

EL COMPLEMENTO DE "LAS BASES"

Por ENRIQUE DE GANDÍA

Alberdi completó sus famosas *Bases* en 1854 con un estudio sobre el *Derecho público provincial argentino*. En esta obra Alberdi analizó todo el sistema constitucional de la República. Ningún jurista había contemplado el derecho público de las provincias. Sabido es que los federales no presentaron jamás ningún proyecto de Constitución nacional. Buenos Aires fue la primera provincia que se dio un gobierno. Otras provincias esbozaron Constituciones locales que sólo sirvieron para oponerse a un gobierno común. Había que saber, por tanto, qué correspondía al gobierno de las provincias y qué al gobierno nacional. Los defectos de las instituciones provinciales impedían la organización. Alberdi quiso estudiar los principios o fuentes del derecho público de provincia y las instituciones existentes y ofrecer por último un modelo de Constitución para Mendoza que podía adaptarse a las demás provincias. Empezó, por tanto, por explicar que "los elementos del derecho provincial en un Estado federativo constan de todo el derecho no delegado expresamente por la Constitución al Gobierno general del Estado". Los objetos y facultades que correspondían al gobierno común eran los siguientes: gobierno interior, gobierno exterior, hacienda, guerra y marina y justicia. El gobierno general de la Confederación debía legislar en materia civil, comercial, militar y penal. No podía haber tantos códigos como provincias ni catorce sistemas de sucesión hereditaria. La naturalización y ciudadanía, los correos, el derecho de propiedad, el comercio interior y exterior, las pesas y medidas, etcétera, correspondían al Poder Ejecutivo de la Confederación. Asimismo correspondían al gobierno central los tratados, las declaraciones de guerra y de paz, la diplomacia, la defensa exterior, el poder de levantar fuerzas militares, de conferir grados, de permitir la salida y entrada de tropas, de establecer contribuciones directas e indirectas, de crear aduanas exteriores,

de fundar bancos, de crear una sola moneda para todo el país, de fijar derechos de tonelaje y anclaje y extender una justicia nacional sobre todo el país, distinta a la justicia provincial.

Las provincias conservaban todos los poderes propios de la soberanía del pueblo de su territorio, en otras palabras: los que no habían delegado al gobierno nacional. Podían emitir leyes que no se opusiesen a las disposiciones del gobierno nacional. Las provincias debían cuidar la instrucción primaria, la inmigración, la colonización, la fundación de nuevas ciudades, la instalación de industrias, la construcción de puentes y caminos y la seguridad de las personas.

El gobierno nacional era elegido por todas las provincias y a ellas pertenecía. Las provincias elegían un gobernador y un presidente. Al delegar sus poderes, las provincias aumentaban su poder. Ninguna provincia podía ejercer poderes delegados, que correspondían a la nación porque, de lo contrario, despedazaba la nación. La tierra podía dividirse, pero no la soberanía. Una provincia no tenía facultades para declarar guerras. Un tribunal ordinario de provincia era irresponsable ante los pueblos que no lo habían elegido. El aislamiento en que habían vivido las provincias había sido una desorganización constituida. Si hubiera durado aún un tiempo habría terminado por desmembrar la república en tantas otras repúblicas como provincias o ciudades. Las fuentes del derecho público provincial eran las leyes y tradiciones políticas de la colonia que no se oponían al régimen independiente y todas las Constituciones, leyes generales, tratados celebrados con naciones extranjeras, ligas con otras provincias y las prácticas y costumbres constitucionales surgidas durante la época republicana. Las leyes generales y las Constituciones sancionadas en el período independiente eran el Reglamento de administración y justicia de la Asamblea de 1814, el Reglamento provisorio del Congreso de 1817, la Constitución de 1819, la ley fundamental de 1825, la Constitución de 1826 y la Constitución mixta de 1853. Estos reglamentos y estas Constituciones habían establecido muy bien cuáles eran los poderes que correspondían al gobierno nacional. La Constitución de 1853 otorgaba al gobierno general todos los poderes propios de la Nación y daba a las provincias los que le pertenecían y otros que nunca habían tenido.

