

**Revista
de Historia
Americana
y Argentina**

Universidad Nacional de Cuyo

Autoridades de la Facultad de Filosofía y Letras:

Decano: Dr. Adolfo Omar Cueto

Vicedecano: Dr. Víctor Gustavo Zonana

Directora de la Revista de Historia Americana y Argentina:

Noemí Bistué

Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo

Director Fundador:

Dr. Edberto Oscar Acevedo (+)

Editora:

Patricia Barrio de Villanueva

Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo

Secretaría de edición:

Lorena Frascali Roux (Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo), *Florencia Rodríguez Vázquez* (Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales; Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas),

Andrés Abraham (Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo)

Comité Editor:

Alba Acevedo (Universidad Nacional de Cuyo, Argentina), *Sandra Pérez Stocco* (Universidad Nacional de Cuyo, Argentina), *Ana María García* (Universidad Nacional de San Juan, Argentina), *Talía Gutiérrez* (Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Nacional de La Plata, Argentina), *Liliana Brezzo* (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y Universidad Católica de Rosario, Argentina)

Consejo Asesor:

- Marta Casaus Arzú, Universidad Autónoma de Madrid, España.**
- Marie Danielle Demélas, Université de la Sorbonne, Paris 3, Francia.**
- Enrique Díaz Araujo, Universidad Católica de La Plata, Argentina.**
- María Dolores Fuentes Bajo, Universidad de Cádiz, España.**
- Axel Gasquet, Universidad Blas Pascal, Francia.**
- Noemí Girbal, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.**
- Abelardo Levaggi, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad de Buenos Aires, Argentina.**
- Miguel Ángel De Marco, Universidad Católica Argentina, Academia Nacional de la Historia, Argentina.**
- Julio Djenderedjian, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad de Buenos Aires, Argentina.**
- Rodolfo Richard-Jorba, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.**
- Cristina Seghesso, Academia Nacional de la Historia, Argentina.**
- Julián Ruiz Rivera, Universidad de Sevilla, España.**
- Edda Samudio, Universidad de Los Andes, Venezuela.**
- Juan Fernando Segovia, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad de Mendoza, Argentina.**
- Inés Elena Sanjurjo, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina.**
- Hernán Asdrúbal Silva, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Academia Nacional de la Historia, Argentina.**



Revista de Historia Americana y Argentina

Publicación del Instituto de Historia Americana y Argentina
Facultad de Filosofía y Letras
Universidad Nacional de Cuyo



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO



FACULTAD DE
FILOSOFÍA Y LETRAS



Tercera época, Volumen 54, Nº 1, segundo semestre, 2019

970/982 (05)
R. Revista de Historia Americana y
Argentina – Año I N° 1 y 2 (1956-1957) –
Mendoza, Argentina

Instituto de Historia Americana y
Argentina, Facultad de Filosofía y Letras,
Universidad Nacional de Cuyo, tercera
época, volumen 54, N° 1, segundo
semestre, 2019; 22 cm.

Semestral
ISSN: 0556-05960

Tel: (261) 4135000

int. 2240

<http://ffyl.uncu.edu.ar/editorial>

Editorial:
editorial@logos.uncu.edu.ar

La *Revista de Historia Americana y Argentina* es una publicación semestral del Instituto de igual nombre de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Cuyo. Comenzó a editarse en 1957. Publica artículos, notas y debates sobre un tema específico (dossier), originales e inéditos, productos de investigaciones. También se incluyen críticas bibliográficas. Los trabajos están sujetos a doble arbitraje ciego, y dirigidos a un público especializado. Posee un Comité Asesor conformado por especialistas nacionales e internacionales. Su temática abarca problemáticas de historia política, social, económica y cultural iberoamericana, americana y argentina. La redacción funciona en el Instituto de Historia Americana y Argentina, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo, Parque General San Martín (5500), Mendoza, Argentina (revistadehaa@ffyl.uncu.edu.ar)

Indizada en: Latindex (catálogo); Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas, CAICYT/CONICET; Red Scielo.

Incluida en: Red de Bibliotecas Universitarias (REBIUN), España; Red Latinoamericana de Revistas Académicas en Ciencias Sociales y Humanidades (Latin REV), Argentina.

OJS: <http://revistas.uncu.edu.ar/ojs/index.php/revihistoriargenya>



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO



FACULTAD DE
FILOSOFÍA Y LETRAS



©2013 Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras,
Universidad Nacional de Cuyo.

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de tapa, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, ya sea electrónico, químico, mecánico, óptico, de grabación o fotocopia, sin permiso previo del editor.

Las opiniones expresadas en artículos firmados son exclusiva responsabilidad de sus autores.

Sumario

<i>Artículos libres de Historia Americana y Argentina</i> Mutación constitucional y secesión política. El caso norteamericano	
<i>Sergio Raúl Castaño y Yamila Eliana Juri</i>	13
A construção da mulher em uma região de fronteira: o âmbito literário	
<i>Fábio Luiz de Arruda Herrig</i>	55
Europeísmo versus panamericanismo: Su incidencia en la posición del Gobierno argentino ante la Guerra del Chaco	
<i>Maximiliano Zuccarino</i>	83
<i>Dossiers temáticos</i> Presentación. Organizar el territorio, el gobierno y las funciones públicas en coyunturas de transición. Estudios en torno al Río de la Plata en la primera mitad del siglo XIX	
<i>Carolina A. Piazzì y Gabriela Tío Vallejo</i>	131
¿Provincias o estados? El concepto de provincia y el primer constitucionalismo provincial rioplatense. Un enfoque ius-histórico	
<i>Alejandro Agüero</i>	137
La instalación de las municipalidades de campaña en el Estado de Buenos Aires. Un análisis desde sus actas de sesiones (1856-1858)	
<i>Mariana Canedo</i>	177
Régimen jurídico de la administración del agua en Mendoza. De las instituciones indianas del siglo XVIII a la organización del Estado provincial de mediados del siglo XIX	
<i>Inés Sanjurjo de Driollet</i>	211

La administración pública en la Argentina en perspectiva histórica. Propuestas sobre el quehacer administrativo y las funciones judiciales y legislativas en torno a las décadas de 1850 y 1860

Carolina A. Piazzini y Ana Laura Lanteri

241

Reseñas

Banzato, Guillermo; Blanco, Graciela y Perrén, Joaquín (ed.), *Expansión de la frontera productiva, siglos XIX y XX*. Buenos Aires: Ed. Prometeo. 2018.

Roberto Schmit

279

Normas de presentación

283

***Artículos libres de Historia
Americana y Argentina***

MUTACIÓN CONSTITUCIONAL Y SECESIÓN POLÍTICA El caso norteamericano

Sergio Raúl Castaño

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)
Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino (UNSTA)
Tucumán, Argentina
sergioraulcastano@gmail.com

Yamila Eliana Juri

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)
Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino (UNSTA)
Tucumán, Argentina
yamilajuri@gmail.com

RESUMEN

El artículo trata el tema de la independencia norteamericana poniendo énfasis en el litigio político-constitucional que dio origen al enfrentamiento entre las colonias y la madre patria.

El planteo enfoca la cuestión de la monarquía tradicional inglesa y busca mostrar cómo la irrupción de una nueva forma de Estado alteró las relaciones políticas en que se había basado el Imperio británico hasta comienzos del s. XVIII.

Palabras Claves: Independencia norteamericana; Imperio Británico; Monarquías compuestas.

ABSTRACT

The article deals with the issue of American independence, emphasizing the political-constitutional litigation that gave rise to the confrontation between the colonies and the mother country.

The approach focuses on the question of traditional English monarchy and seeks to show how the emergence of a new form of State altered the political relations on which the British Empire had been based until the early XVIII century.

Keywords: American independence; British Empire; Composite monarchies.

UNA PERSPECTIVA DE INTERPRETACIÓN DEL CASO NORTEAMERICANO LEGITIMADA POR LA CRÍTICA HISTORIOGRÁFICA

Prenotandos: la formalidad de este estudio

No mencionaremos, por no entrar dentro de la perspectiva de este estudio, los condicionamientos económicos que confluyeron en el proceso de la independencia. Junto con ellos salta a la vista asimismo (y corresponde ser

indicada) la circunstancia geográfica, que vale análogamente tanto respecto de la América británica cuanto respecto de la castellana –de hecho, dicha circunstancia fue señalada como un riesgo latente para la integridad del Imperio ultramarino, en este último caso, entre otros por Victorián de Villava en 1797¹-. Ya en el orden de sus causas espirituales, aparece (por lo menos en un primer abordaje) más de una razón que podría aspirar a desempeñar el papel de fundamento principal del conflicto. Así, las motivaciones idiosincráticas (entre las cuales se destaca el factor teológico) adquieren una singular significación. El cuadro que dibuja Tocqueville al comienzo de *De la démocratie en Amérique* resulta bien ilustrativo del perfil sociocultural y religioso de los *pilgrims*; se trata de *sectarios*, así los llama Tocqueville, arrancados de la madre patria por el anhelo de sustraerse a los conflictos políticos y a la vigencia de una iglesia oficial. Pertenecen básicamente a la confesión puritana, la cual era *casí tanto una teoría política como una doctrina religiosa*². Junto con el florecimiento de la libertad comunal, fruto de un espíritu democrático que inicia su periplo en un suelo nuevo y libre de las tradiciones políticas milenarias de Europa, se destaca el celo por establecer la separación entre la iglesia y el Estado³. El precipitado cultural que surge en la América inglesa posee un carácter *sui generis*. Su relieve se manifiesta, por ejemplo, en la existencia de *instituciones peculiares*, propias y exclusivas de la parte americana del Imperio: por antonomasia, la esclavitud⁴; y en los rasgos de una *forma mentis* típica, en la que el molde inglés se muestra transmutado a partir de la impronta que en él dejan todos los elementos antedichos⁵.

¹Levene, 1946: LXXXII.

²Tocqueville, 1963: L. I, cap. I.

³Sobre el tópico puede verse Morán, 1989: 15-26. En su bosquejo el ambiente intelectual y religioso de la sociedad norteamericana en tiempos de la independencia, la autora destaca la presencia fundacional y la pregnancia de las ideas de la masonería.

⁴*La mayoría de los norteamericanos se mostró indiferente respecto de la esclavitud e incluso no se avergonzó de la evidente contradicción entre la Declaración (de la Independencia) y la existencia de la esclavitud. Esa actitud podía responder a distintas razones y la más evidente era la de que la esclavitud constituía una norma social ampliamente aceptada.* (Mc Donald, 1991: 56).

⁵Así, al exponer los inicios del pensamiento conservador en Estados Unidos, Clinton Rossiter estampaba: *un punto final, tal vez el más importante del capítulo: esos tempranos conservadores, incluidos los conservadores conscientes, eran norteamericanos auténticos, nativos, y su conservadurismo, por lo tanto, estaba moldeado por el entorno norteamericano. A pesar de toda su retórica sobre la aristocracia y la desigualdad, John Adams era John Adams y no Edmund Burke.* Las pautas para juzgar el fenómeno del conservadurismo surgido en Estados Unidos,

Enfocando el plano político, comparece como detonante inmediato del conflicto la transgresión del principio *no taxation without representation*; más en general, del principio filosóficamente lockeano⁶-y políticamente *whig*- de que las leyes deben ser consentidas por quienes han de obedecerlas, so pena de carecer de validez⁷.

Es indudable que los factores indicados han tenido incidencia en la explosión y el desarrollo de la puja que desembocará en la independencia. Pero nosotros estimamos que, sin perjuicio de la relevancia parcial y concurrente de esas causas, el quicio del conflicto se dirime en torno de la estructura constitucional del Imperio. Lo cual supone, asimismo, la determinación de la radicación de su poder último como entidad política (sea está compuesta o unitaria) –y, lo que resultó sin duda más revulsivo, la asunción y aceptación de las consecuencias jurídicas, latentes o explícitas, de tal determinación-. En su indispensable libro para el abordaje de este período, Bernard Baylin expresa:

*(...) de todos los problemas intelectuales que los colonos debieron afrontar, hubo en especial uno absolutamente decisivo. En última instancia la revolución se disputó sobre ese terreno. Los intelectuales norteamericanos plantearon la cuestión cardinal de la soberanía, que es el problema de la naturaleza y localización de los poderes últimos del Estado (...)*⁸.

Precisamente desde la perspectiva de la forma política de Gran Bretaña y del Imperio, que implica la *cuestión soberana* apuntada por Bailyn,

continúa el autor, son *pautas norteamericanas: las pautas de un país... donde el liberalismo ha sido la fe común y la democracia de la clase media la práctica común*. (Rossiter, 1982: 133-134). Juicio refrendado, respecto del particular caso Adams/Burke -pero seguramente sintomático del perfil de las ideas norteamericanas-, por Russell Kirk, quien advierte la disonancia entre ambos pensadores a la hora de aquilatar el sentido de la corona hereditaria y el valor de las instituciones religiosas (Kirk, 1956: 97-98). Sobre Adams véase Kirk, nota 60.

⁶Sobre la influencia de los principios políticos de Locke en el ambiente intelectual de las colonias durante el s. XVIII, ver Mc. Donald, 1991: 63-73.

⁷La transgresión de ese principio comportaba incluso más, en la medida en que en tiempos del enfrentamiento de los colonos con la metrópolis latía aún la idea tradicional de que el impuesto era una suerte de *regalo y concesión voluntarios* (así lo llamaba Pitt el viejo) de los súbditos hacia el soberano (Morgan, 2006: 253). No puede dejar de observarse, de pasada, el abismo que media entre esa concepción y las prácticas (no cuestionadas) del *Estado fiscal* de nuestros días.

⁸Bailyn, 1972: 185.

desbrozaremos en lo que sigue algunos de los aspectos políticos y jurídicos del proceso de la independencia norteamericana.

Así pues, el presente es un estudio de historia política y constitucional que asimismo pretende, al abordar desde tal formalidad este proceso histórico, referirse a la causa decisiva del conflicto que dio origen al Estado norteamericano⁹.

La controversia constitucional

El rechazo a los sucesivos impuestos sancionados por el parlamento de Gran Bretaña (*Stamp Act*, *Townshend Act*, *Tea Act*) forma un continuo de decisiones prácticamente unánimes por parte de las colonias, que se basa en la negativa a aceptar el derecho del ahora órgano soberano británico a legislar en el ámbito doméstico de las *Plantations*. Tanto la pretensión del parlamento cuanto su desconocimiento por la opinión y las asambleas norteamericanas responden a dos posiciones diversas acerca de la naturaleza de la constitución del Imperio –la cual implicaba, al mismo tiempo, una determinada forma constitucional en el interior de la propia Gran Bretaña y en las colonias. Sostenemos, pues, desde ahora que la causa fundamental que llevó a la independencia norteamericana, como un siglo después se reiterará al definirse la forma del Estado en la Guerra de Secesión, fue un diferendo *constitucional* que afectaba el modo de existencia política de los actores involucrados.

La identificación del quicio constitucional del conflicto ha conocido un jalón señero en la obra del gran historiador del Derecho y del Estado Charles McIlwain, *The American Revolution. A constitutional Interpretation*, de 1923¹⁰. La interpretación constitucional de la independencia ha experimentado suerte y vigencia dispar a lo largo del siglo transcurrido. Pero lo que resulta, a nuestro juicio, indudable es que los abordajes históricos del conflicto bajo esta perspectiva clave terminan recalando, en alguna medida, en lo substancial de la tesis de McIlwain.

Precisamente una segunda obra clave, en el otro extremo del arco temporal historiográfico (2011) es la del connotado historiador Jack. P. Greene, *The constitutional Origins of the American Revolution*, para quien (t)he revolution that occurred in North America during the last quarter of the

⁹En el presente trabajo no nos proponemos historiar pormenorizadamente la secuencia de sucesos que transcurren entre la *Stamp Act* y el final de la guerra de la independencia norteamericana. Sólo mencionaremos aquéllos que resulten necesarios para enmarcar el debate y las causas político-constitucionales del conflicto y de sus consecuencias.

¹⁰Ver McIlwain, 1958 (se utiliza la segunda edición de la obra).

*eighteenth century was the unintended consequence of a dispute about law*¹¹. Sus investigaciones y conclusiones apuntan más en general al desconocimiento por la metrópolis de los fueros constitucionales de las colonias; no obstante, una parte significativa de sus señalamientos abonan la hipótesis de centrar nuclearmente el problema en la mutación de la forma política de Gran Bretaña, con las conflictivas indefiniciones –y, finalmente, enfrentamientos- que ello terminó provocando.

Debe además llamarse la atención sobre el hecho de que la reciente obra de síntesis de Greene corona tres largas décadas de historiografía política y constitucional, que ha acreditado la validez y la relevancia de la explicación jurídica del conflicto¹².

LA RELACIÓN INSTITUCIONAL ENTRE LAS COLONIAS Y LA CORONA ANTES DE LA “GLORIOSA REVOLUCIÓN” -Y LA ALTERACIÓN OCASIONADA POR ÉSTA- La organización política de las colonias

Veamos primero cuál era la estructura constitucional de las *Plantations*.

Las colonias poseían una carta, fruto de alguna forma de convenio, *compact*, entre la Corona, por un lado, y los pobladores, el señor a quien se concedía la posesión del territorio, o el titular de la compañía colonizadora, por otro. Dicha carta fungía como una constitución local, rígida (i.e., sustraída a su enmienda por la vía de la legislación ordinaria), que garantizaba los derechos civiles y políticos de los colonos¹³. En tanto *Britons*, los *transplantados* (tal era el significado de las colonias como *Plantations*) gozaban de los derechos que el *common law* reconocía a los súbditos británicos¹⁴.

En cada colonia se desempeñaba un gobernador quien ejercía la máxima potestad local y representaba en última instancia a la Corona en el ejercicio de la función de gobierno. El gobernador, además de encabezar las

¹¹Greene, 2011: 1.

¹²Dicho enfoque, durante el período mencionado, tiene como figuras principales al propio Greene y al historiador del Derecho John Phillip Reid, cuya ingente aportación al problema de la independencia desde la formalidad constitucional ha sido publicada entre 1977 y 2005.

¹³Así, cuando comenzaron los avances de las pretensiones del parlamento sobre las colonias, la asamblea de New Jersey protestó contra el intento de atentar contra la *constitución fundamental* de la colonia y de alterar “*las concesiones hechas a los primeros pobladores... por los reales ancestros de su Majestad (1745)* –cit. por Greene, 2011: 58-59-.

¹⁴Para una síntesis de la aparición de las cartas coloniales cfr. Aparisi Miralles, 1995: 247-270.

fuerzas militares, ostentaba el derecho de veto sobre las decisiones de la legislatura local. Junto al gobernador operaba un Consejo, extraído del sector más encumbrado de la sociedad y en general nombrado por la Corona a propuesta del gobernador. Este cuerpo, una especie de cámara alta legislativa, oficiaba asimismo como corte judicial de apelaciones.

En todos los asentamientos ingleses, también en Jamaica y Nova Scotia, se había arraigado y acrisolado un sistema de asambleas legislativas que daban su perfil propio al régimen colonial. Así pues, junto y frente al gobernador y su consejo se hallaba la Asamblea, compuesta por representantes de los colonos (pero cuyo cuerpo de electores oscilaba entre el 9 y el 2 % de la población¹⁵). La Asamblea no podía legislar contra el *common law* o el derecho legal (*statute law*) y sus decisiones eran revisadas por el *Privy Council*. Como se ha dicho, tampoco podían contradecir los términos de la carta de la colonia. Finalmente, la última alzada jurisdiccional se encontraba en la metrópoli y lo era también el *Privy Council*¹⁶. Una institución metropolitana representativa del papel limitado que ejercía el gobierno de Londres lo fue el *Board of Trade*. Formaba parte de la exigua burocracia real abocada a la administración de las colonias y se encargó de la política comercial y de la aplicación de las leyes mercantiles y aduaneras que afectaban el tráfico imperial (las *Navigation Acts*). Organizado en 1675 con el nombre de *Lords of the Committee of Trade and Plantations*, como órgano asesor del *Privy Council*, pasó a llamarse *Lords Commissioners for Trade and Plantations (Board of Trade)* en 1696, manteniendo la subordinación al Consejo privado del rey. Carecía de competencias ejecutivas y su misión estribaba básicamente en recomendaciones al *Privy Council*. En el transcurso del s. XVIII incluso esas funciones fueron paulatinamente declinando y subsumiéndose en las tareas de otras dependencias¹⁷.

