición definitiva corregida y autorizada por Bartolomé Mitre, citado por Lotero Oscar en Mitre y la Construcción Intelectual de la Nación Argentina. Tesis inédita).

acuerdo resolvieron lo siguiente:

Art. 1° - Los Jefes y Representantes de las tres Provincias se comprometen con todos los esfuerzos y recursos de sus Provincias, a sostener una guerra ofensiva y defensiva por la Libertad e Independencia de estas Provincias.

Art. 2° - El Jefe de los Orientales, ciudadano José Artigas será reconocido por los Jefes y autoridades de las Provincias de la Liga por el Protector de su Libertad y queda autorizado para decidir de la guerra y de la paz contra los enemigos exteriores e interiores.

Art. 3° - Las tres Provincias de la Liga se comprometen al cumplimiento de las providencias del excelentísimo señor General como Director de la guerra y la paz.

Art. 4° - El excelentísimo señor Protector y Director de los pueblos se compromete por su parte a no celebrar convenio ni tratado alguno con los enemigos exteriores o interiores sino aquel que asegure y deje a salvo la Libertad e Independencia de estas Provincias.

Art. 5° - Las Provincias de la Liga no pueden ser perjudicadas ni en la libre elección de sus Gobiernos, ni en su administración económica según los principios de la federación. Art. 6° - Las tres Provincias admiten bajo estos principios a otra cualquiera que entre por los intereses de una liga ofensiva y defensiva hasta la resolución en un Congreso General de las Provincias. Cuyos artículos firmados y ratificados ante mí por los Jefes y Representantes de las tres Provincias, se mandan publicar y archivar en cada una de ellas por los Jefes y Autoridades de cada respectiva Provincia como un constante documento de la expresión de su voluntad. Para ello se firman tres de un tenor de la presente acta celebrada en esta costa de Avalos, a 24 de abril de 1820.¹⁰

El tratado ratifica un modo de actuar inaugurado por Artigas, los pactos realizados entre entidades territoriales para la conformación de un Estado que les de unidad. Trata temas relativos a la seguridad y defensa de sus integrantes,

¹⁰ Texto extraído de la obra de RAVIGNANI, Emilio (1939) *Asambleas Constituyentes Argentinas*. Tomo VI. Instituto de Investigaciones Históricas de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Talleres S.A. Casa Jacobo Peuser Limitada. Buenos Aires, pág. 137.

la libertad de comercio y de elección de sus autoridades, pero lo más importante es que la unión es transitoria hasta la resolución definitiva respecto de la organización del Estado por medio de un congreso general de provincias.

Cualquiera que haya sido el objetivo político del Cabildo de Corrientes, el mismo fracasó. Artigas se ve obligado a exiliarse en el Paraguay y Corrientes formará parte de la República de Entre Ríos durante los años 1820 a 1821 en que recobrará su independencia.

Entre 1814 y la caída definitiva de Artigas con su exilio al Paraguay en 1820 la provincia de Corrientes estará avocada casi con exclusividad a contribuir a las acciones bélicas, ya sea para reguardar las fronteras de los portugueses, por conflictos que se daban entre los distintos sectores de la sociedad incluyendo el problema aborigen en el territorio de la actual provincia de Misiones, pero especialmente porque su contingente militar constituía una base de apoyo esencial al artiguismo en la zona. Ese permanente estado de tensión provocó la destrucción de la riqueza y el agotamiento de los distintos sectores sociales, situación que se pone de manifiesto especialmente cuando la estrella de Artigas empieza a declinar.

El programa artiguista

En una apretada síntesis se ha descrito el cuadro de situación de la provincia de Corrientes entre 1810 y 1820. Hemos destacado la adhesión de Corrientes al artiguismo sin embargo el relato estaría incompleto si no se explicara también en qué consistía el sistema propuesto por Artigas.

Se debe tener presente que la revolución de mayo de 1810 plantea dos problemas a resolver, el de la independencia política y el de la formación del Estado. El primero se resolverá en un lapso relativamente breve, el segundo dejará su huella por un tiempo prolongado. La dificultad de remplazar a un Estado que hasta allí había funcionado con relativa eficacia será una constante irresuelta hasta casi finales del siglo XIX. Para la primer década del proceso revolucionarios las opciones políticas de la época se basaban en si la soberanía era única e indivisible o si por el contrario podría ser dividida. La teoría de la retroversión del poder esgrimida en el cabildo abierto del 22 de mayo dejó al descubierto que para la construcción de un Estado que contenga las unidades territoriales que componían el Virreinato precisaría contar con el libre acatamiento de éstas.