Estas conclusiones hacían comprender por qué serían ineficaces las disposiciones provinciales que pretendiesen derogar los tratados hechos por el gobierno general con otro país. Alberdi aclaraba estos hechos para demostrar la irresponsabilidad del gobierno separado de

Buenos Aires que negociaba con otras naciones. La provincia de Buenos Aires no había firmado otro tratado de comercio con un país extranjero, mientras representaba a la Confederación, que el de Inglaterra, del 2 de febrero de 1825. Otros tratados de comercio con otros países habrían significado constituir la Nación y esto era lo que Rosas habían perseguido sistemáticamente. No bien constituido el país, los tratados de la nueva nación con otras naciones se habían multiplicado. En consecuencia, ninguna ley de provincia podía impedir a los extranjeros profesar su religión y tener los mismos derechos civiles que los nacionales. Los tratados hechos por el gobierno general obligaban a todas las provincias.

Alberdi estudiaba a continuación los tratados o ligas parciales de las provincias entre sí. Estos tratados constituían casi todo el derecho general del país. En ellos había que separar lo que era político y lo que correspondía a intereses no políticos. Los alcances políticos no podían continuar porque existía una Constitución. Las provincias unidas por tratados parciales podían tenerlos en cuenta en casos judiciales o económicos. Estos tratados eran parciales. Sólo había un tratado provincial al cual habían adherido todas las provincias en el Acuerdo de San Nicolás, el 31 de mayo de 1852, no bien caído Rosas. Era el del 4 de enero de 1831 firmado en Santa Fe por José María Roxas y Patrón, representante de Buenos Aires; Domingo Cullen, de Santa Fe, y Antonio Crempo, de Entre Ríos. Corrientes se había adherido sin firmarlo. Este tratado en realidad sólo sirvió para crear una Liga federal en contra de la Liga unitaria que dirigía el general José María Paz; pero en sus artículos contenía disposiciones de carácter nacional. Ratificaba la unión y homogeneidad del pueblo argentino; unía a todas las provincias en un solo Estado contra ataques extranjeros y para dominar conmociones interiores; extinguía ligas parciales; establecía la extradición de los delincuentes entre las provincias; permitía el libre comercio y la navegación por todos los puertos y ríos; mantenía en Santa Fe una comisión de diputados de las provincias e invitaba a las mismas a reunirse en un Congreso. Este tratado debía ser respetado por las Constituciones de cada provincia mientras no se aprobase la Constitución nacional.

Alberdi se sentía indignado ante el hecho de que en la Argentina las provincias tuviesen que firmar tratados para que el argentino de una provincia fuese reconocido como tal en otra provincia.

Las provincias se habían dado Constituciones que contenían preceptos provinciales y otros de carácter nacional. El hecho se explicaba

por su aislamiento y porque habían copiado principios de las Constituciones generales de 1817, 1819 y 1826. Buenos Aires representaba el ejemplo más notable con su Constitución del 11 de abril de 1854. Con ella había empezado a destruir la soberanía nacional.

La Argentina había conquistado derechos de carácter nacional y de carácter provincial. Los principios constitucionales indiscutibles, logrados con su independencia y con sus ideales, eran la soberanía e independencia del pueblo argentino, el reconocimiento del gobierno como delegado del pueblo, su libertad para elegir su sistema de gobierno, su voluntad como ley, su gobierno nacional y sus gobiernos provinciales, el gobierno dividido en tres poderes, la inexistencia de gobiernos vitalicios, la responsabilidad de los gobernantes, y los derechos naturales del hombre que consistían en la libertad de pensamiento, en la propiedad privada, en la libertad de las personas y en la inviolabilidad de la vida, del hogar y de la dignidad. A todo esto, como es sabido, se había opuesto constantemente Rosas.