La consuetudo autonómica

Veamos seguidamente, de la mano de Greene, cómo había tenido lugar esa conformación política y cómo se habían planteado las relaciones de las colonias con la madre patria.

Ya en 1619 la Compañía de Virginia había resuelto organizar una asamblea legislativa de los pobladores que tuviera a su cargo el hacer y consentir formalmente las normas bajo los cuales vivirían, entre las cuales se

¹⁵Cfr. Sutherland, 1972: 147.

¹⁶García-Pelayo, 1945: 59-62; Sutherland, 1972: 143-146. Sobre el funcionamiento de la última alzada jurisdiccional nos ilustra Sutherland, 1972: 161-163.

¹⁷Cfr. Nagl, 2013: 42.

contaban las relativas a sus impuestos. En las siguientes décadas (hacia 1660), todas las colonias inglesas, desde Barbados hasta Nueva Inglaterra, tienen instituciones políticas representativas propias, encargadas de legislar sobre sus asuntos domésticos. Las nuevas colonias que se establecen en adelante, a medida que adquieren el mínimo de población suficiente, constituyen también sus respectivas asambleas; es así como para el momento de la guerra de la independencia son 25 las asambleas provinciales que funcionan desde Nova Scotia hasta el Caribe, con la excepción del conquistado Québec -cuya población francesa no se aviene a los usos políticos espontáneamente surgidos entre los *Britons*, quienes los reivindican con orgullo como parte de su patrimonio cultural transplantado a América-. La asamblea ya en el s. XVII pasa a sesionar separadamente y reclama la iniciativa legislativa, la funciones de corte de apelaciones y el contralor sobre los impuestos internos¹⁸. Este escenario descentralizado no debe llevar a pensar que el poder de la madre patria estimulaba sin más semejante autonomía; si bien esta situación resultó en cierta manera consentida (o tolerada), con todo la Corona llevó adelante, sobre todo durante la restauración, una sostenida política de limitación de facultades políticas de los colonos y de control de su vida económica. Esto último mediante las Actas de Navegación, que imponían restricciones y tasas a los productos que salían o entraban en las colonias. Lo primero buscó fundarse en la tesis de que los poderes ejercidos por los colonos no arraigaban en derechos sino en concesiones graciosas de la Corona. Frente a ello las *Plantations* aducían sus derechos como *Englishmen*, que no habían perdido por el hecho de emigrar. Estos derechos los facultaban para crear sus propias asambleas legislativas, las cuales ya contaban con una *practice* de décadas. La búsqueda de una garantía explícita por parte de la Corona de sus derechos como *Englishmen* no dio frutos, salvo en el caso de Jamaica -que obtuvo la merced a un pago anual-; y fue acompañada de debates acerca de si las *Plantations* eran territorios conquistados (luego, gobernados a voluntad por el rey), así como de si los colonos tenían derecho a aplicar el derecho inglés en su totalidad, incluyendo no sólo la ley estatutaria sino también el *common law*. Tales disputas, que no llevaron a una confirmación legal explícita por parte de Londres sobre la condición política de las colonias, ni antes ni después de la revolución, no impidieron que se desarrollara en ellas, a la par de un régimen autonómico de administración y gobierno domésticos, un sistema legal que adecuaba el derecho inglés a la peculiar situación de Norteamérica¹⁹. No obstante, en la autorizada síntesis de Greene, el *status*

¹⁸Cfr. Greene, 2011: 9-10 y 17.

¹⁹Ibídem: 13-16.

constitucional de las asambleas y su derecho a legislar y a existir más allá de las cartas concedidas por el rey o de sus instrucciones puntuales a los gobernadores, así como la facultad del rey de modificar o desconocer las constituciones locales, no tuvieron una definición autoritativa por vía legal. Lo que tuvieron las asambleas y el régimen de autogobierno doméstico fue, sí, la confirmación por el uso y la costumbre, con la tácita aprobación o tolerancia de la metrópolis²⁰.

Sin embargo, durante el s. XVIII las tensiones entre las colonias y la metrópolis no fueron inusuales; pero es de remarcar que ellas tuvieron lugar a causa de los esfuerzos de los oficiales de la Corona por reducir la autonomía de la legislación colonial. Esa pretensión comportaba poner en tela de juicio la estabilidad de las cartas y constituciones coloniales y reforzar la supervisión sobre las leyes emanadas de las asambleas. Tal limitación de la órbita de acción colonial se operaba a través de la extensión de las facultades de veto (de la Corona) y de una creciente valoración del rango de las instrucciones reales, que formaban parte de la comisión del gobernador nombrado por Londres²¹. Ahora bien, lo que debe ser remarcado es que estas tensiones tenían como protagonistas, por un lado, a las asambleas locales y, por otro, no al parlamento sino a la Corona y sus agentes. En efecto, los territorios de ultramar eran tenidos por posesiones de la Corona y no por partes del reino; la esporádica acción legislativa del parlamento a su respecto se había reducido básicamente al establecimiento de medidas de regulación exterior, como las Actas de Navegación (1651-1696)²². No había aparecido

²⁰Ibidem: 18-20; 25.

²¹Ibidem: 27-35.

²²Así resume Greene la acción legislativa del parlamento en las colonias: *Durante las primeras seis décadas del siglo XVIII, sancionó legislación para alentar la producción de almacenes navales (1706) e índigo (1748) en las colonias, para regular el valor de la moneda extranjera (1708), para restringir la manufactura colonial de sombreros (1732) y acero (1750), para facilitar a los acreedores el pago de las deudas coloniales (1732), para desalentar el tráfico con las islas azucareras extranjeras (1733), para prohibir a los bancos privados de emisión en las colonias (1741) y para prohibir la emisión de moneda de curso legal en las cuatro colonias de Nueva Inglaterra (1751). Aunque también promulgó unas pocas medidas concernientes a las colonias como un todo, incluyendo leyes para establecer una oficina de correo colonial (1710) y para proveer disponer la naturalización de extranjeros que emigraban a las colonias (1740), el parlamento, como Martin Bladen –miembro del parlamento y del Board of Trade– observó en 1739, en la práctica había limitado en gran medida sus actividades con respecto a las colonias a ‘establecer deberes sobre su producción y a promulgar leyes para asegurar las ventajas de su comercio con nosotros’.* (Greene. 2011: 44-45). En la misma línea, y respecto del parlamento y de la Corona, concluye Bailyn: *estaban lejos de ser poderes absolutos; no constituían, en conjunto, un ejercicio del poder en*

aún la *nueva ortodoxia* política que erigía al parlamento en órgano soberano indiscutido²³.

En el ámbito interno, el derrocamiento de la Casa británica y su reemplazo por la de Hannover habría producido un afianzamiento de las autonomías locales y las corporaciones, en cuyos privilegios hasta ese momento los Estuardo habían interferido. El propio parlamento irlandés comenzó a sesionar más asiduamente; y en las colonias fue afianzándose un sistema institucional validado por el consenso y su manifestación inveterada, la costumbre. De acuerdo con tal sanción van asimismo perfilándose los círculos constitucionales en parte concéntricos y en parte superpuestos de la entidad política británica: unos usos imperiales de regulación y dirección; el orden constitucional específicamente británico, ejercido directamente sobre Gran Bretaña y sus posesiones inmediatas; y las constituciones de las colonias²⁴.

Pero -más relevante que todo ello- la *Revolución Gloriosa* había introducido una innovación política crucial, *no previsible* en un primer momento, que iba a conmover y resquebrajar al Imperio: los derechos de soberanía del parlamento, que éste comenzó a reivindicar en la *praxis* a partir de mediados del s. XVIII. La gran síntesis autoritativa de Blackstone lo expresa con fórmula inapelable: lo común a toda forma de régimen, que

profundidad; (s)ólo afectaban los aspectos exteriores de la vida colonial (...) les correspondía la supervisión última de las acciones iniciadas y sostenidas por las autoridades coloniales. Todos los demás poderes eran ejercidos de hecho, si no en la teoría constitucional, por los organismos de gobierno locales, coloniales. Esta ámbito de autoridad residual, que constituía la 'política interna' de la comunidad, representaba la mayor parte de la sustancia de la vida cotidiana (Bailyn, 1972: 189).

²³Greene, 2011: 35-51; Bailyn, 1972: 188.

²⁴Greene. 2011: 51-64. Subsecuente a tales esferas (comunitarias y de poder) superpuestas es la existencia de unas lealtades escalonadas y plurales, típicas de la monarquía *compuesta* tradicional en general: *por ejemplo un habitante de la ciudad de Tarragona podía ser tarraconense (ciudad), catalán (reino/principado), aragonés (corona) y español (monarquía), sin que esas lealtades causaran conflictos*, de modo incompatible con lo que ocurrirá en los Estados nacionales del s. XIX, ilustra Matthias Gloël. Y agrega: (la) *monarquía compuesta, en cambio, destaca la continuidad medievista y rechaza los conceptos de "unidad nacional" o "estado nacional"* (Gloël, 2014: 83-97 -aquí, 86-). Para la introducción (historiográfica) del concepto de monarquía múltiple Elliott, 1992: 48-71. Precisamente la contextura sociojurídica de la misma madre patria había respondido -y, en alguna medida, continuó respondiendo- a ese tipo de estructura descentralizada: (y) *a la sola Inglaterra no era un Estado unitario con un sistema jurídico unitario, sino una monarquía compuesta por distintos condados con jurisdicciones diferentes, que ostentaba un acendrado pluralismo jurídico.* (Nagl, 2013: 41).

consiste en *una autoridad suprema, irresistible, absoluta y no controlada, en la cual residen los "jura summi imperii", o derechos de soberanía* en el Imperio Británico se halla en el parlamento, que tiene la *suprema disposición sobre toda cosa*²⁵.

La revolución de 1688 y la mutación constitucional de Inglaterra

Inglaterra produjo la primera gran revolución política de la modernidad. Antes de la revolución de 1789 y de la de 1917, y aunque no se repare debidamente en ello, la *Glorious Revolution* constituyó un suceso de enorme trascendencia en el decurso institucional de Occidente. El sentido ideológico y religioso del suceso excede el tema de este trabajo y ha sido señalado por Hilaire Belloc en su *Historia de Inglaterra*²⁶. Pero su significación política, por el contrario, entra de lleno en cualquier consideración que se proponga determinar las causas de la independencia norteamericana.

Inglaterra conoció durante el s. XVII una permanente y enconada puja entre la alta burguesía (políticamente nucleada en el parlamento) y los monarcas imbuidos de pretensiones e ideas absolutistas²⁷, en la que confluyeron asimismo motivaciones confesionales —en la medida en que los últimos Estuardo oscilaron entre la tolerancia al catolicismo y la profesión de esa fe (así, Jacobo II y Jacobo III), repudiada por buena parte de la nueva clase acaudalada²⁸. Esta lucha puede calificarse sin hipérbole de *a muerte* —

²⁵Blackstone, 1809: 49 y 52.

²⁶Belloc, 1980: t. II, 83 y ss.

²⁷El capítulo inglés de las doctrinas del absolutismo y de las teorías del derecho divino de los reyes tiene una relevancia significativa en la historia de las ideas sobre el Derecho y el Estado. Téngase en cuenta que el mismo Jacobo I fue un autor destacado en la afirmación de la monarquía de derecho divino (cfr. su *Basilikón Dorón*, en McIlwain, 1918: 3-53); y es conocida su polémica con los grandes escolásticos aristotélicos Bellarmino (1542-1621) y Suárez (1548-1617). Es ocioso mencionar la trascendente presencia e influencia de Hobbes, cuyos *De cive* y *Leviatán* aparecieron justamente en esa época (1642 y 1651). Por fin, en 1680 Sir Robert Filmer publica su *Patriarcha* (conspicuo jalón de las teorías monarquistas), contra el que polemizará Locke en su *Primer Tratado sobre el gobierno*. Sobre el problemático carácter aristotélico del pensamiento político de Suárez —y ante las dudas que pueda plantear nuestra afirmación en tal sentido— nos permitimos remitir a Castaño, 2013; 2014; 2016; 2017.

²⁸Al respecto, constatemos con el clásico historiador del Derecho Maitland una consecuencia institucional de envergadura, que se explica a partir del factor religioso insito en la revolución inglesa: *no existe modo, creo, de que un rey en el trono pueda cesar de reinar, salvo por su muerte, por estar en comunión con la Iglesia de Roma profesando la religión papista o por desposar a una papista; y, posiblemente, por abdicación*. (Maitland, 1955: 344).

basta con pensar en el destronamiento y ejecución de Carlos I y en las sangrientas represiones de Cromwell sobre Irlanda- y concluyó con la victoria de la *Gentry*, de los sectores financieros y del ala *whig* del parlamento en la revolución que destronó a Jacobo II en 1688²⁹. Pero este triunfo, a la vez político y religioso, no se consumará sino hasta que la auténtica mutación de la constitución británica termine por quebrar la legitimidad dinástica y el nuevo poder soberano entronice a una dinastía extraña, en la persona del hannoveriano protestante y germano parlante Jorge I (1714) y sus sucesores, quienes, como reza el *Act of Settlement* vigente desde 1713, gobernarán en adelante *with and by the authority of Parliament*³⁰.

Si por *revolución*, en sentido propio, se entiende una mutación radical de la forma política, la de 1688 podría ostentar algunos títulos para integrar tal reducido grupo de fenómenos históricos. No podemos adentrarnos ahora en semejante dilucidación; y por otro lado es un tópico –justificado– referirse a la continuidad de la historia política de los ingleses, en consonancia con el proverbial espíritu conservador que los caracteriza. Sin embargo, hay elementos que avalan la categorización de los hechos de 1688 -y de las décadas inmediatamente posteriores, en las que se afianza el nuevo orden cosas- como una auténtica revolución. Ante todo, la legitimidad dinástica se quiebra: Jacobo II es destronado y, a la muerte de su hija la reina Ana, cuyo vástago fallece en la niñez, la casa de Estuardo es suplantada por el Parlamento por la casa de Hannover, en perjuicio del legítimo heredero, Jacobo III, hijo del rey depuesto. Por otro lado –y junto con el reemplazo de la dinastía legítima-, la monarquía deja de ser la forma del Estado y da paso a otra forma, de tipo oligárquico y basada, en cuanto a su fundamento de legitimidad por lo menos tácito, en la soberanía del pueblo³¹. A tal punto muta la forma del Estado y es derogada la constitución vigente que cabría preguntarse en qué medida Jorge I es un genuino *usurpador*. Pues para 1714 la constitución es otra y el rey, quien ya no se halla investido de *potestas* (bajo forma de la *prerrogativa*, facultad decisoria por excelencia de los reyes ingleses), debe además su título no a la condición de heredero legítimo sino,

²⁹Estas líneas de fuerza de los factores de poder tienen su correlato filosófico-político en la teoría lockeana esbozada en el *Segundo Tratado sobre el Gobierno* (1689), mojón fundacional del liberalismo político. La justificación de la vida política estriba en el consenso de individuos y grupos que acuerdan la existencia de un poder coactivo encargado de velar por sus intereses particulares (Locke, 1980: & 89, 95 y ss., 125, 171, 212) –Castaño, 2003: cap IV.

³⁰Citada por Dicey, 1956: 44. la obra original es de 1885 y tuvo una 8a. edición en vida del autor en 1915

³¹Sobre la naturaleza y operatividad de la idea de soberanía del pueblo remitimos a Castaño, 2015b: caps. I, II, IV y V.

en última instancia (*de facto* y *de jure*), a la voluntad del parlamento. Órgano que ya no actúa como representante de los estamentos frente al poder del rey (representación *ante* el poder), sino que ahora, derechamente, él mismo es el representante de la nación política británica (representación *por* el poder)³².

En las próximas líneas seguiremos a Dicey, clásico exponente de la constitución británica en último tercio del s. XIX, puesto que nos interesa en particular la visión de un jurista e historiador que evalúa la naturaleza de la constitución en el momento en que el orden instaurado en 1688 –y el propio Imperio británico- han alcanzado su plenitud.

El estatuto del poder británico desde la *Revolución Gloriosa*

El parlamento, nuevo órgano supremo de Inglaterra, se compone de tres cuerpos, a saber el rey, la cámara de los Lores y la de los Comunes, a los cuales, así reunidos, se los denomina *King in Parliament*. En el transcurso de la primera mitad del s. XVIII el rey pasará a ocupar definitivamente un lugar simbólico y son los Comunes (de entre cuyas filas se instituirá la práctica de formar el gabinete y designar al primer ministro) quienes constituyen el poder soberano. El parlamento, así definido, se halla investido del derecho a hacer cualquier ley, y no existe persona individual ni colectiva que posea facultades como para derogar o dejar de lado esa ley.

El parlamento es *supremo*, en el sentido de que ningún otro órgano puede controlarlo o legislar independientemente de él; e *ilimitado*, en el sentido de que, como dijo De Lolme en expresión famosa -aunque hoy perimida-, *puede hacer cualquier cosa, salvo que una mujer sea hombre, o un hombre, mujer*. En efecto, el rey ya no puede dar fuerza de ley a sus *Proclamations*, tal como lo había establecido Enrique VIII en 1539; ni hacer uso de la prerrogativa, según la cual el rey poseía un amplio y no definido arco de derechos y deberes que eran superiores a la ley del reino y podían suspender o dispensar de la obediencia a la *statute law* en vigor. Todo ello ya es cosa del pasado, constata Dicey. Hoy, sostiene, esos poderes no existen y mismo derecho a celebrar tratados, que *de jure* se hallaría en manos del rey, es ejercido en la práctica por el jefe del gobierno. En el caso de los órganos jurisdiccionales, si bien los precedentes de los tribunales llegan a erigirse de alguna manera en leyes, no obstante ningún juez inglés tiene la pretensión de derogar una ley del parlamento. Por el contrario, es éste el que supervisa las reglas de decisión aplicadas por los jueces. En cuanto a los límites que la moral o la ley natural pudieran erigir frente a la voluntad del

³²Para las categorías de representación *ante* y *por* el poder Galvão de Sousa, 2011: esp. 35-45.

cuerpo soberano, Dicey replica que, a pesar de las expresiones de Blackstone (*no human laws are of any validity contrary to this –i.e., the law of nature*³³), no hay base legal alguna para sostener que un juez tenga la facultad de revocar una decisión del parlamento por contradecir la ley natural. Todo lo que un juez puede hacer, concluye Dicey, es interpretar que el parlamento no ha pretendido violar las normas morales e intentar conciliarla, si es dable, con la moral vigente; pero sin dejar de sostener que la ley pretendidamente injusta sigue reclamando y exigiendo obediencia.

En tanto órgano soberano, el parlamento no posee la facultad de sancionar leyes que sean irrevocables en el futuro, pues eso cercenaría el ilimitado poder del cuerpo. Ni las mismas Actas de Unión que han conformado políticamente la comunidad del reino (con Escocia, en 1707; o con Irlanda, en 1801) pueden pretender intangibilidad ante una eventual decisión ulterior del parlamento: así ha ocurrido, aduce Dicey, con la *University Act* de 1853, que modifica las disposiciones del Acta de Unión en lo concerniente a la esfera religiosa. Notablemente, el gran constitucionalista cita un caso que reviste “peculiar santidad”: es el del Acta de Impuestos sobre las Colonias (1778), que establece la prohibición de imponer gravámenes en las colonias y *Plantations* de todo el Imperio que no estén ordenados a la regulación del tráfico comercial. Pues bien, ni siquiera esa norma representa un contenido pétreo e irreformable de la legislación británica, toda vez que podría ser legalmente revocado, o dejado sin efecto por una ley que estableciera impuestos sobre los *dominions* del Canadá o Nueva Zelanda.