El centralismo, con su dogma de la indivisibilidad de la soberanía, era la opción política al alcance de la mano producto de la admiración que producía en nuestra elites el modelo francés, pero también no puede dejarse de lado que existía ya una tradición de centralismo en las reformas de los borbones cuyo exponente más característico al respecto fue la Real Ordenanza de Intendentes.

Según este sistema la soberanía es única, indivisible y absoluta; cualquier intento de limitarla a favor de otra entidad implica lisa y llanamente la carencia de esa cualidad soberana. El pacto que da origen al Estado es entre individuos, no entre Estados hasta allí independientes entre sí. El primer modo de construcción estatal dará origen a los modelos centralistas, el segundo será el modelo elegido por Artigas que tomó de la experiencia de los Estados Unidos a través de sus lecturas de una obra clásica sobre el constitucionalismo norteamericano: *La Independencia de la Costa Firme justificada por Thomas Paine treinta años ha*. La traducción hecha por el venezolano García de Sena de dicha obra será un elemento vital para el conocimiento del constitucionalismo norteamericano en Latinoamérica.¹¹

Artigas propone otro modo de organización estatal, la formación del Estado debía provenir no del contrato entre particulares al modo del Contrato Social de Rousseau, sino de un pacto entre las entidades territoriales en la que todas tengan igual representatividad y contribuyan a conformar un gobierno nacional que se ocupe de los asuntos generales mientras que las provincias se encargarían de los asuntos particulares.

Sin lugar a dudas esta era la doctrina que mejor se avenía a la retroversión del poder en los pueblos, ya que los documentos de la época ponen de manifiesto la necesidad de la participación de los representantes de los pueblos del interior para la conformación del Estado. Corresponde también tener presente que esto nos llevaría a tratar otro problema que es a quien representa el diputado, y la imperatividad del mandato: solo tendrá esta cualidad si su representado

¹¹ La obra mencionada es considerada por diversos autores de manera desigual. El elemento unificador en cuanto a su valor es el apéndice documental puesto que contenía las constituciones americanas de 1778 —de neto corte confederal— y de 1878 con sus distintas enmiendas hasta 1811 además de diversas constituciones estatales como ser la de Massachusetts de 1780 de clara influencia en el contenido de las instrucciones a los diputados orientales para la Asamblea del año XIII y para el proyecto de constitución de la Banda Oriental. Para un análisis de las lecturas de Artigas ver DEMICHELI, Alberto (1962) *Origen Federal Argentino*. Buenos Aires: Depalma.

es el pueblo que le dio el mandato ya que si representa al cuerpo de la Nación ese mandato pierde la imperatividad.¹²

El programa artiguista está expuesto en las instrucciones a los diputados orientales para la Asamblea del Año XIII, donde surge por primera vez el planteo federal frente a la fórmula centralista, sin embargo no será únicamente allí donde se exponga dicho programa: el proyecto federal del diputado oriental Cardozo presentado en el seno de esa asamblea, el proyecto de constitución para la Banda Oriental, la ratificación de esos documentos en el seno del Congreso Federal de 1815 y varios documentos más dan cuenta del programa artiguista.

Sin embargo es en las instrucciones a los diputados orientales donde se plasma por primera vez en forma sistemática un proyecto de construcción estatal basado más bien en el confederacionismo que en el federalismo propiamente dicho. Allí, además de la declaración de la independencia, se expone que no se admitirá otra forma de gobierno más que la confederación por pactos, el reparto de competencias entre el gobierno nacional que se encargará solo de los asuntos generales dejando a salvo las competencias particulares que corresponden a las provincias, el dictado de una constitución que promueva la libertad civil y religiosa en su máxima extensión a la cual en sus líneas generales las provincias debían adherir. Hasta el dictado de esa constitución las provincias formarían ligas ofensivas defensivas con las cuales garantizarían su libertad e independencia. La representación en el Congreso que organizaría el Estado sería igualitaria entre todas las provincias, aspecto éste que luego se plasmará en el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos, lo que determinará el rechazo a esta postura por parte de Buenos Aires.