Alberdi reconocía que la raíz principal de la organización democrática argentina se hallaba en el antiguo régimen español americano. El pueblo intervenía en la administración pública de los negocios civiles y económicos por medio de los Cabildos. El pueblo disponía de rentas propias para pagar a los funcionarios (jueces, policías, maestros, etcétera). El sistema que parecía propio de los Estados Unidos existía en la América española y había sido suprimido "por el ejemplo del despotismo moderno de la Francia". El Cabildo del 25 de Mayo había dado a los argentinos un gobierno republicano; pero el gobierno de Rivadavia había destruido el Cabildo y el despotismo que surgió de este hecho, de la desaparición de la libertad municipal, significó el comienzo de la tiranía. He aquí como Alberdi señala justamente a Rivadavia como el precursor del rosismo. Los gobiernos provinciales omnipotentes representaron la anarquía.

El endiosamiento de Rivadavia ha hecho mucho daño a los estudios históricos argentinos. Presentado como la antítesis de Rosas no se ha advertido que fue el hombre que, con su despotismo, con su política antifibológica, de exhibición republicana y de secreta adhesión monárquica y, sobre todo, con la supresión de los Cabildos, preparó en gran parte el ambiente que hizo posible el surgimiento de Rosas. Alberdi recordaba a Echeverría, el cual sostenía que en la organización del distrito municipal se hallaba el germen de la organización argentina. Los elogios de Alberdi a los Cabildos españoles no pueden ser mayores. Los gobiernos militares o de policía militar que habían reemplazado

a los Cabildos desde el 1821 no podían compararse en absoluto con los cuerpos administrativos de los antiguos Cabildos. Rivadavia había reemplazado la libertad municipal por la policía militar que copió en Francia y había surgido del despotismo de Napoleón. Alberdi dice verdades que los historiadores modernos, embriagados por el incienso que Mitre tributó a Rivadavia —en el fondo Mitre desdeñaba a Rivadavia— no han sabido distinguir. La ley del 24 de mayo de 1821 que suprimió los Cabildos entregó la justicia a jueces letrados de primera instancia y a jueces de paz, y la política a un jefe y catorce comisarios designados por el gobernador, el cual les daba las atribuciones que tenían. "Esa ley de Rivadavia —dijo Alberdi— ha sido el brazo derecho de Rosas".

Alberdi quería volver a los tiempos virreinales, dar otra vez a los Cabildos los poderes que habían tenido: la administración de justicia civil y criminal en primera instancia por vocales del Cabildo elegidos por el pueblo en votación directa; la policía de orden, de seguridad, de limpieza, de ornato; la instrucción primaria; el cuidado de los caminos, puentes, calles y veredas y los hospitales; la inmigración; las rentas. Había que devolver a los Cabildos la administración de los intereses locales. Los cabildantes debían tener un sueldo y si no cumplían con su deber, multas. Los Cabildos no legislaban; administraban. Los vecinos extranjeros, aunque no fuesen ciudadanos, debían tener asiento en los Cabildos. Los extranjeros debían tener ingerencia en los asuntos locales en que estaban comprometidas sus personas y sus intereses. Alberdi insistía en que había que regresar al antiguo sistema español en América, no sólo en el régimen municipal, sino en el ramo de los impuestos, en las divisiones administrativas de la provincia y en los medios de acción del gobierno provincial.

En cambio, Alberdi explicaba que era preciso alejarse del derecho colonial y del derecho patrio creado en épocas de guerra, para satisfacer las necesidades económicas. Los dos derechos habían alejado a los extranjeros, y el patrio había tenido por fin asegurar la independencia. Conseguidos esos fines, había otro "fin constitucional" en América: poblar sus tierras. Las Constituciones no debían ser de territorios inhabitados. Las garantías civiles de las nuevas Constituciones debían atraer a los extranjeros. Por ello, las Constituciones de las provincias interiores no debían copiar otras Constituciones, sino ser originales: fomentar los matrimonios mixtos, conceder las libertades de culto y de conciencia, dejar la política al gobierno y dar la administración a los Cabildos. El pueblo debía ser instruido, porque el pueblo era más pacífico a medida que era más inteligente.