Se trata, por lo demás, del cuerpo dirigente del Estado, lo cual comporta que *no* revista la naturaleza de un *delegado o mandatario o fideicomisario* de sus electores. Ello se comprobó con patencia con la *Septennial Act*, en los albores del sistema instaurado en la Gloriosa Revolución (1716), cuando el parlamento, ante el peligro que representaba convocar a elecciones en 1717 según lo establecía la ley vigente (dado que la opinión pública seguía sosteniendo al destronado rey católico Jacobo II), decidió prolongar su mandato de tres a siete años, hasta que la situación electoral pudiera ser manejada sin arriesgar la continuidad del nuevo

³³Blackstone, 1809: t. I, 42. Es de notar que para Blackstone, como para la tradición iusnaturalista empirista que se ejemplifica en Locke, la ley natural no es inmediatamente cognoscible en sus primeros preceptos, sino que es establecida y deducida por los moralistas. Al contrario de la ley revelada, la ley natural “es sólo lo que, por la asistencia de la razón humana, imaginamos que es esa ley (i.e., la revelada)” (id., *ibid.*).

régimen. Por lo demás, el único derecho que pueden ejercer los electores es, precisamente, el de *elegir* a los miembros del parlamento³⁴.

Como vemos, la Corona ha quedado subsumida dentro –y debajo– del órgano soberano de la nación política británica. Esta (en términos schmittianos) *destrucción de la constitución* inglesa, y luego británica, ha hecho más que mutar la forma del Estado y el principio legitimante sostenido por los Estuardo y antes por los Tudor; pues respecto del Imperio y su parte americana, ha suplantado al titular de la relación de subordinación en la que residía el vínculo de sujeción de las colonias. Derogada la monarquía como forma del Estado, quien asuma la pretensión de constituirse en potestad suprema respecto de las *Plantations* será, inevitablemente, el cuerpo gobernante del nuevo Estado británico. Es decir que la relación de subordinación ya no se planteará entre la Corona (aquí, el soberano) y las colonias (i.e., los *settlers* que han colonizado América), sino entre la metrópoli y las colonias (advirtase: que serán *ya auténticas colonias, en sentido político-jurídico*) del Estado británico.

LA TESIS DE MCILWAIN: LA MUTACIÓN DE LA FORMA POLÍTICA BRITÁNICA COMO CLAVE DEL CONFLICTO

En el breve repaso de la relación entre la madre patria y las colonias se echa de ver que el polo jerárquico en Inglaterra, hasta 1688, estaba ocupado por la Corona, entendida como la persona pública del soberano Estuardo. Y cómo el ápice del poder británico se trasladó al órgano de la nación como consecuencia de la revolución de 1688. Precisamente en torno de la naturaleza monárquica del Imperio y en su mutación hacia una forma nacional-oligárquica se dirime, para Charles McIlwain, el eje del diferendo constitucional que llevará a la independencia, sea que ésta haya sido una auténtica *revolución* (política), que quebraba el orden vigente; sea que se haya producido en alguna medida con arreglo a ciertos canales institucionales legítimos, sobre los cuales las colonias asentaban sus pretensiones, pero que eran desconocidos por el parlamento, nuevo poder soberano (con lo cual el acto cumplido por las colonias casi habría sido, diríamos nosotros, una *secesión* y no un acto antijurídico de pura fuerza). Veamos en escorzo el planteo del gran *scholar* de Harvard.

Durante todo el transcurso de la crisis de la independencia los colonos pusieron en cuestión el principio de la omnipotencia del parlamento británico. Semejante facultad, argüían, era incompatible con sus derechos como *Englishmen* a acatar sólo aquéllas leyes que había sido consensuadas por

³⁴Cfr. Dicey, 1956: 39-76 (la obra original es de 1885 y tuvo una 8a. edición, en vida del autor, en 1915).

sus órganos representativos de legislación. Y el parlamento metropolitano representaba a Gran Bretaña, no a las colonias. McIlwain rastrea el origen de la pretensión metropolitana y lo ubica en los sucesos que condujeron al Parlamento largo y a la república de Cromwell. Con la ejecución de Carlos I y la abolición de la monarquía por obra de la revolución, el parlamento se erige en órgano supremo de la nación inglesa y comienza a actuar en forma inconstitucional y ajena a todo precedente. Este ejercicio del poder afecta desde luego a la propia Inglaterra, así como a Escocia e Irlanda, que sufren los embates del nuevo Lord Protector, pero también decisivamente a los hasta entonces dominios de la Corona. Al establecer la república, el parlamento declara que en adelante el pueblo de Inglaterra y todos los dominios y territorios a él pertenecientes serán gobernados por la autoridad suprema de la nación. Nótese cómo el traslado de la soberanía del rey al pueblo suscita la cuestión del *status* de los dominios de la Corona. Cabían, señala entonces McIlwain, dos alternativas: o renunciar a ellos (alternativa casi impensable) o incorporarlos sin más al patrimonio territorial de la nación³⁵ -sin que ello exigiese extender a los dominios del rey el principio de la representación legislativa-, pues la nación absorbe como cosa suya todos los derechos (de imperio y dominio) de la abolida realeza-. Y esos derechos son ejercidos por el órgano que la representa como pueblo soberano, es decir, con facultades omnipotentes. Los resultados no se hicieron esperar para los territorios de ultramar. En 1651 se pone en vigencia la primera Acta de Navegación, que regula el comercio exterior de las colonias. Ya antes (3 de octubre de 1650) un Acta del parlamento, al prohibir el tráfico con Barbados y Virginia, declara que las colonias:

*(...) han sido establecidas por el pueblo de Inglaterra y a su costa y por la autoridad de esta Nación y que son y deben ser subordinadas y dependientes de Inglaterra; y que desde su establecimiento están y han estado sujetas a las leyes, órdenes y regulaciones tales como han sido o serán hechas por el parlamento de Inglaterra*³⁶.

A partir de esta asunción acerca de la condición política de todos los dominios se sigue como consecuencia necesaria y explícita el derecho (título) del parlamento para legislar en cualquier materia que afectara la vida de esos

³⁵Para McIlwain, antes de 1649 el *thereunto belonging* utilizado al enumerar las posesiones del rey significaba *a part of (i.e., the Realm)*; luego de la revolución ya se entenderá como *British possessions* (McIlwain, 1958: 25-26).

³⁶Ibídem, 1958: 22-28.

territorios, ya se tratara de reinos (alegadamente) conquistados, como Irlanda, o de territorios ocupados por colonos ingleses, como los de Norteamérica. McIlwain señala que durante el conflicto iniciado 1765 incluso aquéllos que, como Pitt, se oponían a la leva de impuestos no consentidos por los colonos y destinados a la metrópolis, con todo sí aprobaban el derecho del parlamento a legislar para las colonias, como su órgano natural. Por ello la derogación de la *Stamp Act* no dirimió la cuestión de fondo, concluye, que giraba sobre la aceptación o rechazo de la idea de que existía una nación inglesa indivisible, que incluía a los dominios, gobernada por su órgano soberano, el parlamento –idea nacida en el interregno, con la revolución de Cromwell, pero afianzada luego, especialmente después de 1688-. Por su parte, algunos propagandistas señeros de la causa norteamericana se habrían detenido en la impugnación del impuesto sin consentimiento; y no es sino con el Primer Congreso Continental, en 1774, cuando aparece la posición constitucional definitiva de las colonias: éstas gozan del derecho a legislar libremente sobre sus propios asuntos, sólo sujetas al veto del soberano (i.e, del rey de Gran Bretaña); aunque por razones de mutuo interés de ambos países (*countries*), metrópolis y colonia, y para ventaja de todo el Imperio, consienten en ceder al parlamento británico la regulación del tráfico comercial exterior (Declaración, art. 4^o)³⁷.

**CONFIRMACIÓN DE LA HIPÓTESIS. EL PROBLEMA VISTO POR SUS
CONTEMPORÁNEOS: LA PUGNA POLÍTICA EN TORNO DE LA
NATURALEZA DE LA CONSTITUCIÓN DEL IMPERIO
Relevancia axial del debate sobre la forma política**

Hemos visto cómo Bailyn finca el problema decisivo que enfrentó a las colonias con el parlamento en el debate sobre la soberanía. Ahora retomaremos a este autor para introducirnos desde ese problema, ya de modo definitivo y conclusivo, en la cuestión que nos ocupa formalmente en este trabajo: el de la forma política del Imperio a la base del conflicto independentista.

El texto de la *Declaratory Act* (que dichas colonias y plantations en América han sido, son y de jure deben estar subordinadas a y dependientes de la Corona imperial y el parlamento de Gran Bretaña, los cuales tienen y de jure deben tener pleno poder y autoridad para establecer leyes y estatutos que obliguen a las colonias y pueblos de América en todos los casos³⁸) es juzgado por Bailyn como de una *lógica impecable*. No obstante, sostiene, esa idea no se habría ajustado a la realidad norteamericana, en la que había

³⁷Ibídem, 1958: 112-115.

³⁸Maitland, 1955: 338.

germinado una concepción opuesta al ejercicio de tal soberanía *ilimitada e indivisa*³⁹. Este juicio del reconocido especialista nos sirve para enfocar la cuestión histórica y, a través de ella, identificar los principios del orden político cuyo compromiso provocó el quiebre del Imperio. Por su parte, como hemos visto, es precisamente en el entredicho sobre la naturaleza de la constitución imperial donde McIlwain ubica el eje de la disputa entre las colonias y Westminster; temperamento, como también hemos visto, por lo menos materialmente compartido por Greene.

El debate de los actores norteamericanos que polemizaron con la posición del parlamento (y las contrarréplicas de sus adversarios) conoció sucesivas etapas, que pusieron sobre el tapete diversas cuestiones: los derechos naturales del racionalismo individualista, el específico *derecho natural* de la comunidad a no ser gravada sin su consentimiento, la distinción entre sujeción interna y externa; y, por último, la aparición de posiciones que reivindicaban la conservación, afianzamiento y desarrollo de la forma política originaria que había presidido el asentamiento y evolución institucional de las *Plantations*. Forma política que habría consistido, para los colonos, en una suerte de *suigeneris* unión real –aunque algunos la asimilaran, asimismo, a la de la unión personal de Inglaterra con Escocia o con Hannover–.

En efecto, ya en el postrer estadio del conflicto, cuando el parlamento, órgano supremo de la nación británica, emplace a reconocer su soberanía a las colonias, éstas (antes de ser llevadas por la escalada de los acontecimientos a la guerra y luego a la independencia) replicarán proponiendo un esquema político que recrea el de una *unión real*⁴⁰: reconocimiento del monarca británico y de sus facultades fundamentales de prerrogativa –en vías de desaparición desde hacía 80 años– por unas comunidades que gozan de plena autonomía legislativa doméstica, la cual podía extenderse al consentimiento del ejercicio de la regulación del comercio y las relaciones exteriores por el parlamento británico (así, en la propuesta del 1er. Congreso Continental en 1774).

Repasemos entonces las posiciones más significativas relativas a ese último período; posiciones, por lo demás, que constituyen los planteos definitivos de las partes en conflicto y que nos permitirán confirmar la

³⁹Bailyn, 1972: 188-189.

⁴⁰Para las figuras de la *unión real* y de la *unión personal*, ya clásicas en el Derecho Político desde el s. XIX –y de las cuales el tópico de las *monarquías múltiples* no es sino un revival en sede historiográfica–, cfr. Jellinek, 1882: 82-88 y 197-253; Brie, 1886: 69-79; Pliveric, 1886: 64-112; Bornhak, 1900: passim; Brunialti, 1891; Hatschek, 1909; Kunz, 1929: 246-257 y 404-434. En el ámbito hispánico merece destacarse Posada, 1923: t. I, cap. V; y, sobre todo, el *opus magnum* de Manuel García-Pelayo: García-Pelayo, 1993: 205-209.

hipótesis (o reforzar la tesis) de que el quicio de la contienda debe ser buscado no tanto en un entredicho sobre los derechos naturales -en la estela del contractualismo lockeano-; o la vigencia de las cartas coloniales; sino en *una disputasobre la forma político-jurídica del Imperio británico; concretamente, de la parte americana de ese Imperio*⁴¹.

Los protagonistas y la forma del Imperio *Burke*

El gran político -y filósofo político, a pesar de (¿a pesar de?) su enemiga hacia *les philosophes*- Edmund Burke, en 1774, una década después de la toma de decisión parlamentaria que había conducido al enfrentamiento, manifestaba en la Cámara de los Comunes su oposición a la política adoptada, al hilo de la recapitulación de alguno de los jalones más salientes del conflicto⁴². Burke hace una distinción clave en el universo político-jurídico británico, cual es la de *right* y *practice*, entre el derecho o título que funda una facultad y el uso o ejercicio de ese derecho. La ley de sello no contradecía formalmente el derecho a imponer impuestos, pero sí constituía una clara innovación en la política observada con las colonias a lo largo de un siglo y medio. Antes de 1764, señala Burke, las leyes del parlamento referentes a la imposición de obligaciones a las colonias había sido regulaciones y restricciones del tráfico comercial -y por otro lado consentidas por los súbditos norteamericanos-. Se trataba del Acta de Navegación, con la que las colonias se habían habituado a convivir desde el comienzo de su historia y a aceptar como se aceptan los males (*infirmities*) que nos aquejan desde siempre. Esta Acta coexistía con la mayor libertad civil y política en los asuntos domésticos (*free people in all her internal concerns*) y había sido generalmente obedecida.

Mas al Acta de Navegación se había agregado un impuesto interno del que no había antecedentes, no tanto desde el punto vista del *right* cuando del

⁴¹Un caso interesante de contestación a la supremacía británica sobre las colonias, que no desdice el núcleo de preocupación por el *status* constitucional de las *Plantations*, pero que al mismo tiempo posee rasgos propios, es el de Thomas Paine. En efecto, Paine no sólo pone en entredicho el sistema constitucional (nominalmente) tripartito del gobierno de la metrópolis (rey, pares, comunes); sino que la radicalidad de su rechazo llega asimismo a negar el carácter de *madre patriade* Inglaterra: *Europe, and not England, ist the parent country of America. This New World has been the asylum for the persecuted lovers of civil and religious liberty from every part of Europe*. La solución del conflicto, el reaseguro de los derechos y la custodia de la paz sólo podían provenir de la independencia (*i.e., a continental form of government*), avanza en su radical planteo de *Common Sense*, panfleto publicado el 10 de enero 1776 (Paine, 1953: 7, 21, 29).

⁴²Para las líneas siguientes Burke, 1785: 37-93.

mode of using it, pues resultaba nuevo en *policy and practice*. De allí que el gobernador británico Bernard no hallara antecedentes, antes de ese año, de una tasa para obtener fondos de los colonos destinados a sostener las arcas de Imperio y que advirtiera sobre la conmoción y alarma que esto provocaría en las colonias. Vale la pena reiterar que Burke no pone sobre el tapete el *right* del órgano de la *suprema potestas* de Gran Bretaña en 1760 (que ya no lo era el rey, sino el parlamento), pero sí objeta la innovación inconsulta de la *practice*, no consentida por quienes quedaban así gravados. La derogación de esta medida, expresará más adelante, había vuelto las cosas a su quicio, pero la posterior insistencia en los gravámenes, aunque también parcialmente abrogada, terminó produciendo un mal universal.

Continúa Burke haciendo un balance crítico de los sucesos posteriores, hasta los impuestos aduaneros decididos por el parlamento tras la derogación de la ley del sello y la promulgación de la *Declaratory Act* (que reafirmaba los derechos soberanos del parlamento sobre todo el Imperio). Westminster había terminado adoptando, dice, una distinción que se había originado en las mismas colonias, a saber entre impuestos internos y tasas y regulaciones externas concernientes a la regulación del tráfico. Enseguida Burke hace una serie de admirables consideraciones políticas y jurídicas. Esta distinción debería ser aceptada por los colonos, si no se los empuja a (asumir) todas sus consecuencias, con mucha lógica y poco sentido común. Sin duda el gran parlamentario se refiere a que el derecho a establecer restricciones económicas en el ámbito externo supone la facultad soberana del órgano que lo hace y, al mismo tiempo, la subordinación jurídica de quien no es dueño de dirigir sus propia existencia política en el ámbito externo. Pero de lo que se trata, avanza Burke, no es de una cuestión de facultades jurídicamente fundadas (*right*), sino ante todo de usos, aceptados y vigentes (*practice*). De tal modo se evitarían los conflictos que mueve el *summum jus* (... *summainiuria*): es decir, ejercer sin prudencia política los derechos de mando del órgano soberano y avasallar el uso bien establecido de la autonomía interna de las colonias; el *espíritu de practicabilidad nunca apelará al de exactitud geométrica*, categoriza aristotélicamente quien repudiaba las *distinciones metafísicas* de los racionalistas⁴³. En el final de su exposición Burke plantea lo que debería ser –y, con las décadas, terminó siendo– el

⁴³*Leave the Americans as they antiently stood; and these distinctions, born of our unhappy contest, will die along with it. They, and we, and their and our ancestors, have been happy under that system. Let the memory of all actions, in contradiction to that good old mode, on both sides, be extinguished for ever. Be content to bind America by laws of trade; you have always done it. Let this be your reason for binding their trade. Do not burthen them by taxes; you were not used to do so from the beginning* (-se conserva la grafía de la época- Burke, 1785: 89).

programa político británico. Lo hace interpretando con sentido imperial la *Declaratory Act* de 1766. Derechos imperiales y privilegios coloniales son perfectamente conciliables. Por su parte el parlamento británico se halla investido de dos capacidades, una local, como órgano de gobierno de la isla británica, ejerciendo imperio directo sobre ella y todos sus asuntos domésticos; y, junto con esa facultad, el parlamento muestra su *más noble capacidad* en el *carácter imperial* que asume al supervisar la acción de todas las legislaturas del imperio, sin avasallarlas ni aniquilarlas. Esas provincias no pueden prestarse mutua asistencia, ni preservar la paz interior, ni refrenar a la díscola: esa misión está encomendada a la potestad suprema, investida de la *plenitudo potestatis*. Este poder que supervisa (*superintends*) y guarda la integridad y buen orden del todo no puede tener límites jurídicos; pero eso no comporta que su ejercicio avasalle la autonomía y libertad de las partes. El órgano supremo del Imperio hará uso del ejercicio extraordinario de sus facultades, por antonomasia, en el caso de una guerra. Pero este poder extraordinario no debe ser usado en las situaciones ordinarias de la vida del Imperio; por eso también los impuestos que se establezcan sólo pueden ser instrumento para el orden y la seguridad del todo y no medios de la metrópoli para obtener recursos destinados a su provecho como parte preponderante.

No es ésa la única oportunidad en que Burke prefigura la que será la estructura del Imperio británico en los ss. XIX y XX, el equilibrio entre unidad y jerarquía y diversidad y descentralización. Este concepto *luminoso y profundísimo*, al decir de Irazusta, se halla impregnado del sentido imperial que a partir de ese momento tomará la política británica y representa la contracara de la posición *estatal-nacional* en que se hallaban anclados los gabinetes que perdieron las colonias norteamericanas -y Jorge III⁴⁴. Así, en otra de sus extraordinarias piezas de oratoria parlamentaria, Burke sostiene que un Imperio no es un reino o Estado, sino:

(...) el agregado de muchos Estados bajo una cabeza común, sea que esta cabeza sea un monarca o un presidente republicano. En tales constituciones frecuentemente ocurre (...) que las partes subordinadas tienen muchos privilegios e inmunidades locales. Entre esos privilegios y la autoridad suprema común la línea puede ser extremadamente sutil (nice) (...); pero aunque cada privilegio es una excepción (en el caso)

⁴⁴*Su elogio de la prudencia y de la adaptación a las circunstancias no tiene parangón en la filosofía política moderna*, agrega el historiador argentino (Irazusta, 1970: 190). Para una síntesis que avalora las ideas de Burke en relación a las colonias vide pp. 173 de esa obra del académico argentino.

*del ejercicio ordinario de la suprema autoridad, no por ello es la negación de ésta*⁴⁵.

Así pues, por un lado la determinación de esa línea, para cada caso concreto, requerirá de una prudencia atendida a los usos y las prácticas, tan caros al espíritu jurídico y político inglés. Pero, por otro, queda planteado desde ya el esquema de una monarquía cuya constitución descentralizada y plural concilia la autoridad suprema del cuerpo político con los fueros y libertades inveterados de las partes que lo integran.