El programa de Artigas no se agota allí, también trata aspectos económicos tales como la abolición de aduanas interiores, la habilitación de nuevos puertos, y un proteccionismo económico en cuanto protege las producciones locales gravando las del extranjero que se pudieran producir en el lugar.

¹² Hasta el Congreso Constituyente de 1824 a 1827 el problema del sujeto de la representación reviste una trascendencia vital. En forma casi usual los diputados una vez que asumían el carácter de congresales dejaban de lado su condición de representantes del lugar a que pertenecían para serlo de la Nación. Con singular claridad y con plena consciencia del problema en las Instrucciones en el Artículo 19 del texto fechado el 5 de abril de 1813 se indicaba que no se presentarían los diputados de la Banda Oriental como diputados de la Nación sino como representantes de su pueblo por qué no aprobaban el decreto de inserto en El Redactor que les daba el carácter de representantes de la Nación.

Los pactos en la organización constitucional argentina

Como se dejó establecido antes la cuestión más ardua a resolver luego de 1810 es la de organizar el Estado. A este fin es conveniente hacer notar que el liberalismo político es lo que dará sustento en a los procesos revolucionarios y así quienes adscribirán al centralismo como al federalismo no diferirán en esos principios rectores en lo que hace los fundamentos dogmáticos, sino en el modo de repartir el poder.

La idea del Pacto o del Contrato Social ponen de manifiesto la existencia de un cambio en el ejercicio de la soberanía, ya no será ésta una delegación de la autoridad divina a una persona, sino que va a mediar entre el origen del poder y el gobernante una entidad nueva: el pueblo. En este punto también es conveniente hacer notar la diferencia entre la situación europea y la de América Latina, allí la lucha es para limitar el poder en estos lares lo será para constituir una autoridad legítima común.

Está fuera de toda duda que la idea de la retroversión del poder es la que da fundamento a la idea del gobierno propio, pero la pregunta a responder es a quien se retrovierte el poder, es al pueblo o en su defecto a cada uno de los pueblos en particular. Según la memoria de lo acontecido en el Cabildo Abierto del 22 de mayo de 1810 las tesis expuestas por Juan José Castelli y el fiscal de la Audiencia Genaro Villota avalarían una y otra postura respectivamente, optándose por la formación de una Junta Provisoria que reconocida por los pueblos del virreinato ejercería en carácter de autoridad común hasta la determinación de la forma de gobierno por un congreso.

José Carlos Chiaramonte sostiene al respecto que el derecho natural daba los suficientes argumentos teóricos tanto para el centralismo como para el sistema contrario, de tal suerte que los precedentes de una y otra forma de gobierno hay que buscarla no solo en las fuentes norteamericanas o francesas sino – principalmente– en los teóricos del derecho natural por ser estas doctrinas las más difundidas y conocidas por los intelectuales de la época.¹³

Sin embargo parece acertado considerar que en el vocabulario político de la época, si bien las invocaciones a la retroversión del poder pueden parecer

¹³ Ver CHIARAMONTE, José Carlos (2011) La cuestión de la soberanía en la génesis y constitución del Estado Argentino. Extraído el 24/10/2011 de la página web <http://www.historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional/article/viewArticle/122>

híbridas, los modelos institucionales seguidos por los primeros gobiernos tienen una indudable vinculación con el modelo francés y ellos basados en la idea del Contrato Social de Rousseau justificando la caracterización de la soberanía en única, indivisible y absoluta.

De tal suerte que la constitución del Estado obedecerá a dos modos de concebir a ésta, o bien es un contrato entre todos los miembros de la sociedad considerados individualmente siguiendo el modelo del contrato social de Rousseau o bien es un acuerdo entre las distintas entidades territoriales. Lo cierto es que tomando como válida la postura que el poder retrovirtió a cada uno de los pueblos, la constitución de la autoridad común podría provenir únicamente mediante el consentimiento de éstos; y ello explica que el dilema de a quien representan los diputados reunidos en congreso adquiera relevancia vital: representan a la entidad territorial que les otorgó un mandato o al cuerpo entero de la Nación.