Alberdi dividía el poder en legislativo, judicial, ejecutivo y municipal. Ningún poder debía ser ilimitado ni tener facultades extraordinarias. El Poder Ejecutivo debía mantener el orden público, presidir las fuerzas militares y abonar los gastos de la administración y del servicio público; pero había que evitar que degenerarse en tiranía. Por ello había que fijar terminantemente sus atribuciones. No podía intervenir en los otros poderes. Los secretarios debían ser partícipes del Poder. Los Cabildos eran pequeños poderes administrativos y económicos. Los cabildantes debían ser electos. Los electores debían tener cultura. "Elegir es discernir y deliberar. La ignorancia no discierne, busca un tribuno y toma un tirano. La miseria no delibera, se vende. Alejar el sufragio de manos de la ignorancia y de la indigencia es asegurar la pureza y acierto de su ejercicio". La demagogia se oponía porque compraba y vendía el sufragio. Los encargados del poder eran responsables de sus actos y debían hacerlos públicos. La prensa debía ser libre para enjuiciar al gobierno. No obstante, no había que olvidar que "la libertad puede ser atacada por la pluma con más barbarie que por la lanza". El abuso de la libertad es un crimen. En los primeros años de la autonomía, la prensa nunca fue libre para atacar los gobiernos de Mayo. En 1820, la autoridad fue combatida por la prensa. Lo que ocurrió, decía Alberdi, fue que en un solo año, el de 1820, el gobierno de Buenos Aires fue derrocado diez veces. El gobierno de Martín Rodríguez tuvo que dar la ley del 20 de febrero de 1821 que reprimía los ataques injustificados de la prensa. Alberdi terminaba esta primera parte de su obra afirmando que toda Constitución de provincia debía contener una ratificación de los derechos y garantías de los habitantes del territorio argentino asegurados por la Constitución de las Provincias Unidas.

En la segunda parte repetía que no había que dar a las provincias lo que era de la nación. Las instituciones provinciales de derecho público que existían en 1853 no se ajustaban a los principios expuestos. El primer gobierno de provincia con tres poderes surgió en Buenos Aires en 1821. En 1820 el país estaba cubierto de provincias independientes. Las restantes provincias se apresuraron a dar forma a sus gobiernos provinciales con los tres poderes: legislativo, judicial y ejecutivo. Así se crearon catorce gobiernos separados y no hubo un gobierno nacional. Cada Sala de representantes tuvo su soberanía ordinaria y extraordinaria. El aislamiento se radicó en instituciones locales permanentes. Durante treinta años, las provincias se acos-

tumbraron a disponer de facultades nacionales que copiaron del gobierno de Buenos Aires. Esta ciudad, en vez de organizarse en provincia, se organizó en nación.

Alberdi hace la historia de la Argentina a través de sus instituciones y la explica con más perfección que los afamados historiadores que han pasado por alto sus explicaciones. En efecto: el gran error de Rivadavia no fue el de sus reformas, tan combatidas, en lo que se refiere a las eclesiásticas, por los clericales egoístas e intransigentes; fue el de investir al gobierno provincial de Buenos Aires de facultades y poderes propios de una nación. En su error, afirmaba Alberdi, cayeron "hombres notables de su escuela que buscan la integridad nacional del país por el camino que conduce derecho a su desmembración". El gobernador tomó el título de Excelencia, que correspondía a los virreyes y presidentes de república, y se apropió atribuciones presidenciales. Los restantes gobernadores hicieron lo mismo. En Estados Unidos había una sola Excelencia —el presidente de la república—; en la Argentina hubo catorce, tantas como los reyes de Europa. Buenos Aires tuvo cuatro ministros de Estado (Chile, con doce provincias, tenía tres). Y así se multiplicaron los ministros en las provincias. Rivadavia legisló en todos los ramos, incluso en marina, cosa que no hicieron las otras provincias por falta de mar. En relaciones exteriores firmó tratados internacionales y actuó como un Estado independiente. Por decreto del 7 de abril de 1824 creó un Cónsul general del Estado de Buenos Aires en Gran Bretaña. Buenos Aires actuaba en nombre de las Provincias Unidas, como su capital, pero la verdad era que procedía por sí sola, sin consultar a las otras provincias ni tener su autorización. Esas leyes sueltas eran la disolución del gobierno nacional argentino. Las provincias imitaron al Estado de Buenos Aires y hasta 1853 ejercieron poderes que en todas partes correspondían a gobiernos nacionales. Las instituciones permanentes que dieron origen a los aislamientos provinciales fueron creadas por Rivadavia en la provincia de Buenos Aires. Es un mérito o un desorden que no puede achacarse a Rosas ni a los caudillos. Rivadavia, nombrado ministro por Martín Rodríguez en 1820, era unitario, pero tuvo que contemperar con el federalismo. Alberdi justifica a Rivadavia diciendo que dio a la provincia instituciones que, a su juicio, pronto convertiría en nacionales: pero la oposición de los caudillos impidió la aprobación de una Constitución nacional y Buenos Aires se quedó con sus poderes de nación, no de provincia.