Posiciones coloniales en pro de la *unión personal*

Algunos publicistas, al producirse la crisis de la *Stamp Act*, equipararon la situación política de las colonias con la del reino de Hannover. Reconociendo que las colonias *permanecían bajo el vínculo más sagrado*, el de súbditos del rey de Gran Bretaña, pero al mismo tiempo impugnando la potestad del parlamento británico sobre Norteamérica, un autor con el seudónimo de *Britannus Americanus* afirmaba que el pueblo inglés podría no tener más vinculación con el pueblo de las *Plantations*, ni más autoridad sobre él, que las que tenía con y sobre el pueblo de Hannover. En idéntica hipótesis, otro propagandista afirmaba que, del mismo modo que los hannoverianos se rigen por sus propias leyes, bajo el superior contralor del *supremo magistrado* y de sus delegados en el exterior, así, con respecto al parlamento y su poder de imponer gravámenes, todos los dominios del rey deberían hallarse en un pie de igualdad⁴⁶. Recordemos que Hannover se encontraba en un régimen de unión personal con Gran Bretaña desde 1714, el cual recién se disolvió en 1837, cuando la accesión de Victoria al trono británico colisionó con las leyes fundamentales de Hannover, que vetaban la coronación de mujeres.

La dinámica del enfrentamiento resultó casi vertiginosa. En pocos años, al socaire de las sucesivas medidas y contramedidas del gabinete británico, los colonos fueron afinando sus argumentos —aunque cabría mejor decir clarificando sus ideas acerca de la naturaleza de la entidad política de la formaban parte—. Moses Mather, ante la negativa metropolitana a convalidar lo que se llamaba un *imperium in imperio* (una suerte de *soberanía dividida* entre las colonias y Westminster), proponía excluir de las colonias el poder del parlamento. Lo cual no conllevaría la inexistencia de vínculos con Gran Bretaña. Pues si un Estado es una comunidad unida mediante una misma constitución, luego varios Estados pueden compartir al mismo rey, que en

⁴⁵Cfr. *Edmund Burke's Speech On Conciliation with the American Colonies* (22 de marzo de 1775) Burke, 1900: 87-; ver también García Pelayo, 1945: 66.

⁴⁶Greene, 2011: 90.

este caso debería su título a fuentes de legitimidad distinta. Sea como fuere, sostenía:

(...) *cuando diversos derechos o facultades se superponen y residen en una misma y única persona, subsisten tan íntegramente y tan distintos unos de otros como si recayeran en diferentes personas*⁴⁷.

Como se echa de ver, la interpretación que hace Mather de la estructura del imperio, al referirse a un rey que posee diferentes personalidades políticas y derechos sobre diferentes comunidades políticas –las cuales permanecen independientes e institucionalmente desvinculadas unas de otras- sería la de una unión personal. Para la misma época otro influyente propagandista de la causa norteamericana, James Wilson, adoptaba ese criterio ante la imposibilidad de fijar un límite a los poderes del parlamento sobre las colonias. Asumiendo el principio de soberanía del Estado como ultimidad decisoria, Wilson considera ilusorio establecer un deslinde constitucional *a priori* entre las materias que caerían en la esfera doméstica y aquéllas que serían de resorte de la autoridad imperial (una *legislación interna* distinta de la *regulación externa*, como lo había propuesto John Dickinson): *tal límite no existe, y no hay término medio entre reconocer y negar ese poder en ningún caso*, concluye Wilson. En efecto, nótese que sería siempre la autoridad soberana la que demarcaría sus propios límites, ante todo en estado de excepción. A partir de este premisa Wilson no halla otra dependencia posible para las colonias que *su dependencia de la Corona*⁴⁸. Esta asimilación explícita era rechazada por los sostenedores de la posición metropolitana; pero fue algo más tarde también sostenida por Franklin, como veremos *infra*,g.).

Cabe hacer la salvedad de que en esta afirmación de Wilson, como en la de otros propagandistas de la causa norteamericana, *Corona* es entendida como la persona del rey y no como la comunidad británica⁴⁹. Pero esa

⁴⁷Moses Mather, *America's Appeal*, cit por Bailyn, 1972: 207.

⁴⁸James Wilson, *Considerations on the Nature and the Extent of the Legislative Authority of the British Parliament*, cit. por Bailyn, 1972: 208.

⁴⁹No era inequívoca la significación del término *Crown* en ese época, razón por la cual vale aquí la precisión. De hecho, en la baja edad media ya se había podido distinguir entre el rey como rey (es decir, su persona pública como soberano) y la Corona; así fue, por ejemplo, como se adscribió al rey la función de *curator coronae* (cfr. Kantorowicz, 1985: 350 y ss.; se trata precisamente de una obra clásica centrada en la historia política inglesa); sobre esa función cfr. asimismo García-Pelayo, 1968: 45. Además de otros sentidos de naturaleza corporativa o comunitaria (ver nota 35),

acepción coexistía con aquélla según la cual *Corona* significa al *reino*, en tanto corporación o territorio del cual la corona es su configuración política⁵⁰. Así, ya en tiempos de los Estuardo, en *Craw vs. Ramsay*, fallado bajo Carlos II respecto un contencioso casi idéntico al de *Calvin*, los votos de los jueces entendían que los *dominions of the Crown*, como Irlanda, se hallaban supeditados al reino de Inglaterra y por ende a su parlamento; mientras que no ocurría lo mismo en los *dominions of the King*, como Escocia⁵¹. La distinción entre *dominions of the King* y *dominions of the Crown* desempeñaba desde antiguo un papel significativo en las argumentaciones constitucionales y, como no podía ser de otra manera, tal distinción poseerá una relevancia clave a la hora de determinar la estructura del Imperio.

Knox, Hutchinson y Ramsay: la posición de Westminster sobre la soberanía en el Imperio

Cuando ya los colonos hubieron planteado la impugnación de las políticas del parlamento y arribado a la tesis de la inconstitucionalidad de la aplicación de impuestos en el ámbito doméstico, la discusión se trasladó al problema de la determinación del *locus* de la soberanía y de la correspondiente naturaleza de la entidad política británica. En 1769 aparece una obra representativa de las posiciones de la metrópolis, *The Controversy Between Great Britain and Her Colonies Reviewed*, de William Knox, quien al poco tiempo sería nombrado Secretario para las Colonias. El concepto que funda la respuesta de Knox a planteos como el de Dickinson es el de la existencia de una comunidad política, un pueblo (*people*) políticamente organizado que, en tanto tal, posee un órgano supremo de legislación y de decisión. Dicho órgano soberano no podría tener cortapisas en su acción; si las tuviera (para el caso, por serle ilícito ejercer jurisdicción en el interior las colonias pero no la regulación del tráfico y el mantenimiento del orden imperial, como sostenía Dickinson en *The Farmer ...*, entonces ese órgano no sería supremo en Norteamérica, como sí lo es en Gran Bretaña. Pero ese supuesto conduciría inexorablemente a afirmar, observa Knox, que las colonias y la madre patria no conforman la misma comunidad política. Y concluye que:

Corona también ha significado el conjunto de derechos patrimoniales, señoriales y jurisdiccionales, distinto pero no separado de la persona del rey. Tales derechos, en buena parte de carácter feudovasallático, transpersonalizan a la corona como sujeto, erigiéndolo en una entidad objetiva e impersonal (García-Pelayo, 1968: 34).

⁵⁰Ibídem, 1968: 51.

⁵¹McIlwain, 1958: 96-107.

(...) (n)o hay alternativa: o las colonias son parte de la comunidad de Gran Bretaña, o están en un estado de naturaleza con respecto a ella y en ningún caso pueden estar sujetas a la jurisdicción de ese poder legislativo que representa su comunidad, el cual es el parlamento de Gran Bretaña.

En síntesis, la incontestada supremacía del parlamento (*supremacy of parliament*), sin líneas que bloquearan su jurisdicción (*any line of partition*), era la base para la preservación de Gran Bretaña y las *Plantations* como una comunidad (*one community*)⁵².

La respuesta de Knox a la alternativa excluyente que suscita la asunción plena de la noción de soberanía de una comunidad política *sensu stricto* pasaba por integrar a las colonias como partes del pueblo o de la nación (política) británica, aunque sin presencia en el cuerpo representativo soberano. Otro destacado defensor de la posición británica lo fue el jurista Thomas Hutchinson, gobernador de Massachusetts y nativo de Boston⁵³. Tras una prolija historia constitucional de la colonia recordaba que la suprema autoridad de Gran Bretaña, desde la revolución que había entronizado a William y Mary, ya lo era el parlamento. Era éste el que por su decisión había establecido a la nueva dinastía de la Casa de Hannover y fijado la fórmula del juramento de los futuros reyes, quienes se comprometían a gobernar de acuerdo con los estatutos del parlamento. Con ello Hutchinson venía a significar que la persona misma del rey y las funciones que éste ejercía se originaban a su vez en la voluntad del parlamento. Ahora bien, esta supremacía del órgano soberano había sido reconocida en las colonias por setenta años; lo ejemplifica Hutchinson con la ley sobre continuidad en el cargo de los gobernadores a la muerte del rey y, en la misma línea, agrega que la autoridad de esos funcionarios en realidad dependía de las leyes del parlamento. Por último, la conclusión de Hutchinson muestra el sentido de su argumentación: el desconocimiento de la absoluta soberanía parlamentaria no podía sino acarrear las desgracias de la independencia (*the obvious and inevitable Distress and Misery of Independence upon our Mother Country, if such Independence could be allowed or maintained, and the Probability of much greater Distress, which we are not able to foresee*)⁵⁴. Y el fundamento racional de tal consecuencia estriba en que el rechazo de la autoridad del parlamento en el ámbito local de las *Plantations* no admitía un reconocimiento

⁵²Knox, 1769: 50-51.

⁵³Puede verse una semblanza de Hutchinson como prominente figura *tory* norteamericana en Parrington, 1941: t. I, 283-302.

⁵⁴Hutchinson, 1773: 77-83.

parcial de su jurisdicción, acotado al buen orden del Imperio, sino que implicaba necesariamente la ruptura de todo vínculo con Gran Bretaña.

Otras respuestas, sin duda atendiendo al *status* que esta falta de representación en el órgano soberano manifestaba, se decantaban hacia la inclusión en el Imperio mas sin integración política plena. Así, y sin que ello redundara al comienzo en la adopción de medidas políticas y militares represivas, fueron varias las voces en la metrópolis que extrajeron consecuencias teóricas radicales acerca de la condición política de las *Plantations*. Para esa misma época el destacado pintor Allan Ramsay, retratista oficial de la Corona, formula un interesante distingo terminológico y conceptual. Los norteamericanos prefieren llamarse a sí mismos *colonias*, señala, porque el sentido del término conlleva un sesgo de independencia⁵⁵. Ahora bien, tales colonias no responden ni al nombre ni a la realidad de tales, ya que según su antiguo nombre legal inglés es el de *Plantations* y no son sino provincias gobernadas por un teniente o gobernador, enviado y removible por el rey. Aunque la madre patria no alcanzó a ajustar un régimen adecuado a su condición, *sea que se las llame "plantations, settlements, colonies", la pura verdad es que por su naturaleza y situación son sólo partes subordinadas del Imperio*⁵⁶. Los colonos no tienen los derechos ni de los ingleses, ni de los irlandeses ni de los hannoverianos, había dicho también Ramsay –a lo cual Franklin, en sus notas marginales, contesta que todas éstas y otras partes del Imperio se hallan bajo el mismo rey pero se rigen por sus propias constitución y leyes y no por los estatutos del parlamento, válidos únicamente para el ámbito británico-⁵⁷.

La respuesta a Hutchinson

La asamblea de Massachusetts, al responder al gobernador Hutchinson, produce otra paradigmática perspectiva teórica de las relaciones entre metrópolis y colonias, en este caso desde el lado norteamericano. Es

⁵⁵Nótese bien: trasunta independencia el sentido *sociológico-histórico* (como cuando nos referimos a las antiguas colonias griegas de ultramar –a las cuales el mismo Ramsay alude-, que se constituían como auténticas *póleis*); porque en la acepción *político-jurídica* hoy usual sería lo contrario: una colonia es parte, aunque sin participar de la naturaleza de lo político, pues se halla no estrictamente *integrada* sino meramente *subordinada* a la comunidad política de la que depende.

⁵⁶Ramsay, 1972: 304–326.

⁵⁷*Here is the Authors great Mistake repeated. (The colonies)are Parts of the King's Dominions, as the Provinces in France were, as Scotland was before the Union, as Jersey, Guernsey, and Hanover are still; to be Governed by the King according to their own Laws and Constitutions, and not by Acts of the British Parl(iamen)t, which has Power only within the Realm.* Anota Frankin –vide nota 45-.

notable que, al definir la naturaleza de esas relaciones, la asamblea las llame *feudales: nosotros concebimos que, bajo los principios feudales, todo el poder está en el rey*. Esa autoridad plena del monarca lo faculta para constituir comunidades independientes del reino; a las cuales se les concede el derecho de establecer y ejecutar sus propias leyes, sin sujeción ni reserva del poder del parlamento. Esta concesión a las asambleas locales, no contestada a lo largo de un siglo y medio, ha llegado a conformar un auténtico derecho de las colonias a su autonomía doméstica y un fundamento para denunciar la ilicitud de la actual pretensión del parlamento de vincular autoritativamente la vida de las colonias. Caen dentro de la prerrogativa real, continúa la asamblea, los derechos a *alienar y disponer* de los territorios adquiridos (*acquired*) por sus súbditos como también le pertenecen los de vender y entregar por propia voluntad partes de su imperio a un príncipe o Estado extranjero. Enseguida la asamblea se aplica a demostrar que el juramento de obediencia que ellos han prestado le es debido a la persona del rey (*his natural person*), pero no al rey en tanto corona, entendida a su vez como el *body politic*. De tal suerte que la obligación no vincula a los colonos con el rey como cabeza del cuerpo legislativo británico. La base para esta inteligencia del juramento de fidelidad (que entonces recae en la persona soberana misma, mas no en ella en tanto parte de una comunidad política) lo buscan los colonos en el caso *Calvin*. Es así como quien no se halla ligado por la leyes de Inglaterra puede no obstante deber fidelidad a la persona del rey de Inglaterra: no a su *body politic* (i.e., a la corona como institución – comunitariamente entendida como el reino-) sino a su *body natural*. El rey, que ha tomado posesión de los territorios de América, los ha puesto fuera del reino y de las leyes que emanan de sus órganos. Y a la nación no le es lícito disputar al rey su derecho a disponer de esas tierras⁵⁸. El consiguiente pacto (*compact*) con el rey, reflejado en la carta constitucional, asegurará a los colonos los derechos y las libertades propias de los ingleses, tal como los conservan quienes han permanecido en el reino. En síntesis, ni las colonias forman parte de la *politic society* o pertenecen al pueblo de Inglaterra, ni ellas han tampoco consentido en quedar bajo la autoridad del parlamento⁵⁹.

⁵⁸Cfr. Calvin's Case (1572), 77 ER 377; en Fraser, 1608. Un agudo y pormenorizado análisis del sentido del célebre caso "Calvin", muy presente en la presente disputa, se halla en Black, 976.

⁵⁹Cfr. la *Answer*, reproducida *in extenso* en McIlwain, 1958: 129-137.

Burke y el lugar de la soberanía en el Imperio

El decurso de los planteos y las argumentaciones que acompañaron el rápido desenlace político venía a desembocar, en buena medida, en lo que había sido la premonición de Edmund Burke, cuando prevenía contra las *distinciones metafísicas*, que él mismo rehuía, proponiendo dejar a los norteamericanos *as they antiently stood* (ver *supra*, a.). Había dicho el gran pensador y político en la Cámara de los comunes el 17 de abril de 1774 que si el régimen de Londres, imprudentemente (*unwisely*), sofisticaba y corrompía (*poison*) el verdadero fundamento del gobierno, impulsando sutiles deducciones y conclusiones sobre la ilimitable e ilimitada naturaleza de la soberanía (las cuales inevitablemente resultarían odiosas a los gobernados); entonces los colonos aprenderían a poner en tela de juicio esa soberanía. Porque, remataba lapidariamente Burke, si la soberanía de la metrópolis y su libertad aparecían a los norteamericanos como inconciliables, ellos os arrojarán vuestra soberanía en la cara (*they will cast your sovereignty in your face*)⁶⁰.

En efecto, la naturaleza del principio de soberanía política no dejaba objetivamente lugar a un *tertium* (i.e., la decisión última correspondería, cuanto menos en estado de excepción, o a las *Plantations* o la metrópolis). Esto vale respecto de sus exigencias en el ámbito de una comunidad política *sensu stricto*, como la que planteaba el parlamento de Westminster a mediados del s. XVIII para Gran Bretaña y todos sus dominios. Burke no negaba que el Imperio era una comunidad política –por eso apoyó la *Declaratory Act*–; pero con aquilatada prudencia política aconsejaba no poner esa realidad en blanco sobre negro (por ejemplo, ejerciendo el poder fiscal en las colonias), porque ello redundaría en menear la condición política subordinada de las *Plantations*. Además, una solución de compromiso era posible, ateniéndose a la *practice* inveterada de la regulación exterior del tráfico externo -y de las relaciones exteriores en general-

Adams y los fundamentos de la posición colonial

Una de las voces más señeras en el encuadre de la condición política de las colonias y en la defensa de los derechos que ellas reclamaban fue la de John Adams, futuro presidente de la Unión independiente⁶¹. Sus

⁶⁰Burke, 1785: 89.

⁶¹Se trata de un buen exponente del pensamiento liberal norteamericano de la época, de talante conservador y consubstanciado con los principios fundacionales que habían configurado la cultura anglosajona transplantada a América. Resulta significativo en ese sentido su juicio sobre la libertad de pensamiento: *The freedom of thinking was never yet extended in any country so far, as the utter subversion of all religion and morality; nor as the abolition of the laws and constitution of the country.* Adams

Novanglus Letters constituyen, en efecto, a pesar de su carácter cuasi periodístico y propagandístico, una sólida caracterización de la *sui generis* y descentralizada relación con la metrópolis, a la que la *Stamp Act* y medidas ulteriores habían buscado poner fin.

La obra consta de una serie de contribuciones breves, que giran sobre las alternativas del conflicto, sus antecedentes y sus vías de solución (o de agravamiento). De entre las tesis más recurrentes, antes de pasar a uno de sus desarrollos más orgánicos y extensos, podemos tomar algunos principios clave. Así, afirma Adams que la autoridad del parlamento sólo es competente para regular tráfico -y esto no por un derecho otorgado por el *common law*, sino por *consent* de las colonias⁶². Vuelve sobre el tópico al reiterar que por ley alguna tiene el parlamento autoridad sobre las colonias: ni divina, ni natural, ni por el *common law*, ni por *statute law*⁶³. En lo tocante a los impuestos que habían hecho estallar el conflicto, señala que nunca antes en América se habían establecido regularmente impuestos destinados a sostener el fisco metropolitano (*revenues*)⁶⁴. Por lo demás, agrega, por los aceptados y vigentes derechos de importación y exportación ya bastante pagan los colonos a la Corona⁶⁵.

Criticando a los *tories*, Adams niega que los *whigs* mismos busquen la independencia de la Corona: no hay quien albergue semejante deseo, señala. Pero ni siquiera la independencia respecto del propio parlamento (epicentro y protagonista del conflicto), porque *la justicia (equity) y necesidad de la regulación del tráfico por el parlamento ha sido siempre reconocida*, sostiene Adams. Nótese bien: a principios de 1775, en la evaluación sociológico-política nada menos que de John Adams, los colonos aceptan la sujeción al rey; así como, incluso, una voluntaria subordinación al parlamento en las materias que habían sido de incumbencia de éste a lo largo de la historia de las *Plantations*⁶⁶.

Uno de los ensayos de *Novanglus* contiene un desarrollo y fundamentación aquilatada de las posiciones a que habían arribado los colonos tras una década de disputas teóricas sobre el *status* de sus provincias. Es el del 6 de marzo de 1775. La sujeción al parlamento, reincide una vez más sobre el punto, no se basa en una ley del parlamento ni en el

menciona especialmente el ejemplo de la obligación en que se hallan los protestantes de resistir a quien quisiera introducir el catolicismo en sus comunidades (Adams & Sewall, 1819: 76).

⁶²Ibidem: 26.

⁶³Ibidem: 30.

⁶⁴Ibidem: 36.

⁶⁵Ibidem: 37.

⁶⁶Ibidem: 41.

common law ni tampoco es un principio de la constitución inglesa, sino que su validez jurídica le viene del *compact and consent* de las colonias, que aceptan la regulación por el parlamento británico del tráfico comercial de las partes del Imperio.