Mientras el centralismo será la opción preferida por Buenos Aires basada no solo en sus preponderancia política y económica sino también en que como continuadora del orden de la Real Ordenanza de Intendentes podía argüir el ser ciudad capital con funciones de superintendencia; el modelo pactista será la propuesta por Artigas a partir del acuerdo entre los pueblos considerados individualmente y en iguales condiciones.

Este modelo tiene su basamento en el constitucionalismo norteamericano y fue expandiéndose aun cuando no se podría argumentar que ese método no tenía ya suficientes antecedentes históricos, la esencial influencia del constitucionalismo norteamericano es que lleva a la práctica principios que hasta allí habían sido solo teóricos aplicándolos de un modo enteramente nuevo.

El Estado Argentino es una construcción de las provincias que lo precedieron, no cabe aquí adentrarnos en el debate respecto del carácter de las mismas, lo que está fuera de toda duda que sin el acuerdo que implicó la Constitución de 1853 entre las provincias el Estado Argentino no hubiera existido.¹⁴

¹⁴La condición de provincias fundadoras del Estado Nacional y las que fueron creadas por ley luego de la aparición de éste es distinta. Enrique Galiana sostiene que solo las primeras son indestructibles salvo por voluntad propias, si una provincia fue creada por ley del congreso esa cuerpo podría determinar su desaparición. Ver GALIANA, Enrique Eduardo (2007) *Orden y Progreso. Provincias fundadoras y nuevas provincias. El modelo de crecimiento oligárquico*. Moglia ediciones.

Cuando la Constitución menciona los pactos preexistentes entonces hace referencia a ese método de conformación del Estado, sin embargo la duda es si todos los pactos pueden ser considerados preexistentes o bien existen algunas limitaciones, y en su caso si el Pacto de Avalos puede ser considerado en tal carácter.

No es ésta una polémica nueva, muy por el contrario el tema ha dado lugar a diversas interpretaciones. Frente a una postura estricta, y que podríamos considerar mayoritaria, basándose en la interpretación literal del Informe de la Comisión de Negocios Constitucionales del 18 de abril de 1853 se mencionan con ese carácter el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos y el Pacto Federal de 1831, postura ésta sustentada por Aristóbulo del Valle; pero existe otra postura que denominaríamos amplia y que considera que todos los pactos que ponen límites a la voluntad nacional, a su territorio, que reglan sus relaciones con las demás provincias o con estados extranjeros deben ser considerados preexistentes. Postura ésta brindada por Sarmiento en su obra *“Comentarios de la Constitución de la Confederación Argentina”*. Sin embargo ambas posiciones tienen en común que excluyen los pactos llevados adelante durante el ciclo artiguista, existiendo entonces otra postura —la cual comparto— brindada por el Dr. Alberto Demicheli en su obra *Formación Constitucional Rioplatense* y seguida entre otros por Alfredo Galleti.

Según este autor, los pactos preexistentes son muchos y se encuentran escalonados desde 1813 hasta 1860 y son los que imponen a la Argentina su régimen actual. Caracterizando que aquellos pactos que proclaman el sistema federal con sus grandes libertades básicas o prevean la convocatoria de un Congreso Constituyente revelando además la idea de una pertenencia a una Nación son los aludidos en el preámbulo de la Carta Magna. Fundamenta su postura en que si bien el informe de la Comisión de Negocios Constitucionales nombra únicamente a esos dos pactos, la misión de arreglar la administración del País bajo el sistema federal es la base del proyecto y no podría haber sido excluido de la Constitución. Bajo estas premisas entonces cabe incluir al pacto de Avalos en la categoría de preexistente.

Garantiza y reconoce la existencia de Corrientes como entidad de derecho público: situación omitida por el Pacto del Pilar, este acuerdo es suscrito por Estanislao López, Francisco Ramírez y Manuel de Sarratea como representan-

tes de Santa Fe, Entre Ríos y Buenos Aires sin alusión alguna a la provincia de Corrientes cuyas fuerzas también integraron el contingente militar triunfador en Cepeda. Corrientes hasta allí se había comportado en forma independiente de las dos provincias antes nombradas y en ese carácter integró la Liga de los Pueblos Libres, esta situación variará con la derrota definitiva de Artigas y la incorporación de Corrientes a la República de Entre Ríos.