Estos poderes son los que utilizó Rosas para mantenerse en el gobierno, como déspota, durante veinte años. Las palabras de Alberdi son claras, exactas y terminantes. Hélas aquí:

Los hechos prácticos han dicho de las instituciones locales de Rivadavia más que todo lo que pudiera escribirse. Sólo recordaré los hechos.

Rosas no creó ninguna de las instituciones de que se valió para despotizar veinte años. Casi todas fueron obra de Rivadavia.

Rosas formó y conservó su poder de veinte años: Por las facultades extraordinarias; por el sufragio universal; es decir por el populacho; por el Banco oficial de emisión; por la Policía militar, por los jueces de paz, por los serenos, en lugar de las municipalidades; por el Ejército; por las Ligas o Tratados interprovinciales, que aparentando unir, mantenían desunidas o aisladas a las provincias y destituidas de Gobierno común. He aquí todas las herramientas de su dictadura y de su ascendiente. Nada de eso creó él. Todo lo recibió hecho y formado del tiempo de Rivadavia.

Bajo Rivadavia y a su invitación, asumió la Sala de Buenos Aires el carácter de Legislatura extraordinaria y constituyente, por declaración del 3 de agosto de 1821. El consintió en que la Sala conservase permanente ese carácter extraordinario y constituyente como carácter ordinario. Así fue que desde entonces hasta hoy legisló siempre invocando la soberanía ordinaria y extraordinaria que reviste.

Fue por este carácter rivadaviano que tuvo la Legislatura de Buenos Aires que pudo entregar las facultades extraordinarias a Rosas por todo el tiempo que creyese conveniente, sin dar a nadie cuenta ni razón de sus actos. Podemos decir, fundados en Alberdi, que el despotismo rosista tuvo su origen en las instituciones rivadavianas. Si Buenos Aires hubiese tenido una Constitución que no hubiese permitido entregar facultades extraordinarias, el gobierno de Rosas no habría existido y la unidad del país se habría hecho mucho antes de lo que se hizo. También creó Rivadavia el sufragio universal, por ley del 14 de agosto de 1821, que "trajo la intervención de la chusma en el gobierno, y Rosas pudo conservar el poder apoyado en el voto electoral de la chusma, que pertenece por afinidad a todos los despotismos". Este pensamiento era el mismo de Echeverría. Alberdi agregaba que el Banco con que Rosas mantuvo ejércitos y su tiranía nació de dos leyes inspiradas por Rivadavia, de 1822 y 1826. La policía y la justicia de primera instancia fueron arrancadas a los Cabildos por Rivadavia y puestas en manos de comisarios, jueces de primera instancia y de paz elegidos por el gobierno. Las ligas litorales, que

tanto sirvieron a Rosas para impedir la unificación del país, comenzaron con el tratado del cuadrilátero, ratificado por Rivadavia el 8 de febrero de 1822. Este tratado reconoció la independencia, igualdad de representación, libertad y derechos de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes, y todas ellas se comprometieron a "no entrar en Congreso por ahora, sin previamente reglarse". Este tratado instauró el aislamiento y la independencia de las provincias. También se debe a Rivadavia el primer ejército de provincia para mantener el orden interior. Rivadavia, durante su ministerio, tomó decisiones que corresponden a un poder nacional. Alberdi repetía que todo ello lo había aprendido en Francia. Buenos Aires tenía la ventaja de monopolizar el comercio y la riqueza y gobernar a las restantes provincias desunidas. Es lo que el Estado de Buenos Aires, con su separación de la Confederación, había vuelto a realizar.