La cuestión clave para Adams estriba entonces no en si la autoridad del parlamento se extiende en algún caso sobre las colonias; sino en si lo hace en todos los casos. Adams se aplica a mostrar *ad absurdum* que un parlamento auténticamente soberano sobre todo lo que se denomina Imperio Británico debería contener una representación proporcional de todas las partes de ese Imperio: la India, Irlanda y Norteamérica, tanto en los Comunes cuanto en los Lores. Sólo ese cuerpo gigantesco, cuyos miembros gobernarían partes alejadísimas y desconocidas para la mayor parte de ellos, podría pretender por principio el derecho a la soberanía. Por el contrario - avanza Adams en la *pars construens* de su argumento sobre la objetiva situación política de las *Plantations*- debe tenerse en cuenta el caso de las colonias de Roma (y, antes, de Grecia); ellas, sin dejar de vivir políticamente según los usos de la madre patria, no dejaban de regirse a sí mismas por sus gobernantes y senados, con los que no interfería el senado de Roma: es decir, gozaban de los privilegios de una ciudad. Adams se hace eco y acepta la objeción metropolitana de la imposibilidad de un *imperium in imperio* (i.e., colonias soberanas en un Imperio a su vez soberano); pero resuelve el dilema observando que las legislaturas de cada colonia son soberanas en su ámbito doméstico, mientras que el parlamento británico ejerce su jurisdicción sobre los mares. Ahora bien, esta regulación del tráfico y la navegación se halla sujeta a confirmación por las leyes coloniales, así como puesta en vigor por los tribunales locales de las colonias.

No hay un imperio británico —en el sentido de *despotismo*, como no lo hay francés o español, distingue Adams (pero sí otomano, ruso y *romano-germánico -sic-*, opina)- sino una monarquía limitada o república en sentido aristotélico. En el sentido de *gobierno, régimen o dominio (government, rule, dominion)*, sí existe un imperio británico, del cual las *Plantations* son partes; pues ellas se hallan bajo el gobierno, régimen o dominio del rey de Gran Bretaña. Lo cual no significa, antes al contrario, que formen parte del reino o Estado (*kingdom, realm, state*) de Gran Bretaña. De allí que no haya un poder supremo sobre Norteamérica que resida en los *estates* nucleados en el parlamento, en la medida ningún *estate* norteamericano se halla representado en él (es decir, hay comunidades distintas). Adams se aplica finalmente a probar, mediante la historia de las relaciones fundacionales entabladas entre los reyes Estuardo antes del interregno y algunas de las principales colonias americanas, sin injerencia del parlamento inglés, que el vínculo de sujeción se había establecido entre el monarca y los *settlers*.

El corolario que surge para Adams es claro e indubitable: se trata de distintos Estados (*states*) bajo un mismo rey, como lo habían sido Inglaterra y Escocia antes de la unión de 1707 y como lo eran aún Gran Bretaña y Hannover. Esos Estados han convenido cimentar su unión mediante un tratado de regulación del comercio⁶⁷, cuyo ejercicio recae en un *superintending power* encargado de concertar e integrar las voluntades de las partes -ante todo en temas de comercio exterior (y secundariamente, aunque Adams lo cuestiona, en situaciones de guerra)-.

Por todo lo dicho no hay deber de fidelidad alguno hacia la Corona (si por tal se entiende el rey, los lores y los comunes) sino hacia la persona de Jorge III. Por lo demás, -agrega Adams seguramente en respuesta a Hutchinson -vide *supra*, c., el juramento de fidelidad hecho tras la revolución gloriosa (que hizo depender el derecho a la corona de la voluntad del parlamento) fue sancionado por una ley de la provincia misma (Massachusetts), que así se obligó respecto de la persona de Guillermo y María. De donde se sigue que el parlamento no tenga títulos para modificar las *charters* provinciales; y que las colonias deben considerar a sus asambleas como supremas, sin pretender una representación en el parlamento metropolitano. Y concluye Adams: lo mejor es conservar las cosas como han venido siendo hasta ahora y durante 150 años; una alteración drástica de la situación política podría acarrear la pérdida de sus colonias por Gran Bretaña⁶⁸.

Por último, interesa puntualizar con Adams que, más allá de coincidencias parciales, el *status* institucional de las colonias en relación con Inglaterra no se identificaba en todo con el de Escocia (principalmente antes de 1707 -cuando existía una unión personal por entrecruzamientos de derechos hereditarios-); y, aunque pudiera guardar más similitudes con el de Irlanda, sin embargo es verdad que tampoco se trataba, como en ese caso, del dominio de una población autóctona por la Corona. Esta peculiaridad de la situación de las colonias, teniendo en cuenta las canónicas distinciones de Coke, fue señalada también por Adams en sus *Novanglus Letters*. En el soberano se distingue, afirmaba el futuro presidente de los EUA, la *capacidad política* de la *capacidad natural*. El rey, en ese momento, poseía a su vez por

⁶⁷ *We have, by our own express consent, contracted to observe the navigation act, and by our implied consent, by long usage and uninterrupted acquiescence, have submitted to the other acts of trade, however grievous some of them may be. This may be compared to a treaty of commerce, by which those distinct states are cemented together, in perpetual league and amity. And if any further ratifications of this pact or treaty are necessary, the colonies would readily enter into them, provided their other liberties were inviolate* (Ibidem, 1819: 89).

⁶⁸ Cfr. de este ensayo de *Novanglus* las pp. 78-93.

lo menos tres capacidades políticas, a saber como rey de Inglaterra, de Escocia y de Irlanda. Pero la fidelidad, continúa Adams, se refería a la persona del monarca, y no implicaba sujeción a la Corona: por ello la fidelidad al rey por parte de un escocés no lo convertía *ipso facto* en súbdito de la Corona de Inglaterra. Respecto de Irlanda Adams acepta que su vinculación con Inglaterra se origina en la conquista (*el consentimiento fue dado, y el pacto hecho* como consecuencia de ella), pero advierte que dicho supuesto no tiene pertinencia en el caso de la relación de las colonias norteamericanas con la metrópoli⁶⁹.

Franklin y la reafirmación de las tesis norteamericanas

Ya unos años antes otro de los protagonistas más salientes de la historia norteamericana, Benjamin Franklin, había sostenido idéntico temperamento acerca del *status* de las *Plantations*. Tomando literalmente la locución *imperium in imperio* y analizando sus radicales corolarios, Franklin impugna la objeción que de ella sigue para las pretensiones de autonomía legislativa de las colonias. En efecto, dice, no existe imposibilidad alguna en que un mismo rey reine sobre dos o más reinos, que permanecen no obstante independientes, tal como se dio en el caso de Inglaterra y Escocia antes de 1707. Con todo, Franklin no deja de señalar que los colonos *no reclaman todas las inmunidades de que gozó Escocia* (es decir, reconoce que no cabe identificar la situación política del antiguo reino del norte con la de los recientes establecimientos en América); aunque sí pretenden con justicia administrar sus propios asuntos domésticos. Ese derecho les había sido reconocido por los reyes en el momento de la colonización, otorgándoles la facultad de regirse por su propio órgano legislativo, la cual habían ejercido durante toda su historia, con excepción del corto período del interregno – durante el cual hasta la propia Escocia independiente había resultado violentamente subyugada por Cromwell, observa Franklin-. A la nueva objeción de que el estado de cosas imperante bajo los Estuardo había sido trastocado por la revolución gloriosa, Franklin responde que tal suceso no había cambiado la situación política de Escocia, ni tampoco la de las colonias, las cuales habían continuado legislando en materia doméstica como hasta ese momento; prueba de ello es que nunca se pensó en hacer de la cámara de los Lores la última instancia de apelación judicial de las colonias. La respuesta al argumento de que el rey ya no posee facultades para garantizar o conceder derecho alguno la encuentra Franklin en el principio tantas veces

⁶⁹Adams & Sewall, 1819: 110 y ss.; también Ammerman, 1976: 473-501.

aducido por los colonos: hay un uso de autonomía legislativa ejercido durante 150 años, que no puede ser desconocido sin injusticia⁷⁰.

La posición de Franklin, en particular en su relación con los poderes metropolitanos, era formal en la afirmación de su sujeción al rey y su independencia (en el ámbito doméstico) respecto del parlamento británico. Los fundamentos del *status* de las colonias los hacía residir en la historia misma de esos establecimientos. Los primeros reyes los habían gobernado, tal como lo habían hecho con sus posesiones de Francia, sin concurso alguno del parlamento; éste, por su parte, tampoco había buscado interferir con la prerrogativa real. Recién con *la gran rebelión, cuando usurparon el gobierno de todos los otros dominios del rey, como Irlanda, Escocia, etc.* aquellos dominios que sostuvieron al rey fueron atacados y conquistados, y sujetos entonces como territorios conquistados. Pero no ocurrió lo mismo con Nueva Inglaterra, que reconoció al parlamento y fue considerada por ello como *Sister-Kingdom*. Es en esa línea como, a partir de una práctica inveterada, en el momento de la crisis las colonias no objetan las regulaciones del comercio general; como, por el contrario, sí rechazan sujetar sus asuntos internos a las leyes del parlamento, pues tal sujeción *no formaba parte de su constitución original*. La supremacía del parlamento debe ordenarse al bien de las colonias y al de todo el Imperio Británico, y su ejercicio debe ser asimismo muy restringido (*a very sparing use*). Otro temperamento, remata Franklin, originará disputas y no será aceptado⁷¹. En cualquier caso, sostiene, *America is not part of the dominions of England, but of the King's dominion. England is a dominion itself, and has no dominions*⁷².

⁷⁰*The London Chronicle*, October 18-20, 1768 –en Franklin, 1972a: 233-. Viene aquí a cuento el juicio de Kohn, respaldado en expresiones del propio Franklin, respecto de que los angloamericanos entraron en conflicto con la madre patria no por considerarse antiingleses sino por lo contrario: exigían la conservación de sus derechos y la vigencia de las libertades que siempre había reconocido la constitución británica; y rechazaban las imposiciones arbitrarias contrarias al derecho común y a la antigua usanza. (Kohn, 1966: 20).

⁷¹Cfr. Respuesta a Mr. Strahan (22-29/11/1769), en Franklin, 1903: 238-239.

⁷²"Observations on passages in 'An Inquire into the nature and causes of the disputes between the british colonies in America and their mother country', cap. cclxxiii (1769), en Franklin, 1904: 154.

A MODO DE SÍNTESIS CONCLUSIVA. Y UNA PRECISIÓN SOBRE EL PROBLEMA DE LA SOBERANÍA

Somera tipificación político-constitucional

Las colonias parten de una situación política de sujeción a la Corona imperial. Se hallan bajo la soberanía del rey de Inglaterra –luego, rey de Gran Bretaña-, que se ejerce a través de los gobernadores y del reconocimiento de las cartas constitucionales, así como del derecho de veto y de la última instancia de apelación jurisdiccional. La legislación doméstica será básicamente de resorte de las asambleas; pero la regulación del tráfico comercial (i.e., la órbita externa de la vida de las colonias) queda también sujeta al poder imperial, sea del rey sea luego del parlamento –que asume el *status* de órgano soberano de Gran Bretaña y de Imperio-. Una condición político-jurídica de esta clase se asimilaría de hecho a la de una *unión real*, en la que a la soberanía del mismo monarca se agrega la existencia de órganos comunes (en este caso, el *Privy Council* como última alzada y el parlamento como regulador de la política exterior y del tráfico, con carácter extraordinario). Todo dentro del escenario típicamente asimétrico que se da al extenderse una potencia a territorios de ultramar (emigre o no a ellos población metropolitana –como ocurre en todos los dominios europeos en América-). Pues no hay en esos casos una comunidad preexistente, histórica, cultural, institucionalmente consolidada; sino que la metrópoli va de alguna manera constituyendo su contraparte de la unión.

Un caso análogo se registra con el Imperio español (*rectius*, castellano) en América. También allí la vinculación de los reinos o provincias de Indias se da con el monarca legítimo de Castilla (con la *Corona* en sentido personal). El órgano que entienden en los asuntos de Indias, por antonomasia el Consejo de Indias, es una institución especialmente constituida para el gobierno, la administración y la jurisdicción en América. No hay una última alzada en un órgano común a la metrópoli, como en el caso del *Privy Council* inglés y luego británico. De todas maneras la legislación emana de esos órganos metropolitanos y no de cuerpos colegiados americanos. El régimen político y administrativo local en América ostenta, sin embargo, una marcada descentralización y participación vecinal (los cabildos). Si hubiera que encuadrar al Imperio de Castilla en América –y siempre con la salvedad antedicha de la asimetría fundacional entre las partes- tal vez podría pensarse también en una unión real, con identidad de monarca, órganos propios (aquí en el sentido de *especiales* –vg., el Consejo de Indias-, no de *conformados por miembros locales*, como en las *Plantations*) de gobierno y administración para Indias, ordenamiento jurídico propio y un sistema constitucional con

algunas funciones clave integradas (política internacional, comercio, guerra)⁷³.

La cuestión de la soberanía

Es un lugar común poner en tela de juicio sea la existencia, sea la vigencia, sea la necesidad de la *soberanía*. Si se trata de una última instancia de decisión gubernativa y legislativa y de una última instancia de apelación jurisdiccional –las cuales corresponden, en tanto órganos abocados a funciones insoslayables, a la naturaleza de una comunidad política- la soberanía, por principio, no puede faltar jamás. Lo cual no empece que su identificación y su sujeto (su *localización*) a veces se escabulla en concretas circunstancias históricas⁷⁴. No obstante, y a pesar de lo sutil de las aristas que definen la presencia del poder último en las formas tradicionales de la monarquía occidental (contrarias al centralismo nivelador del Estado moderno y contemporáneo), es dable constatar la vigencia de este principio inderogable de la realidad política en la constitución imperial británica –y su convalidación por los reclamos de las colonias-.

Por un lado, las tesis norteamericanas partían de la afirmación de la soberanía del rey de Inglaterra, asesorado por su Consejo Privado y munido de la prerrogativa real. Cuando ya no se reconoció la soberanía del rey fue porque había pasado a reclamarse la radicación de la soberanía en las Trece Colonias: es decir, la independencia política y jurídica lisa y llana. Es así como el breve más compacto memorial de agravios que integra la Declaración de Independencia –surgida (en el seno del Segundo Congreso) de la comisión redactora integrada por Jefferson, Adams, Sherman y Livingstone y escrito en su casi totalidad por el primero de sus miembros- proclama roto el vínculo que unía a las colonias con el monarca⁷⁵.

Por otro lado, la conservación de la costumbre constitucional de la legislación autónoma, que proponían varios actores de la disputa (cada uno con sus eventuales matices), no negaría, en principio, el *título* de soberanía en cabeza del órgano supremo de Gran Bretaña. Cabría decir *en principio* si se tiene en cuenta el fundamento de validez que de suyo representa la

⁷³Para la monarquía hispánica como monarquía múltiple vide Bravo Lira, (2013 y 2014). Sobre el tema llevamos adelante en este momento una investigación cuyos resultados irán apareciendo próximamente.

⁷⁴Castaño, 2003 y 2005: 196-199.

⁷⁵*That these United Colonies are, and of Right ought to be Free and Independent States; that they are absolved from all Allegiance to the British Crown and that all political connection between them and the State of Great Britain, is and ought to be totally dissolved* (en Elliot, 1938: 153).

costumbre⁷⁶; tanto más si se repara en la significación que revisten en el mundo jurídico anglosajón el precedente y el uso⁷⁷. En efecto, las colonias habían echado mano al recurso de la costumbre para afianzar sus derechos constitucionales autónomos; a partir de 1720, indica Greene, cesaron los pedidos coloniales de un reconocimiento explícito de sus derechos por parte de la metrópolis. En cambio, las asambleas optaron por asegurarlos a través del uso y la práctica, contando con la aquiescencia de Londres. El ejercicio de esos derechos iría, pues, adquiriendo la sanción de la costumbre. Fue así como paulatinamente fueron conformándose los *círculos constitucionales concéntricos/superpuestos* de que hemos hablado, y que configuraron un *statu quo* político bien establecido para la época en que se enciende la crisis de la *Stamp Act*. Ahora bien, aunque todo lo que acaba de decirse dicho respecto de la autonomía doméstica es cierto, también lo es que, sobre la base de esa costumbre que significaba consenso (inveterado, transgeneracional y, por tanto, más acendrado en tanto consenso que el de una decisión circunstancial o un acuerdo coyuntural), las colonias habían ido aceptando asimismo la regulación de su tráfico externo y sus relaciones exteriores –en suma, de su ordenación como partes del Imperio-, *por el rey primero y por el parlamento después*⁷⁸. Tales facultades de último y *superintending power* (reconocidas al parlamento por las colonias durante el s. XVIII), al hacer recaer en el cuerpo supremo de Gran Bretaña la determinación de qué decisión correspondía al buen orden del Imperio, asignaba al parlamento –por la naturaleza de la realidad del poder- el derecho o la competencia para decidir las competencias, sobre todo en un eventual estado de excepción. Es decir que esas facultades vigentes (sea que su validez fuera otorgada por el *título* o por el *uso*) ponían en manos del parlamento la decisión soberana. Lo cual no implicaba, va de suyo, que su autoridad pudiera extenderse a la intromisión sistemática y ostensible en la órbita legislativa doméstica de las colonias y a la imposición de gravámenes sin precedentes⁷⁹. Precisamente en la ausencia de precedentes de

⁷⁶Se halla una puntualización clásica de la costumbre como fuente de validez jurídica en Tomás de Aquino, *Summa Theologiae*, I-IIae., 97.

⁷⁷Sobre el tópico vide Allen, 1969: 161 y ss. Repárese en que en Estados Unidos nada menos que el control de constitucionalidad es costumbre constitucional.

⁷⁸Greene, 2013: 25, 53-54, 85-86.

⁷⁹A pesar de la revocación de la *Townshend Act* (1770), el mantenimiento del impuesto al té seguía comportando la transgresión de la *practice* de no imponer gravámenes en el ámbito doméstico, en la misma línea de la *Stamp Act*, por lo que contribuyó decisivamente a encender enfrentamientos que, a esta altura del conflicto, ya trascendieron el debate de ideas y terminaron llevando a la guerra. Pues se desconocía una costumbre que, al ser dejada de lado, lo era de un modo contradictorio

legislación en el interior de las colonias finca McIlwain la cuestión capital para dirimir la constitucionalidad del reclamo de las colonias. Esta tesis, en general, aparece recogida y abonada en investigaciones posteriores, como la de David Ammerman, quien se aplica a mostrar cómo *entre 1764 y 1776 el Imperio Británico enfrentó una crisis política para la cual no existían precedentes constitucionales*⁸⁰.

Y en este estadio de nuestra investigación resulta lícito dar por probado que la ausencia de tales antecedentes se vinculaba con el hecho de que *la forma política de la metrópolis había mutado*, como hemos demostrado a lo largo de estas páginas. En efecto,

(...) el parlamento pasó actuar con las colonias como si fueran partes de un Estado propiamente dicho, dotado de un órgano de poder concentrado que regía unitaria y uniformemente sobre toda la nación –cuando en realidad las colonias eran (o, cuanto menos, se pretendían –en la medida en que así habían sido tratadas por 150 años-) comunidades sólo sujetas al rey de Inglaterra y no partes del Estado nacional británico.

La inviabilidad de la representación virtual respecto de las colonias echa luz sobre lo dicho. La idea de *representación virtual* había tomado cuerpo en la política británica de la época, y el mismo Edmund Burke había sido un portavoz extraordinario de su sentido y valor. A lo largo de su carrera el estadista expresó que el parlamento no es un congreso de embajadores sino un cuerpo común con un interés también común, el de la comunidad política, y que en la medida en que sirve ese interés del todo representa a todos, aunque no todos hayan votado un representante⁸¹. Pero los norteamericanos no aceptaron que el parlamento británico estuviera efectivamente representándolos, ni siquiera de modo virtual. Si los habitantes de Sheffield estaban representados en el Parlamento por representantes en cuya elección no habían intervenido, no podía ocurrir lo mismo con los colonos de ultramar. Grafica certeramente Morgan: *si los miembros del Parlamento representaban a los votantes y los votantes representaban a los no votantes... eso sólo tenía sentido donde la geografía unía a los hombres.*

y no meramente contrario a esa *practice*. No se trataría, en efecto, de comenzar a cobrar impuestos internos al té, cuando ya se cobraban usualmente a la lana y a los cereales; sino de ejercer poderes fiscales por encima de las asambleas locales - cuando esto nunca había sido practicado, según el propio Burke deploraba en el recinto de Westminster-.