Establece el Federalismo como forma de organización del Estado: No solo se establece en forma precisa que las provincias se regirán por sus propias instituciones cuando se establece que *“las provincias de la liga no pueden ser perjudicadas ni en la libre elección de sus gobiernos ni en su administración económica”* sino que las administraciones deben ser conforme a los principios de la federación. Si bien constituye una autoridad que unifique los esfuerzos bélicos para seguridad y defensa de la liga su autoridad queda reducida a ese fin. Como también lo establecerá el Pacto Federal de 1831, la liga es abierta a cualquier otra provincia que admitan esos principios.

Prevé la realización de un Congreso: Un Congreso que organizará el Estado bajo el sistema federal, con el reparto de competencias ya indicado en las instrucciones a los diputados orientales para la asamblea del año XIII y ratificado por el Congreso de Oriente.

Por ello no hay motivos para no considerar al Pacto de Avalos como uno de los pactos preexistentes a los que hace referencia el preámbulo de la Constitución Nacional. Sin duda este pacto no hace sino reafirmar los postulados del programa artiguista basado en la organización del Estado mediante el acuerdo de entidades territoriales preexistentes, a través de pactos hasta la sanción de una constitución que recepte los principios del federalismo con el reparto de competencias entre la Nación y las Provincias.

La Constitución Nacional es un acuerdo entre las provincias que preexistieron a la Nación ese acuerdo no podía llegar por imposición sino que requería en algún punto el consentimiento de las provincias. Por ello no en vano tiene vigencia aun la obra de Juan Álvarez (Las Guerras Civiles Argentinas) que constituye un intento de brindar una explicación sobre el origen de las guerras civiles argentinas y la organización nacional a través de la influencia que tuvieron los factores económicos al respecto. De allí que considere esos aspectos estableciendo su inmediata relación con los conflictos interiores que tienen su origen en una desigual capacidad productiva de las distintas regiones que componían el virreinato trasladando dicho problema a la etapa que se inicia en

1810 con la revolución de mayo. La gran extensión del territorio, la despoblación, el sistema ganadero que fomentaba este último ítem, la falta de instrucción de la gran mayoría de sus habitantes, las trabas legales y un único puerto por donde brindar salida a los productos del interior fueron los motivos por los que de continuo los pueblos tuvieron que recurrir a las armas para dirimir sus disputa. Por esa razón, el autor desglosa la dificultad que tuvieron los pueblos para llegar a una fórmula conciliatoria de todos los intereses regionales para acceder a formar parte de una entidad superior que formaría el Estado Argentino.

La conciencia de lo frágil de su legitimidad y sustentabilidad en lo político y económico de los pueblos de la Provincias Unidas del Río de la Plata hicieron de ello un motivo fundamental para construir el Estado Nacional, pero como dejaba plasmado el ilustre Jefe de los Pueblos Libres el reconocimiento se podía obtener por obediencia o por pacto, el camino del pacto fue el que finalmente prosperó en la historia nacional.

La Constitución Nacional no fue fruto solo de ideas de la época, fue también la finalización de un proceso y el inicio de otro nuevo, en ese desandar caminos para la construcción del Estado se debió recurrir al consenso entre las partes. El federalismo por pactos terminó prevaleciendo, a más de ciento cincuenta años de historia nacional el federalismo es aun una materia pendiente en la Argentina.

Bibliografía

- ÁLVAREZ, Juan (1983) *Las Guerras Civiles Argentinas*. Buenos Aires: Universitaria de Buenos Aires.
- AZCUY AMEGHINO, Eduardo (2006) "Artigas y la Revolución Rioplatense: Indagaciones, argumentos y polémicas al calor de los fuegos del Siglo XXI". En: ANSALDI, Waldo (coord.) (2006) *Calidoscopio Latinoamericano. Imágenes Históricas para un debate vigente*. Ariel Historia.
- AZCUY AMEGHINO, Eduardo (1986) *Artigas en la Historia Argentina*. Buenos Aires: Corregidor.
- CASTELLO, Antonio Emilio (1984) *Historia de Corrientes*. Buenos Aires: Plus Ultra.
- CARMAGNANI, Marcello (Coord.) (1996) *Federalismos Latinoamericanos: México/ Brasil/ Argentina*. México: Fondo de Cultura Económica. Fideicomiso Historia de las Américas.