El análisis de Alberdi, de los orígenes de la disgregación nacional, encuentra en el aislamiento y en el poder de nación que se atribuyó la provincia de Buenos Aires la causa del rosismo. Buenos Aires, con el aislamiento, gobernó a las provincias, y con la clausura de los ríos, acaparó su comercio y su riqueza. La Constitución rivadaviana de 1826 dio a Buenos Aires o al Poder Ejecutivo la facultad de proponer gobernadores a las provincias, hecho que no fue aceptado por las provincias. El tratado del cuadrilátero del 25 de enero de 1822 fue continuado por el del 4 de enero de 1831 que volvió a dejar el problema de la navegación interior y la distribución de las rentas después que las provincias se hubiesen tranquilizado. Rosas consideró que las provincias nunca estaban tranquilas y convirtió en perpetuos los tratados que debían tener un fin. Llamó traidores a quienes hablaban de convocar un Congreso y consideró un acto de patriotismo sumir el país en la miseria cerrando los ríos a la navegación interior. Esta era la causa americana de Rosas. Entre tanto, Buenos Aires intensificaba el comercio con Europa y el mundo. Todo esto terminó con la batalla de Caseros. El aislamiento rivadaviano y rosista volvió a enigirse en Buenos Aires cuando esta provincia se separó de la Confederación. Su constitución del 11 de abril de 1854 la convirtió virtualmente en una nación.

Alberdi estudió las Constituciones provinciales entonces existentes y demostró cómo en ellas había múltiples facultades, copiadas de las Constituciones de Buenos Aires, que correspondían a la nación y no a una provincia. Las legislaturas estaban investidas de poderes ordinarios y extraordinarios que creaban dictaduras militares. Los gober-

nadores poseían poderes políticos y administrativos que alejaban al pueblo de las funciones públicas. Después de 1853, las provincias reformaron sus Constituciones; pero antes de la caída de Rosas, la forma de gobierno existente en el país conducía directamente a la desmembración total. Los historiadores que dan a Rosas el mérito de haber constituido la nación repiten la monstruosidad más grande sin comprender que, precisamente, fue ese estado de cosas, tan bien mantenido por él, para gobernar cada vez más intensamente e indefinidamente, lo que llevó con rapidez suma a una inevitable disgregación de la nación.

Alberdi refirió, en forma concentrada, la historia del país desde su autonomía de 1810 en adelante. Buenos Aires, primero por Rivadavia y luego por Rosas, representó la república, y el gobernante actuó como un presidente de la nación. Buenos Aires fue la provincia poderosa que decidía los destinos del país. En la república o Estado que aún no tenía una forma de gobierno reconocida ni declarada, no había propiamente una constitución, sino una alianza de provincias. "La república —escribía Alberdi— debe ser ella misma en el ejercicio de su política exterior, y no un mito ridículo escondido detrás de la persona de una de sus provincias".

La conclusión del trabajo de Alberdi era la de aconsejar a las provincias no apropiarse de poderes que correspondían a la nación porque ese hábito conducía fatalmente a la desmembración del país. Para ello, Alberdi redactó un proyecto de Constitución para la provincia de Mendoza que sirvió de base a las Constituciones que se dieron todas las provincias argentinas, excepto la de Buenos Aires en 1854. La Constitución provincial proyectada por Alberdi estaba en armonía con la Constitución nacional de 1853. Es por esta causa que se ha dicho, y conviene repetirlo, que Alberdi dio a la Argentina su organización política.

ENRIQUE DE GANDÍA