⁸⁰Ammerman, 1976: 474.

⁸¹Para la noción de representación en Burke vide Hanna Fenichel Pitkin, 1985: cap. 8.

Es que semejante distancia haría ilusoria a una auténtica representación. Ahora bien, tal circunstancia geográfica no era el factor determinante para viciar y tornar impugnabile dicha posibilidad. Como bien lo detecta el mismo Morgan, el fundamento último para rechazar la idea de una representación virtual en el Parlamento británico estribaba en la asunción, por parte de los norteamericanos, de que constituían una realidad política distinta⁸². El rechazo a la representación virtual significa a las claras que las colonias no juzgaban ser parte de una misma comunidad política con Gran Bretaña (lo cual, estrictamente, no eran: *no parts ...but distinct dominions*, había sentenciado el oracular Blackstone)⁸³. Semejante *status* sólo permitía la sujeción a un monarca común, bajo la forma política de unión personal o unión real. En síntesis: el cuerpo representativo británico no vincula a las colonias porque no las representa; y no las representa porque es órgano supremo de Gran Bretaña (i.e, de otro Estado –además configurado como Estado nacional *more moderno*-).

Así, y como conclusión: si la *soberanía como principio del orden político* no se hallaba ausente de la forma tradicional del Imperio bajo los Estuardo (y en las primeras décadas del s. XVIII); es la irrupción de las exigencias de una nueva concepción imperial del poder, aneja a la forma política de la democracia basada en la *soberanía del pueblo o de la nación*, la que provocará la ruptura con la metrópolis y la independencia de las colonias.

BIBLIOGRAFÍA

- ADAMS, John & SEWALL, Jonathan (1819). *Novanglus and Massachusettsensis. Political Essays*. Boston: Hews.
- ALLEN, Carleton Kemp (1969). *Las fuentes del Derecho inglés*. trad. A. Ortiz García. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- AMMERMAN, David (1976). "The British Constitution and the American Revolution: A Failure of Precedent". En *William & Mary Law Review*, 17, 3, pp. 473-501.
- APARISI MIRALLES, Ángela (1995). *La revolución norteamericana. Aproximación a sus orígenes ideológicos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

⁸²Morgan, 2006: 254-258.

⁸³Blackstone, 1809: 107. Sobre las discusiones de ese momento en torno de la representación virtual vide asimismo Aparisi Miralles, 1995: 345-351.

- ARONSTEIN BLACK, Barbara (1976). "The Constitution of Empire. A Case for the Colonists". En *Pennsylvania Law Review*, 124, pp. 1157-1211.
- BAILYN, Bernard (1972). *Los orígenes ideológicos de la revolución norteamericana*. trad. A. Vanasco. Buenos Aires: Paidós.
- BELLOC, Hilaire (1980). *Historia de Inglaterra*. trad. Ma. T. Villaamil. Buenos Aires: Dictio.
- BLACKSTONE, William (1809). *Commentaries on the Law of England in four Books*. Londres: A. Strahan.
- BORNHAK, Conrad (1900). *Russland und Findland. Ein Beitrag zu der Lehre von den Staatenverbindungen*. Leipzig: Duncker & Humblot.
- BRAVO LIRA, Bernardino (2013-2014). "El Estado en Iberoamérica". En *Revista Chilena de Historia del Derecho*, n° 24, pp. 191-335.
- BRIE, Siegfried (1886). *Theorie der Staatenverbindungen*. Stuttgart: Ferdinand Enke.
- BRUNIALTI, Attilio (1891). *Unioni e combinazioni fra gli Stati: gli stati composti e lo stato federale*. Turín: Unione Tipografica.
- BURKE, Edmund (1785). *Speech of Edmund Burke, Esq., On American Taxation (17/4/1774)*. Londres: Doodsley.
- BURKE, Edmund (1900). *EdmundBurke's Speech On Conciliation with the American Colonies (22/3/1775)*. ed. by W. I. Crane. Nueva York: Appleton & Co.
- CASTAÑO, Sergio R. (2003 y 2005). *El Estado como realidad permanente*. Buenos Aires: La Ley.
- CASTAÑO, Sergio R. (2003). *Defensa de la Política*. Buenos Aires: Ábaco de Rodolfo Depalma.
- CASTAÑO, Sergio R. (2013). "¿Son la potestad suprema y la independencia notas propias de la comunidad política en Vitoria y Suárez?". En *Lo Sguardo*, n° XIII, Roma.
- CASTAÑO, Sergio R. (2014). "Souveräne Staatsgewalt nach der Lehre Hermann Hellers und *potestas superiorem nonrecognoscens* bei Vitoria und Suárez im Vergleich". En *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, Band 100, Heft 1.
- CASTAÑO, Sergio R. (2015a). "La teoría de la traslación en Suárez, entre tradición y ruptura". En *Scripta Mediaevalia*, n° 2.

- CASTAÑO, Sergio R. (2015b). *Legalidad y legitimidad en el Estado democrático constitucional*. Madrid-Buenos Aires: Marcial Pons.
- CASTAÑO, Sergio R. (2017). “¿Traslada el pueblo su poder al gobernante, tal como sostiene la teoría de Suárez?”. En *Studium* 22/40: Suárez en perspectiva, pp. 27-54.
- DE AQUINO, Tomás (1894). *Summa Theologiae*, editio altera leonine. Roma: Forzani.
- DICEY, Albert Venn (1956). *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Londres: Macmillan.
- ELLIOT, Ch. W. (ed.) (1938). *American Historical Documents 1000-1904*. The Harvard Classics. Nueva York: Collier.
- ELLIOTT, John H. (1992). “A Europe of composite monarchies”. En *Past and Present*, 137, Oxford, pp. 48-71.
- ESTUARDO, Jacobo (1918). “Basilikón Dorón”. En en McIlwain Ch.(ed.). *The political writings of Jacob I*. Londres: Harvard University Press.
- FENICHEL PITKIN, Hanna (1985). *El concepto de representación*. trad. R. Montoro. Madrid: C. E. C.
- FRANKLIN, Benjamin (1903). “Respuesta a Mr. Strahan (22-29/11-1769)”. En Smyth, A. H. (ed.). *The Writings of Benjamin Franklin*. vol V (1767-1772). New York: Mac Millan.
- FRANKLIN, Benjamin (1904). “Observations on passages in ‘An Inquire into the nature and causes of the disputes between the british colonies in America and their mother country’”. cap. cccxxiii (1769). En Bigelow, John (comp. ed.). *The Works of Benjamin Franklin, including the Private as well as the Official and Scientific Correspondence, together with the Unmutilated and Correct Version of the Autobiography*. Nueva York: Putnam, -tomado de <http://oll.libertyfund.org/titles/2549> (consultado el 29/8/21017).
- FRANKLIN, Benjamin (1972a). *The London Chronicle*, 18-20 de Octubre de 1768 -en *The Papers of Benjamin Franklin*, New Haven and London, Yale University Library, Volume 15 (January 1, 1768, through December 31, 1768)-. Tomado de <http://franklinpapers.yale.edu/> (consultado el 15 de agosto de 2017).
- FRANKLIN, Benjamin (1972b). *The London Chronicle*, enero 5-7 1768 (tomado de “Causes of the American Discontents before 1768, 5-7

- January 1768”, *Founders Online*, National Archives, last modified June 29, 2017, <http://founders.archives.gov/documents/Franklin/01-15-02-0001>. (Original source: *The Papers of Benjamin Franklin*, vol. 15, *January 1 through December 31, 1768*, ed. William B. Willcox. New Haven and London: Yale University Press).
- FRASER, John Farquhar (ed.) (1608). *The seventh Part of the Reports of Sir Edward Coke*.
- GALVÃO DE SOUSA, José P. (2011). *La representación política*. trad. J J. Albert Márquez. Madrid: Marcial Pons.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel (1945). *El imperio británico*. Madrid: Revista de Occidente.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel (1968). “La Corona. Estudio sobre un símbolo y un concepto político”. En *Del mito y de la razón en el pensamiento político*. Madrid: Revista de Occidente.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel (1993). *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Alianza.
- GLOËL, Matthias (2014). “Las monarquías compuestas en la época moderna: concepto y ejemplos”. En *Universum*, vol. II, nº 29, pp. 83-97.
- GREENE, Jack P. (2011). *The Constitutional Origins of the American Revolution*. Nueva York: Cambridge University Press.
- HATSCHEK, Josef (1909). *Allgemeines Staatsrecht*, t. III (*Das Recht der modernen Staatenverbindung*). Leipzig: Göschen.
- HUTCHINSON, Thomas; et.al. (1773). *The speeches of His Excellency Governor Hutchinson, to the General Assembly of the Massachusetts-Bay. At a session begun and held on the sixth of January, 1773: With the answers of His Majesty's Council and the House of Representatives respectively*. Boston: Publish'd by order of the House.
- IRAZUSTA, Julio (1970). *La monarquía constitucional en Inglaterra*. Buenos Aires: EUDEBA.
- JELLINEK, Georg (1882). *Die Lehre von den Staatenverbindungen*. Viena: Alfred Hölder.
- KANTOROWICZ, Ernst (1985). *Los dos cuerpos del rey*. trad., S. Aikin y R. Blázquez. Madrid: Alianza.

- KIRK, Russell (1956). *La mentalidad conservadora en Inglaterra y Estados Unidos*. trad. P. Nácher. Madrid: Rialp.
- KNOX, William (1769). *The Controversy Between Great Britain and Her Colonies Reviewed*. Londres: J. Almond.
- KOHN, Hans (1966). *El pensamiento nacionalista en los Estados Unidos*. trad. G. Barna. Buenos Aires: Troquel.
- KUNZ, Josef (1929). *Die Staatenverbindungen* Stuttgart: Kohlhammer.
- LEVENE, Ricardo (1946). *Vida y escritos de Victoriano de Villava*. Buenos Aires: Peuser.
- LOCKE, John (1980). *Second Treatise on Government*. Indianapolis: ed. C. B. Macpherson.
- MAITLAND, F. W. (1955). *The Constitutional History of England*. (H. A. L. Fisher (ed.)). Cambridge: Cambridge U. P.
- MC DONALD, Forrest (1991). *Novus Ordo Seclorum. Los orígenes intelectuales de la Constitución Norteamericana*. trad. A. Leal. Buenos Aires: Fraterna.
- MCILWAIN, Charles (1958). *The American Revolution: a Constitutional Interpretation*. Nueva York: Great Seal Books.
- MORÁN, Gloria M. (1989). *La protección jurídica de la libertad religiosa en U.S.A.* Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela.
- MORGAN, Edmund S. (2006). *La invención del pueblo. El surgimiento de la soberanía popular en Inglaterra y Estados Unidos*. trad. J. Sierra. Buenos Aires: Siglo XXI.
- NAGL, Dominik (2013). *No part of the Mother Country, but distinct Dominions. Rechtstransfer, Staatsbildung und Governance in England, Massachusetts und South Carolina 1630-1769*. Berlín: Lit.
- PAINE, Thomas (1953). *Common Sense and other Political Writings*. (N. Adkins ed.). New York: The Liberal arts Press.
- PARRINGTON, Vernon Louis (1941). *El desarrollo de las ideas en los Estados Unidos*. trad. A. Llano. Nueva York: Lancaster.
- PLIVERIC, Josef (1886). *Beiträge zum Ungarisch-Kroatischen Bundesrechte. Rechtliche und politische Erörterung*. Agram: Hartman.

- POSADA, Adolfo (1923). *Tratado de Derecho Político*. Madrid: Victoriano Suárez.
- RAMSAY, Allan (1972). *Thoughts on the Origin and Nature of Government, Occasioned by the Late Disputes between Great Britain and Her American Colonies*, in "Marginalia in a Pamphlet by Allan Ramsay, (1769?)" *Founders Online*, National Archives, <http://founders.archives.gov/documents/Franklin/01-16-02-0182>. Original source: *The Papers of Benjamin Franklin*, vol. 16, *January 1 through December 31, 1769*, ed. William B. Willcox. New Haven and London: Yale University Press, pp. 304–326; last modified June 29, 2017. Consultado el 25/7/2017.
- ROSSITER, Clinton (1982). *La teoría política del conservadurismo norteamericano*. trad. H. Cardoso. Buenos Aires: GEL.
- SUTHERLAND, Arthur (1972). *De la Carta Magna a la constitución norteamericana*. trad. José Clementi. Buenos Aires: Tea.
- TOCQUEVILLE, Alexis de (1963). *De la démocratie en Amérique*. París: Union Générale d'Éditions.



A CONSTRUÇÃO DA MULHER EM UMA REGIÃO DE FRONTEIRA: O ÂMBITO LITERÁRIO

Fábio Luiz de Arruda Herrig

Universidade Federal de Roraima (UFRR)

Boa Vista, Brasil

fabio.herrig@ufr.br

RESUMO

Tomando como prerrogativa a relação entre os processos cognitivos, os modos de representação e, conseqüentemente, as práticas a eles vinculadas, este trabalho visa observar, no âmbito dos estudos das relações de gênero, como a literatura construiu a imagem da mulher de fronteira na região que corresponde à zona de contato entre Brasil e o Paraguai, mais especificamente na região em que, atualmente faz divisa com o estado de Mato Grosso do Sul. Tomar-se-á como fontes principais para esta análise a obra completa de Rafael Barrett, escrita, essencialmente, no Paraguai, cujo os textos foram publicados entre 1905 e 1910 e o romance *Selva trágica: a gesta ervateira no sul este mato grossense*, Hernâni Donato, cuja primeira edição foi publicada em 1959, no Brasil. O método comparativo foi a base sobre a qual se assentou a análise.

Palavras chave: Mulher; Rafael Barrett; Selva Trágica; Fronteira.

ABSTRACT

Taking as prerogative the relation between cognitive processes, the ways of representation and, consequently, the practices linked to them, this work aims to observe, in the context of studies of gender relations, how literature has built the image of women in border region that corresponds to the zone of contact between Brazil and Paraguay, more specifically in the region in which it currently borders with the state of Mato Grosso do Sul. This work will take as main sources for this analysis the complete work of Rafael Barrett, written, principally, in Paraguay, whose texts were published between 1905 and 1910 and the novel called *Selva trágica: a gesta ervateira no sulestematogrossense* Hernâni Donato, whose first edition was published in Brazil in 1959. The comparative method was the basis on which the analyze was done.

Key words: Women; Rafael Barrett; Selva Trágica; Frontier.

Os progressos alcançados em relação a como se desenvolve o processo cognitivo, levou as ciências humanas a reconhecerem que o conhecimento do real concreto se faz através de imagens mentais, produzidas através do intelecto ou dos sentidos. Estas se constituem em representações do real e, quando acionadas para a compreensão da realidade objetiva, passam a integrar a própria realidade (Reichel, 1999:58).

Em um livro intitulado *Tempos diferentes, discursos iguais: a construção histórica do corpo feminino*, Ana Maria Colling, através de um estudo dos discursos construídos e postulados como referências do pensamento ocidental, desde os filósofos gregos até a psicanálise freudiana, demonstrou, de forma clara, como esses discursos tentaram tornar natural a submissão da mulher, criando uma relação de gênero hierárquica, ou seja, como se o fato de ser mulheres estivesse associado estritamente à maternidade e à condição biológica. O livro de Colling defende a ideia de que a mulher foi subjugada por uma série de discursos que definiram seu lugar, o privado, e seu papel na sociedade, mãe e esposa.

Nesse processo, a história, enquanto disciplina, teve um papel importante, pois corroborou com essa construção na medida em que construiu a história dos homens, pois feita por homens: *A história foi uma profissão de homens que escreveram a história dos homens, apresentada como universal, na qual o 'nós' é masculino e a história das mulheres desenvolve-se a sua margem*¹. Neste sentido, o que ocorreu é que as mulheres foram ignoradas pela história, sendo construídas e representadas a partir do olhar do outro, que é o homem, e que, conseqüentemente, enquanto produtor destes discursos, construiu as representações e as práticas femininas, assim como as suas próprias.

Segundo Michel de Certeau, a historiografia

(...) faz uma triagem entre o que pode ser 'compreendido' e o que deve ser esquecido para obter a representação de uma inteligibilidade presente. Porém, aquilo que esta nova compreensão do passado considera como não pertinente – dejetado criado pela seleção dos materiais, permanece negligenciado por uma explicação – apesar de tudo retornar

¹Colling, 2014: 12.

nas franjas do discurso ou nas suas falhas: 'resistências', 'sobrevivências' ou atrasos perturbam, discretamente, a perfeita ordenação de um 'progresso' ou de um sistema de interpretação².

Assim, o que este texto tentará fazer é observar as franjas e as falhas desses discursos de construção tentando observar como Rafael Barrett³ construiu uma representação da mulher em seus textos, produzidos entre 1905 e 1910, tanto os de caráter crítico social, quanto os literários. Da mesma forma, para estabelecer um diálogo, será analisada a obra de Hernâni Donato⁴, *Selva trágica*, de 1959, com o mesmo objetivo.

A relação entre os dois escritores se dá na medida em que a obra de Barrett, precedente, representa a mulher de forma contemporânea, o autor é testemunha dos fatos que representa. Donato, produz um discurso com base em fontes e em pesquisas sobre o período⁵, dentre as quais é possível encontrar, no conjunto de epígrafes que abrem *Selva trágica*, um texto de Barrett, *El Arreo*, publicado em *El Diario*, em 17 de junho de 1908, que compunha um folheto que ficou conhecido como *Lo que son los Yerbales*, além de vários trechos, no romance, que remetem aos escritos barrettiano. Ademais vale considerar que a linha de intersecção que fundamenta este diálogo se estabelece a partir do objeto de estudo, que é a mulher, e que está marcado por um espaço, a fronteira⁶ entre o Brasil e o Paraguai, e em

²Certeau, 2013: XVII.

³Rafael Barrett, segundo as informações biográficas, nasceu em 1876, em Torrelavega, na Espanha, filho de mãe espanhola e pai britânico. Aos 26 anos de idade, devido um desentendimento com um advogado em Madri, se mudou para Buenos Aires, decidido a começar uma nova vida. É essa nova fase, que interessa a este trabalho, visto que é a partir desta mudança que Barrett inicia a parte mais significativa de seus escritos. Segundo Corral, o grosso de sua produção está circunscrito em sete anos, de 1904 a 1910, quando morreu em Arcachon, na França, em 17 de dezembro de 1910. Para mais informações, ver Corral (s.f.).

⁴Hernâni Donato nasceu 1922, na cidade de Botucatu-SP e faleceu no ano de 2012, na cidade de São Paulo. Sua obra reflete um compromisso com a cultura brasileira, pois se dedicou a vastos campos da produção intelectual: foi escritor, historiador, jornalista, professor, tradutor e roteirista, além de colaborar com a produção cinematográfica e televisiva, como a coautoria no roteiro de *Chão bruto* e a participação em emissoras televisivas, como a TV Tupi e a TV Record” (Herrig, 2015: 132).

⁵Herrig, 2017: 64-65.

⁶É importante considerar que a fronteira com a qual se trabalha neste artigo tem, em primeiro lugar, um caráter geográfico, mas que se observados por um viés mais detalhado, perceber-se-á que há uma implicação de caráter cultural que perpassa este conceito de fronteira. Neste artigo, a fronteira é entendida mais como zona de

um período, as primeiras três décadas do século XX. Assim, é possível, de forma comparativa, compreender não apenas como se dá a construção da mulher, mas também as influências que perpassam esses escritos.

A IMAGEM DA MULHER NA OBRA BARRETTIANA

Michelle Perrot, em seu texto *As mulheres e os silêncios da história*, demonstrou que por trás de um grande intelectual, como foi Karl Marx, havia um homem, que, malgrado lutar pela igualdade social, através de sua visão teleológica da história e de suas práticas políticas, como a Primeira Internacional, era, no espaço privado de sua casa, acima de tudo, homem, pai, chefe de família⁷. Ou seja, mesmo tendo marcado uma cisão importante no pensamento ocidental, em relação a uma perspectiva histórica, assim como em relação à uma perspectiva econômica da sociedade, Marx ainda estava reproduzindo a estrutura social de seu tempo, na qual a mulher ainda era o *Anjo do Lar*, de Rousseau⁸. Esse patriarcalismo de Marx foi constatado por meio da análise das cartas trocadas por suas três filhas, que foram as fontes do estudo de Perrot.