- CHIARAMONTE, José Carlos (1997) *Ciudades, Provincias, Estado. Orígenes de la Nación Argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- CHIARAMONTE, José Carlos (2004) *Nación y Estado en Iberoamérica. El Lenguaje Político en tiempos de las Independencias*. Buenos Aires: Sudamericana.
- CHIARAMONTE, José Carlos (1992) *Mercaderes del Litoral. Economía y sociedad en la provincia de Corrientes, primera mitad del siglo XIX*. Buenos Aires: FCE.
- CHIARAMONTE, José Carlos (2011) La cuestión de la soberanía en la génesis y constitución del Estado Argentino. Extraído el 24/10/2011 de la página web <http://www.historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional/article/viewArticle/122>
- DEMICHELI, Alberto (1962) *Origen Federal Argentino*. Buenos Aires: Depalma.
- DEMICHELI, Alberto (1956) *Formación constitucional Rioplatense*. Buenos Aires. Buenos Aires: Roque Depalma, 3 vols.
- DOMÍNGUEZ, Wenceslao (2006) *Obras Completas*. Tomo I. Moglia ediciones.
- DOMÍNGUEZ, Wenceslao (1964) *El Primer Congreso Correntino. Sesquicentenario de la Autonomía de Corrientes. 1814-1964*. Buenos Aires.
- DONGHI, Tulio Halperin (1996) *Historia Contemporánea de América Latina*. Alianza.
- DONGHI, Tulio Halperin (2005) *Revolución y Guerra. Formación de una Elite Dirigente en la Argentina Criolla*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- GALIANA, Enrique Eduardo (2010) *Temas de Historia*. Moglia ediciones.
- GALIANA, Enrique Eduardo (2007) *Orden y Progreso. Provincias fundadoras y nuevas provincias. El modelo de crecimiento oligárquico*. Moglia ediciones.
- GALLETTI, Alfredo (1987) *Historia Constitucional Argentina*. Buenos Aires: Platense.
- GÓMEZ, Hernán Félix (1929) *Historia de la Provincia de Corrientes. Desde la Revolución de Mayo hasta el Tratado del Cuadrilátero*. Imprenta del Estado.

- GÓMEZ, Hernán Félix (1929) *El General Artigas y los Hombres de Corrientes*. Imprenta del Estado.
- LYNCH, John (1991) "Los Orígenes de la Independencia Hispanoamericana". En: BETHELL, Leslie (editor) *Historia de América Latina*. Tomo V. Cambridge University Press. Barcelona: Crítica.
- LÓPEZ ROSAS, José Rafael (1963) *Ensayo de Historia Constitucional Argentina*. Santa Fe.
- LOTERO, Oscar. *Mitre y la Construcción Intelectual de la Nación Argentina*. Tesis de Maestría. Inédita.
- LOTERO, Oscar (1998) "Las Instrucciones De Artigas a los Diputados Orientales Para La Asamblea del Año XIII". En: Revista de la Facultad de Derecho de la U.N.N.E., N°11, Corrientes, setiembre de 1998, pág.81.
- MANTILLA, Manuel Florencio (1928) *Crónica Histórica de la Provincia de Corrientes*. Tomo I. Buenos Aires: Espiase y Cía.
- QUIÑONEZ, María Gabriela y LEONI, María Silvia "De gaucho anarquista a caudillo federal. Itinerario de la imagen de artigas en la historiografía correntina". <http://www.fee.tche.br/sitefee/download/jornadas/2/h5-02.pdf> (extraído de internet el 24 de octubre de 2011).
- RAMÍREZ BRASCHI, Dardo (2010) *Patriotas y Sarracenos*. Moglia ediciones.
- RAVIGNANI, Emilio (1939) *Asambleas Constituyentes Argentinas*. Tomo VI. Instituto de Investigaciones Históricas de la Facultas de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Talleres S.A. Casa Jacobo Peuser Limitada. Buenos Aires.
- REYES ABADIE, Washington (1986) *Artigas y el Federalismo en el Rio de la Plata*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- TERNAVASIO, Marcela (2009) *El Pensamiento de los Federales*. Buenos Aires: El Ateneo.