A percepção dessa contradição de Marx é interessante porque expõe a complexidade da própria noção de tempo histórico, pois ao passo que uma coisa se modifica a outra permanece, daí a grande *insight* de Fernand Braudel ao refletir sobre a sobreposição de três temporalidades⁹. Barrett, não foge a essa regra. Ao mesmo tempo em que apresenta um pensamento avançado para o período, reproduz estruturas de seu tempo estabelecendo a permanência destas.

Como afirma Corral, *Rafael Barrett fue en múltiples aspectos un hombre que se adelantó a su tiempo y debido a ello muchos de sus escritos nos resultan hoy extraordinariamente contemporáneos*¹⁰. Contudo, em relação ao seu posicionamento sobre a mulher, permanece contemporâneo de seu tempo, como quando em um texto publicado em 29 de agosto de 1905, em *El Diálogo*, de Asunción, intitulado *De estética*, escreveu: *Las facultades artísticas receptivas y creadoras no se transmiten por herencia. La mujer es particularmente incapaz de sentir una gran obra y sobre todo producirla*¹¹.

contato do que como divisão. Assim, implica uma cultura própria que se projeta no alheio e que produz a partir deste contato. Dois textos parecem interessante para pensar essa questão: Bhabha, 1998: 198-238; Carvalhal, 2003: 125-152.

⁷Sobre o assunto ver Perrot, 2005: 55-87.

⁸Colling, 2014: 26.

⁹Sobre o assunto ver Braudel, 2013: 41-78.

¹⁰Corral, s.f.

¹¹Barrett, 2010b: 479.

Em outro texto, *El porno-cinematógrafo*, o que se evidencia é o lugar da mulher, que deve ser o espaço privado, ao passo que para o homem, ele deve ser público. Barrett atenta para a natureza da luxúria humana e observa a necessidade da moral para moderar os instintos. Em uma citação de Anatole France demonstra sua visão sobre a natureza do homem: *los hombres, dice, honran la virtud como a una vieja; le dirigen un saludo respetuoso, y se alejan rápidamente*¹². Entretanto, Barrett, neste texto, aborda duas situações, a nudez como arte, referente à beleza, e a nudez como obscenidade, vulgaridade: (...) *si los modelos del cinematógrafo pornográfico fueran Apolos y Venus, vacilaria en condenarlo. Por desgracia, sospecharéis qué tipos lamentables se prestan a semejantes funciones*¹³. E mais a frente, afunila a questão explicando que (...) *la belleza no tiene nada a ver con el amor. Las estatuas no se aman. No lo necesitan*, pois *El amor es individual y secreto: es lo único inadaptable a lo múltiple; es un vértice que avanza solo*¹⁴. Assim, ao mesmo tempo em que se torna evidente a natureza luxuriante do homem, demonstra que a mulher deve restringir-se ao privado, pois o amor deve estar restrito a este espaço.

Outro texto barrettiano que parece significativo chama-se *Artículos de señora*, no qual, novamente, a tônica recai sobre o papel e o lugar da mulher na sociedade. Sua publicação data de 9 de dezembro de 1909, no periódico *La Razón*, de Montevideo, no Uruguai. O próprio título do texto já é interessante para ser observado, já que determina o público para o qual o texto foi dirigido, que não é a qualquer mulher, mas às senhoras. De início, tem-se a impressão que Barrett irá defender o processo criativo feminino criticando Lamartine, para quem a mulher não tem estilo. Contudo, perde a linha de sua defesa quando simplifica o processo criativo feminino a uma demanda específica: manuais religiosos, gastronômicos e revistas de moda¹⁵. Ou seja, a mulher tem estilo, mas apenas em relação àquilo que a sociedade lhe determina como próprio: a moral, no caso da religião; e o cuidado da casa, no caso da gastronomia e da moda, pois a mulher deve servir bem e cuidar de seu marido.

Uma exclamação presente no texto chama a atenção: *piel de seda* (...) *¡Eso si que es feminismo*¹⁶. A mulher deve ser bela:

¹²Barret, 2010a: 133.

¹³Ibidem: 133.

¹⁴Ibidem: 133-134.

¹⁵Barret, 2010b: 59.

¹⁶Ibidem: 60.

(...) *estoy por ver en ellas las representantes del único feminismo indiscutible, el de las reivindicaciones no sociales, sino fisiológicas; en la lucha contra la fealdad y la decrepitud*¹⁷.

Esse é o papel da mulher. *Las reivindicaciones sociales* devem ficar a cargo do público, do homem.

Essa separação torna-se efetivamente clara no fim do texto, quando ele apresenta o lado político das mulheres, o que ele chama de um *feminismo individualista, hábil en defender la seducción personal del sexo*¹⁸. Deparado com esse feminismo, Barrett indaga:

(...) *¿son mujeres, ángeles o arpías? ¿Son formas fecundas o son monstruos? ¿Qué replicar a los escépticos, para quienes una creadora en ciencia, en arte o en política es un caso psiquiátrico, cuerpo de mujer con alma de hombre? Fuera del terreno anatómico. ¿Qué es un hombre, qué es una mujer?*¹⁹

A última questão colocada por Barrett, principalmente, parece querer questionar o *status quo* na medida em que essas duas categorias de ser no mundo não deixam claras as suas especificidades, no momento em questão. Mas, já na sequência, essa impressão se apaga quando o autor posiciona-se: (...) *La mujer completa es la madre, y el feminismo supremo no consiste en defender la voluptuosidad sino la prole*²⁰. Portanto, mesmo sendo um homem a frente de seu tempo em algumas coisas como bem apresentado acima, reproduz, em outras, a estrutura desse tempo.

É significativo, porém, considerar que Barrett parece um homem dividido entre dois mundos²¹. Nascido em 1976 em Torrelavega, na

¹⁷Ibidem.

¹⁸Ibidem.

¹⁹Ibidem: 61.

²⁰Ibidem.

²¹*Em sua escrita, pode-se notar dois momentos: o primeiro, já na América, voltado para os problemas da Espanha: 'España está presente donde haya un corazón sincero que la ame. No porque la distancia y los años nos aparten habitamos menos en ella de que cuando jugábamos de chicos a la sombra feliz de sus árboles'; e o segundo, marcado pelo interesse na América e no ser humano, como ficará evidente mais adiante. Superada a nostalgia da terra natal, tornou-se evidente que o interesse de Barrett não tinha uma coloração nacionalista, fechado na Espanha, mas que incorporava a índole do universal, do humanitário e do ecológico. Torna-se claro, portanto, que as inquietações modernistas e revolucionárias da Europa foram o adubo para a escrita de Barrett, isso o motivará a escrever sobre o povo paraguaio: '(...) vemos reflejado el profundo amor que sentía hacia el pueblo*

Espanha, veio para a América do Sul em 1903, ou seja, com 27 anos de idade. Viveu, assim, a maior parte de sua vida na Espanha e essa visão sobre a mulher não nega isso, basta observar como Marx, no texto escrito por Perrot, criava suas filhas, circunscritas a uma dimensão patriarcalista, tal qual Barrett deixa entrever em seus textos.

Mas, se por um lado ele reproduz esse discurso, por outro parece considerar um novo espaço à mulher a partir do que viu no Paraguai, país que viveu desde 1904, quando participou²² da Revolução Liberal²³. Isso fica evidente devido a dois fatores: o primeiro é a divergência entre os textos apresentados acima e os outros que serão expostos adiante, nos quais a mulher que aparece nas narrativas é desprovida de expectativa, não obedece a ordem do espaço privado, visto que precisa trabalhar e vive em condições precárias; o outro refere-se ao dado histórico referente à Guerra do Paraguai, e como a mulher é vista a partir desta²⁴. É essa segunda mulher que permite a conexão com o texto donatiano, pois trata da generalidade que pode ser encontrada no Paraguai.

E aqui vale uma observação, pois não é possível desvelar essa mulher de fronteira como em *Selva trágica*, mas ao ler toda a obra de Rafael Barrett, nota-se que o centro de sua produção parte de Assunção, a capital paraguaia, mas transcende esse espaço e se espalha no espaço rural, nas margens, nas fronteiras e além. A mulher do romance donatiano é oriunda do Paraguai, o país que foi desolado pela guerra, que vendeu maciçamente as terras públicas na década de 1880, que trouxe migrantes, que fez altos empréstimos e que fez o país, ao invés de avançar economicamente, regredir às bases tradicionais de exploração: tabaco, erva mate e madeira. A população pobre, fossem homens ou mulheres, restou o trabalho e um desses trabalhos era o dos ervais, que Donato buscou representar e que

paraguay; ese amor, esa preocupación por la gente del pueblo, es una constante plenamente noventayochista' assim como sobre a humanidade em geral, com sua crítica ao progresso técnico e sua esperança no futuro (Herrig, 2016: 238-239).

²²Corral, 2010: 698.

²³Nesse período havia dois partidos no Paraguai, o Colorado e o Liberal. Desde a fundação de ambos, em 1887, o Colorado estava no poder e se caracterizava por ser um partido conservador. A chamada Revolução Liberal de 1904 foi a ação dos liberais para derrubada dos colorados. Para mais detalhes, ver Souza, 2006.

²⁴*La pérdida demográfica para Paraguay después de la guerra probablemente estuvo en el orden del cincuenta por ciento de la población total. La relación entre los géneros fue posiblemente de un hombre por cada cinco mujeres. El resultado no deja de ser desolador. Un cálculo estimativo resulta en la pérdida de aproximadamente doscientos mil habitantes de los cuatrocientos mil que existían en Paraguay al momento de comenzar la guerra* (Florentín, 2010: 16).

Barrett criticou duramente em 1908. Atitude que inclusive, lhe rendeu o exílio em Montevideo, no Uruguai.

Em *El dolor paraguayo*, que é um conjunto de textos publicados separadamente em datas diversas, referentes ao Paraguai, que Barrett reuniu sob o título mencionado, o início descritivo configura a mulher paraguaia:

Bajo un sol que la pradera muy verde volatiza matices y penumbras, las mujeres, envueltas en sábanas aleteadoras al viento, parecen una bandada de pájaros blancos que no acaba de posarse. Pero sus cuerpos, erguidos o acurrucados, están inmóviles. Con un noble ademán profético guardan de la luz sus negros ojos, señores de la llanura. Al lado de sus pies morenos, que al correr acarician la tierra, hay cosas humildes y necesarias, huevos tibios, chipa tierno que sirve de pan y de postre, leche, mandioca, maíz, naranjas doradas y sandías frescas como una fuente a la sombra. Apenas se habla. Nadie ofrece, regatea ni discute. Una dignidad melancólica en las figuras y en los movimientos²⁵.

A configuração descritiva estabelecida pelo texto de Barrett parece querer demonstrar um universo estático, onde as expectativas de um futuro melhor reduzem-se a nada, devido a um passado devastado que as destruiu. Isso fica claro quando ele descreve o olhar das meninas:

Las niñas tienen miradas serias y el reflejo de un pasado sobre su frente vacía. Más tarde abandonarán al emponchado cimbreante de hembras descalzadas, sus senos oscuros y su boca parda, con el mismo gesto silencioso...²⁶.

Hugo Achugar, em um texto intitulado “Culpas e memórias nas modernidades locais: divagações a respeito de ‘O flâneur’ de Walter Benjamin”, faz uma reflexão interessante sobre duas formas de olhar: o olhar ocioso e o olhar falido. O primeiro se relaciona ao flâneur de Benjamin, fruto do perambular, um olhar criador. O segundo se associa a percepção de Bauman, das vidas desperdiçadas. Nesse linha, Achugar propõe que:

Uns têm o olhar como centro, ao passo que outros têm um ‘olhar falido’. Falido de acordo com a sociedade de consumo do

²⁵Barrett, 2010a: 211.

²⁶Ibidem.

*presente. Uns são consumidores e cidadãos, enquanto que os outros não. Como afirma Bauman, são 'consumidores falidos', ou seja, aqueles indivíduos que estão fora do trabalho, do mercado e que, por isso mesmo, não podem se integrar à sociedade como 'consumidores' plenos*²⁷.

Assim, é possível perceber, novamente, a dimensão destes dois mundos: o do *flâneur*, cujo protagonista é o próprio Barrett, que observa o povo paraguaio²⁸; e o olhar falido, das meninas que veem apenas o reflexo do seu passado sobre sua frente vazia, mas também e novamente, o de Barrett, pois esse olhar das meninas é capitado e revelado por ele.

A evidencia dessa falta de expectativa torna-se muito clara quando observamos o texto *La madre*, publicado em 1910, em *Bohemia*, Montevideo. Neste texto, Barrett narra o parto de uma mulher muito pobre que dá a luz a uma criança, de madrugada, e que parece agir a partir desta falta de expectativa:

(...) Estaba solo con su hijo. Porque aquel paquetito de carne blanda y cálida, pegado a su piel, era su hijo (...) Amanecía. Un fulgor lívido vino a manchar la miserable estancia. Afuera, la tristeza del viento y de la lluvia. La mujer miró al niño que lanzaba su gemido nuevo y abría y acercaba la boca, la roja boca, ancha ventosa sedienta de vida y de dolor. Y entonces la madre sintió una inmensa ternura subir a su garganta. En vez de dar el seno a su hijo, le dio las manos, sus secas manos de

²⁷Achugar, 2009: 23.

²⁸É importante observar que Barrett, apesar de ter essa possibilidade do olhar ocioso, não ficou apenas na observação e escrita, partiu ao campo de batalha, como por exemplo quanto pegou em armas para lutar contra o regime de Bernardino Caballero, na Revolução liberal de 1904, no Paraguai: *Tomé un fusil; estábamos en guerra, esperando el ataque de un instante a otro. No me arrepiento ciertamente de haber simpatizado con la causa liberal, pero me felicito más aún de no haberme visto obligado a disparar un solo tiro.* (Barrett, 2010b: 649); Ou quando começa a dar palestras ao trabalhadores: *Da conferencias para los obreros y crea la revista Germinal, órgano de denuncia y de expresión para las organizaciones gremiales. Su lucha le lleva a ser encarcelado y desterrado, primero al Matto Grosso, luego a Montevideo donde conecta enseguida con la vanguardia intelectual: Rodó, Vaz Ferreira, Zum Felde, etc.* (Corral, 2005: s/p). O pensamento barrettiano muda de 1904 a 1910, ano de sua morte, de um republicanismo para uma anarquismo declarado, cujo sua maior referência estava em Tolstói.

*obrero; agarró el cuello frágil y apretó generosamente, amorosamente, implacablemente. Apretó hasta el fin*²⁹.

Assim, parece que a vida no Paraguai da primeira década do século XX, não oferece a possibilidade de uma reação, tal qual o anjo da História, de Walter Benjamin, que não consegue agir frente a destruição do mundo pelo progresso, só lhe é possível observar passivamente, carregado pela força de um vendaval³⁰. Barrett, observando as mulheres que passam registra a condição passiva de suas vidas:

*Pasan con la suavidad tenue de un suspiro. Sus grandes ojos negros os miran de par en par, cándida y atentamente. Van serias, quizás graves. Vienen del insondable pasado y están impregnadas de verdad. Graciosas y pasivas, son el sexo terrible en que nacemos y nos agotamos, sagrado como la tierra; son el amor a quien se inclinan nuestros labios sedientos y nuestras almas hastiadas*³¹.

A singularidade da situação da mulher no Paraguai, diferentemente do que pode ser observado na Europa, estabelece-se em partes, como fruto da grande guerra de 1864-1870, que reduziu a população à metade e os homens a um quinto dessa. Assim, *El papel de la mujer en la reconstrucción de la república después de la guerra fue fundamental para la pronta recuperación del país*³². Todavia, é importante esclarecer que as mulheres já desempenham um importante papel no Paraguai, mesmo antes da guerra:

Las mujeres además tuvieron a su cargo la producción de alimentos, el trabajo agrícola, el mantenimiento de los

²⁹Barrett, 2010a: 427.

³⁰*Há um quadro de Klee intitulado Angelus Novus. Representa um anjo que parece preparar-se para se afastar de qualquer coisa que olha fixamente. Tem os olhos esbugalhados, a boca escancarada e as asas abertas. O anjo da história deve ter esse aspecto. Voltou o rosto para o passado. A cadeia de fatos que aparece diante dos nossos olhos é para ele uma catástrofe sem fim, que incessantemente acumula ruínas sobre ruínas e lhas lança aos pés. Ele gostaria de parar para acordar os mortos e reconstituir, a partir dos seus fragmentos, aquilo que foi destruído. Mas do paraíso sopra um vendaval que se enrodilha nas suas asas, e que é tão forte que o anjo já não as consegue fechar. Esse vendaval arrasta-o imparavelmente para o futuro, a que ele volta as costas, enquanto o monte de ruínas à sua frente cresce até o céu. Aquilo a que chamamos o progresso é este vendaval.* (Benjamin, 2012: 14).

³¹Barrett, 2010a: 212.

³²Florentín, 2010: 141.

*animales, la reproducción de la especie, la reconstrucción de la familia, y la realización de los más diversos tipos de oficios requeridos por el Paraguay de la postguerra. Estas tareas no fueran nuevas para ellas. En gran medida, esta mujeres sobrevivientes de la guerra grande simplemente continuaron desempeñando roles clave en el mantenimiento de la república que comenzaron a jugar mucho antes de que llegue la postguerra*³³.

Malgrado a citação acima mostrar um certo protagonismo das mulheres no Paraguai, Florentín atenta para o fato de que, apesar de ser chamado de *país de las mujeres*, o que se observa é que o espaço delas estava muito bem delimitado: a educação, o campo, a família, mas não o público, não a política: *Las mujeres a pesar de cargar con el peso de la reconstrucción del país no tuvieron acceso a los cargos de poder, o participación en igualdad de condiciones en el proceso político*³⁴.

Segundo Florentín, os exilados políticos, fugidos do governo de Francisco Solano López, quando perceberam o fim da guerra, atentaram para a possibilidade de retornar ao Paraguai, e dessa forma definir um governo conforme seus interesses. Desta forma, as mulheres foram deslocadas. Uma forma para fazer isso, foi associá-las ao governo lopizta³⁵:

*Apenas los exilados volvieron al país ocuparon los principales lugares de poder con total falta de reconocimiento al rol jugado por las mujeres. (...) las mujeres intentaron convertirse en activas participantes de la discusión política, los actores políticos liberales las censuraron recordando el visible rol político jugado por las mujeres en las últimas horas del lopizmo*³⁶.

Entretanto, Herib Caballero Campos, demonstrou que elas lutaram politicamente, como nas discussões sobre o casamento civil, em 1869; na solicitação da liberdade de cultos, em 1870, na qual cerca de 200 mulheres se reuniram em frente à Assembleia na qual se realizava a Convenção Nacional Constituinte, além de outros exemplos³⁷. Mas o que importa

³³Ibidem.

³⁴Ibidem: 142.

³⁵(...) *en la última etapa de la guerra, las mujeres hicieron la guerra suya y salieron a combatir al campo de batalla detrás de los hombres.* (Ibidem).

³⁶Ibidem.

³⁷Sobre o assunto, ver Campos, 2013: 81-83.

observar, é que ainda lutando, elas foram subjugadas por interesses que estabeleceram uma hierarquia.

Através dos textos de Barrett é possível observar, ao menos, dois tipos de mulheres: as que pertencem a um mundo de referência europeia, que devem se preocupar com a casa: gastronomia, moral/religião e moda; e outra que é fruto de um passado terrível, que foi a guerra. Diante da análise que se empreendeu, é possível perceber que a mulher da elite, a qual pode se dedicar à moda, à gastronomia se enquadra nos moldes dos estudos de gênero dirigidos aos países de primeiro mundo, como na Europa e nos Estados Unidos, para o qual basta observar os textos de Joan Scott ou Michelle Perrot, por exemplo; e as que pertencem à uma cultura específica, marcada por uma conjuntura local, que desde o primeiro contato conviveu com as complexidades das tentativas de subjugação empreendida pela Coroa espanhola; posteriormente, em 1811³⁸, com a independência e os governos autoritário de Francia; depois, dos Lopez; culminando com a Guerra do Paraguai; para, a partir daí, tentar instaurar uma democracia liberal, a qual, também relegou o papel da mulher ao segundo plano.

Segundo Mary Nash, em seu texto *Mujeres en el mundo: Historia, retos y movimiento*, há uma gama variada de movimentos feministas nos vários países de terceiro mundo, mas cada um apresenta uma especificidade³⁹. Em geral, estão associados às lutas anti-imperialistas, em prol de uma emancipação nacional. Levando em consideração a singularidade desses processos, é importante considerar, no Paraguai, as peculiaridades da atuação feminina, como já mencionado acima, pelo viés barrettiano.

A constatação na década de 1970, de que os discursos construídos sobre as mulheres eram, essencialmente, a respeito de mulheres brancas e ocidentais, abriu espaço para o estudo de dinâmicas sociais muito mais complexas do que as que, até então, haviam sido consideradas pelas

³⁸Sobre o assunto, ver Chesterton y Florent{in, 2011/2012: 433-468.

³⁹Kamuri Jayawardena acredita que os movimentos de mulheres em países colonizados, ou seja, não ocidentais, estão associados aos processos de consolidação das identidades nacionais. Mas Nash considera que deve-se acrescentar a isso a necessidade de se considerar as múltiplas expressões do feminismo, como as transformações estruturais associadas ao âmbito político e religioso, quando ligados aos processos de modernização dos países de terceiro mundo. Assim, *Contemplar el movimiento de las mujeres del Tercer Mundo de forma exclusiva por su lucha anticolonial independentista sería una perspectiva demasiado restringida. Se trata, al contrario, de un movimiento complejo con múltiples ramificaciones, expresadas según el contexto de cada país* (Nash, 2004: 261).

primeira e segunda onda do feminismo. A terceira⁴⁰, abriu espaço para o heterogêneo do feminino.

Dado o período em que Barrett escreveu, torna-se perceptível que ele testemunhou esse universo fraturado, no início do século XX, ao reproduzir os arquétipos europeus do feminino, no qual a mulher verdadeira é a que é mãe; e, concomitantemente, expressar a singularidade da mulher no Paraguai, assolada pela pobreza, fruto de um passado que legou ao Paraguai, apenas⁴¹, mulheres, crianças e velhos, incapacitados de lutar, pois os homens foram dizimados pela Guerra da Tríplice Aliança.

A MULHER EM SELVA TRÁGICA

A história das mulheres coloca algumas situações emblemáticas ao pesquisador. Entre as várias dimensões envolvidas na pesquisa, como: a dimensão teórica ou metodológica, por exemplo, há pontos mais específicos como é o caso da ancoragem da história que se assenta nas fontes. *Selva trágica* é uma obra literária, portanto, de ficção e nesse contexto o problema se acerca sobre os processos de legitimação da fonte histórica⁴². Mas a pretensão aqui não é discutir essa legitimidade, mas refletir sobre o fato de que o recorte feito por esse trabalho tem que levar em consideração a diferença e a relação entre as fontes utilizadas para analisar a representações construídas por Rafael Barrett e as construídas por Hernâni Donato, especificamente em *Selva trágica*.

⁴⁰Sobre a terceira onda feminista, ver Cruz 2007: 1-14 y Pocahy, 2011: 18-30.

⁴¹A inclusão do adverbio de exclusão *apenas* é importante na medida em que possibilita refletir acerca da posição que a mulher ocupa no Paraguai, pois não tendo homens para assumir o leme do barco, o que resta é exatamente a frente vazia e o reflexo do passado. Portanto, esse adverbio parece ser importante na medida em que evidencia essa hierarquia, onde apenas o homem pode guiar e às mulheres cabe apenas esperar a vida passar ou o retorno da liderança masculina, como ficou exposto nos texto apresentados acima.

⁴²É importante considerar que a literatura como fonte não é novidade, mas, em contrapartida, há que se considerar uma série de questões que não cabem ser discutidas nesse texto, mas devem ser referenciadas, como as apresentadas por Antonio Celso Ferreira em um texto intitulado "Literatura: a fonte fecunda": *Afinal, como o historiador concebe a fonte literária e a distingue das outras? Como a literatura interage nos contextos sociais e culturais e que papéis lhes foram atribuídos historicamente? Como se constituíram e se modificam suas formas? De que maneira se relaciona com outras linguagens? Quais são as metodologias apropriadas a tal modalidade de pesquisa e interpretação? E a essas questões acrescenta-se outra de maior alcance, que envolve o conhecimento das semelhanças, diferenças e relações entre a narrativa histórica e a narrativa literária: o que é História e o que é literatura?* (Ferreira, 2013: 61).

Apesar da originalidade na análise da mulher na obra de Barrett, o procedimento analítico, em termos de uma metodologia, parece, a princípio, ser mais efetivo que na obra de Donato na medida em que Barrett produz textos de ficção, como é o caso de *La muñeca* ou *Madre*, mas fornece uma outra grande gama de documentos que possibilitam um contraponto: como texto críticos para jornais, ou texto referentes às palestras que Barrett dava aos trabalhadores e mesmo as cartas que enviava a amigos, esposa, etc. Portanto, se por um lado essas bases possibilitam o acesso a um seara mais ampla, por outro, criam um maior dificuldade nos processos de análise, que deixam de ser apenas interpretativo, como no caso de Donato, para agregarem uma dimensão conflitiva. Como a obra de Rafael Barrett é cambiante, a análise deve levar isso em consideração, pois ela foi produzida entre 1903 e 1910. Quando ele chegou na Argentina era um republicano, quando foi para França em 1910 em busca da cura da tuberculose, que o acometia, era uma anarquista declarado. Considerados esses pontos, fica evidente porque a obra barrettiana é muito mais densa para ser analisada que o romance donatiano em termos das representações de gênero.

Mas se por um lado o romance oferece facilidade por ser apenas um, já que Donato escreveu apenas um livro sobre a região de fronteira entre o Brasil e o Paraguai, mais especificamente sobre as relações de trabalho na exploração da erva mate. Por outro, oferece sua cota de complexidade por ser ficção, que *a priori*, está orientada por uma dimensão estética, o que torna o processo de análise histórica mais complexo, já que se estabelece a dificuldade de determinar a conexão desse texto literário com a realidade histórica. Assim, quando possível, lançar-se-á mão de outros recursos que possam ancorar a hipótese em construção sobre a figura da mulher nessa zona de fronteira que *Selva trágica* configura.

O que marca a trama do romance *Selva trágica* é a relação de amor entre Pablito e Flora. A tensão estabelece-se pelo fato que Pablito é enviado em busca de novos ervais, a monteada, e Flora fica sem ninguém para protegê-la no rancho, local onde os trabalhadores vivem enquanto o erval tem erva mate para ser cortada. As relações hierárquicas estabelecidas são várias e as mulheres ocupam a margem desta configuração⁴³. Flora, assim como as outras mulheres, estão no rancho como propriedade. Isso fica claro quando um mineiro⁴⁴ vende sua mulher a outro para diminuir sua conta com a Companhia⁴⁵:

⁴³Sobre o assunto, ver Herrig, 2012: 68.

⁴⁴Mineiro é o homem que trabalha na mina de erva.

⁴⁵A forma de trabalho estabelecida no erval era servil. Assim tudo o que consumia era anotado na caderneta e descontado do peão. Além disso, ele já ia devendo para o erval pois recebia o *antecipo*, um valor recebido antecipadamente que também

Os três vinham ressabiados como se a coisa fôsse nova. Mas não era nova nem causava estranheza. Negócio como qualquer outro, naquele mundo de tristes negócios. Só que nesse tipo de negócio entre dois homens a mercadoria – que era a mulher – dava seu consentimento para mudar de proprietário. (...) negócio bom para todos trocar a mulher pela dívida. Negócio que se fazia com freqüência, ali e além⁴⁶.

Refletir sobre a hierarquia é importante na medida em que o trabalhador do erval vive em uma situação limite, degradado pela estrutura de trabalho que foge dos moldes antes conhecidos por ele. A erva mate faz parte da tradição do povo paraguaio, que trabalharam com a referida planta na região de fronteira, justamente porque contavam com o que Arruda chamou de *saber fazer*, uma tradição de séculos: *A tradição foi legada pelos Guaranis, que já utilizavam a erva mate antes dos conquistadores brancos chegarem e foi difundida, posteriormente, pelos jesuítas e suas missões a partir do sec. XVII⁴⁷*. Assim, a estrutura de trato local da planta foi catalisada no sentido do lucro, abandonado a dimensão simbólica⁴⁸. A fala do Curê, o administrador do rancho, expressa bem a necessidade da produção:

De Ponta Porã mandaram recado. Querem mais erva⁴⁹. Ou ainda em outro trecho: Chê!? Resmungou, enfasiado. Andou por aí um portador do escritório central. Veio dizer as asnicas do costume. A respeito da quantidade da última remessa. Aquilo de sempre: pouca e ruim⁵⁰.

seria acrescido à sua dívida, no ato da contratação, o conchavo. Essas questões implicam em estratégias de imposições e resistências, que em outro momento foram discutidas em: Herrig, 2010: 1-26.

⁴⁶Donato, 1959: 117-118.

⁴⁷Arruda, 1997: 86.

⁴⁸A erva mate tinha uma relação simbólica com o sagrado. O processo de exploração econômica fez com que houvesse uma fratura nesse processo, pois de uma dimensão qualitativa, de ordem social, ela passou a uma dimensão quantitativa, como afirma Lucien Goldmann: *Na vida econômica, que constitui a parte mais importante da vida social moderna, toda a relação autêntica com o aspecto qualitativo dos objetos e dos seres tende a desaparecer, tanto das relações entre os homens e as coisas como das relações inter-humanas, para dar lugar a uma relação mediatizada e degradada: a relação com os valores de troca puramente quantitativos.* (Goldmann, 1976: 17).

⁴⁹Donato, 1959: 38.

⁵⁰Ibidem: 152.

Pablito era uma mineiro. Dentro os homens, uma das funções mais baixas e, com certeza, a mais pesada. O mineiro vive uma situação de degradação extrema. Mas a mulher está muito abaixo disso. Ela é colocada como objeto dentro da ordem social, conseqüentemente, abaixo dele nessa hierarquia. No erval, a visão que o trabalhador experiente tem a respeito da mulher é muito clara: de um ser sem palavra: *A quantas mulheres de bailanta ouvi jurar e desjurar (amor e fidelidade)*⁵¹. Ou ainda quando Pytã, irmão de Pablito se irrita com Flora:

*Cuña, (...) nasci faz uma réstea de tempo. Das galantezas e doçuras que me disseram as mulheres, só guardei as da minha mãe. É o que também dizem os que sabem das coisas das mulheres. Palavras de valença só as que dizem pros filhos*⁵².

O baile era uma forma de estratégia utilizada para acalmar o ânimo dos peões. Conforme o tempo no trabalho ia passando, o humor dos trabalhadores ia se modificando, começavam o trabalho calmos, mas conforme trabalhavam, ficavam cada vez mais nervosos, assim, havia a necessidade de acalmá-los para que, dessa forma, voltassem a produzir mais⁵³.

Em relação à mulher, é interessante observar que ela era o elemento chave nesse processo, já que sem ela o baile não ocorria. Novamente as mulheres são tomadas como objetos:

*Durante a noite do baile, os mineiros usavam as mulheres como durante o dia serviam-se dos instrumentos de trabalho. Ai da mulher que não comparecesse saudável, doente, velha, feia ou grávida. Durante as horas do baile deixavam de funcionar todos os códigos de honra e de costumes de que se servem os homens e as mulheres*⁵⁴.

Em contrapartida, há que considerar-se que não há passividade das mulheres. Elas resistiam como podiam, mesmo que de forma sutil. Flora,

⁵¹Ibídem: 19.

⁵²Ibídem: 32.

⁵³Sobre a importância do baile para o controle: *O mayordomo primeiro e o Isaque depois garantiram que era chegado o tempo de dar um baile pois o mau humor dos homens ia de subida. Já precisavam de usar pulso e isso era ruim e muito.* (Ibídem: 33). Mais adiante, sobre a importância do baile para o aumento na produção: *Pois você já os têm aliviados* (após o baile). Agora é fazer render (Ibídem: 38).

⁵⁴Ibídem: 35.

por exemplo, buscava refúgio na casa de Pytã, enquanto Pablito estava fora, na montada, mesmo que seu cunhado resistisse em lhe dar abrigo. Mas também é possível observar outra forma de resistência, como por exemplo, no caso do baile. Em *Selva trágica*, as mulheres resistiam à relação sexual até o último momento, de forma a deixar os homens se embriagarem bastante, pois *Ultraje de bêbado lhes parece menos ultraje*⁵⁵. A violência não era evitada, mas parecia ser menor.

É importante observar que havia dois tipos de mulheres: as que estavam comprometidas⁵⁶ e as prostitutas, chamadas de quilombeiras⁵⁷. Contudo, no baile, todas eram iguais para os homens, o que importava era o sexo: (...) *os homens vieram ao baile mesmo por aquelas coisas e exigem aquilo antes do mais*⁵⁸. Mas há um caso específico onde duas meninas são projetadas a mulheres por necessidade de mais mulheres para cobrir a demanda de homens do erval: *O atacador tem duas filhas mas são quase meninas* (diz o Casimiro). (...) – *Meninas? E quê?! Ficam promovidas a mulheres para o baile! – rugiu alegre o Curê*⁵⁹.

Assim, a violência é permanente, sobrepujando qualquer âmbito de humanidade⁶⁰ e sendo mais acentuada quando dirigida à mulher.

⁵⁵Ibidem: 36.

⁵⁶*Os que já não aguentam dançar, os maridos e os arranchados com as dançarinas, estão por terra ou ausentes. Beberam logo tudo quanto podiam para cair no sono da embriaguez e não ver nem ouvir o que os outros faziam com suas mulheres. O baile fora feito mesmo para aquilo.* (Ibidem: 37).

⁵⁷*Quilombeiras são mulheres, não são? Até que num baile as públicas são de maior valia.* (Ibidem: 34) e ainda *Não fôsse por elas e o começo do baile seria uma tristeza! Entusiasmadas, vão convidar os homens, dançam sem parada, bebem, riem, arrastam os mineiros para o bosque e voltam de lá como se tivesse havido apenas mais uma contradança. Tantos homens as procurarem, tanto será a sua paga. Antes que comecem a apertá-las, ela os apertam, levam-nos a beber mais e mais, riem, vão com eles de bom grado para onde queiram ir, gritam para os músicos chamando-os vadios e desafinados* (Ibidem: 36).

⁵⁸Ibidem.

⁵⁹Ibidem: 33

⁶⁰A indiferença em relação ao ser humano refere-se, efetivamente, à estrutura do mundo de exploração da erva mate. Isso fica claro no trecho no qual Isaque questiona a dureza do Curê para com todos no rancho: *Nunca ouvi você sentir pena ou gosto por homem ou mulher, bicho ou planta. De que você é feito Curê* (pergunta Isaque) ao que o Curê lhe responde: - *De erva mate. Disso é que sou feito. Estou recheado dela. Não sou branco, nem preto, nem bugre. Minha pele é côr de erva cancheada. Maldita erva! O que me dói mais e assusta é que se a erva acabasse eu teria que morrer. Não sirvo pra mais nada! Sei que não sirvo pra mais nada.* (Ibidem: 77-78).

Na tentativa de esquematizar, é importante observar que, segundo a configuração de *Selva trágica*, a mulher ocupa, ao menos, três papéis fundamentais, parecendo que os dois primeiros são mais importantes que o terceiro: em primeiro lugar, é possível observar que a mulher serve ao homem, é a cuidadora. A historiadora Teresa María Ortega López observa, sobre as trabalhadoras agrícolas na Espanha: *Es decir, el hombre proveedor de sustento y la mujer proveedora de cuidado*⁶¹. Em *Selva trágica* encontra-se algo semelhante: *As mulheres e os solteiros*⁶² puxavam para fora as trempes, cozinhando o xarque e o milho para a comida da tarde⁶³. O solteiro vive por si, mas o que tem mulher, tem cuidado, pode descansar enquanto a mulher lhe serve.

Em segundo lugar a mulher tem por função acalmar os ânimos dos homens que começam a ficar mais difíceis de controlar conforme aumentam os dias trabalhados no rancho e as perspectivas de saídas se tornam mais distantes, já que havia um controle das dívidas de forma a manter o peão trabalhando pelo maior tempo possível sob o pretexto dessa dívida. Finalmente, em terceiro lugar, e de forma secundária, a mulher aparece como mãe. Essa não é uma função importante no erval e aparece muito pouco em *Selva trágica*⁶⁴. Talvez isso se dê exatamente porque a eminência do trágico seja evidente e a relação com a morte muito despreocupada, por parte da empresa⁶⁵.

Feita esta breve exposição da mulher, a partir de *Selva trágica*, o foco recairá sobre a possibilidade de diálogo entre a obra barrettiana e o texto donatiano. Estabelecer esta relação é de fundamental importância para iniciar a visualizar, mesmo que ainda de forma esboçada, da figura que o

⁶¹López, 2013: 182.

⁶²Havia peões solteiros porque alguns consideravam que as mulheres aumentavam a dívida. Um personagem que exemplifica muito bem isso é Pytã, que relutava em aceitar Flora, sua cunhada, em seu rancho, pois ele pretendia pagar tudo o que devia e ir embora.

⁶³Donato, 1959: 19.

⁶⁴Mais especificamente no caso em que o administrador do rancho não deixou a mãe de uma menina que havia acabado de morrer avisar o seu marido que a filha havia falecido para não atrapalhar a produção: – *Aquele atacador, sabe? O mais velho? Tinha uma filha. A filha morreu esta tarde. O administrador não deixou que a mulher viesse contar. Pra que não prejudicasse o ataqueio. (...) Fôsse do que fôsse a menina estava morta. Não foram contar logo ao pai para que êle completasse o ataqueio das trinta bolsas* (de erva mate) *diárias* (Ibidem: 105). Neste caso em específico se dá destaque ao papel da mãe, mas muito superficialmente, o que denota a maternidade como uma papel secundário no erval.

⁶⁵Sobre a eminência do trágico, ver Herrig, 2014: 141-154.

discurso presente nas fontes analisadas construiu sobre a mulher na região supracitada.

UM DIÁLOGO SOBRE A CONSTRUÇÃO DA MULHER NA REGIÃO DE FRONTEIRA ENTRE BRASIL E PARAGUAI

Segundo Ferreira:

(...) o estabelecimento dos juízos estéticos não cabe numa pesquisa histórica. (...) devem interessar à pesquisa histórica todos os tipos de textos literários, na medida em que sejam vias de acesso à compreensão dos contextos sociais e culturais⁶⁶.

Ferreira ainda complementa que:

É facultado ao historiador (...) procurar compreender como tais avaliações (de juízo) são constituídas no interior das sociedades, de que maneira se formam e disseminam os gostos, como repercutem no coletivo e permanecem ou não historicamente⁶⁷.

Mas, uma questão que se pode sobrepor a essa afirmação é: como alcançar essas vias de acesso à compreensão dos contextos sociais e culturais? Uma resposta possível parece ser o da contraposição.

O âmbito ideológico, no sentido de um interesse a ser defendido, parece estar presente em todos os campos das atividades humanas⁶⁸. Assim, as obras literárias representam os interesses de seus autores, mesmo que a preocupação se expresse especificamente no campo da estética; assim como no processo de interpretação estão implicados os interesses do leitor, portanto o leitor também produz sobre a obra⁶⁹.

Assim, há uma complexidade implicada no processo interpretativo e o campo aberto pelos influxos dos estudos linguísticos⁷⁰ parecer ter aberto uma via de mão dupla: permitir a ampliação das fontes, mas, concomitantemente, relativizar a *verdade* implicada nessas fontes. O

⁶⁶Ferreira, 2013: 71.

⁶⁷Ibidem.

⁶⁸Uma obra interessante para refletir acerca das ideologias é: Ricoeur, 2008.

⁶⁹Aqui se faz referência à teoria literária conhecida como Estética da recepção, representada por Hans Robert Jauss. Sobre o assunto, ver Figurelli, 1988: 265-285.

⁷⁰Sobre os efeitos do *Linguistic turn* no campo da história, ver Roiz, 2012: 11-105.

documento passou a ser monumento⁷¹. Assim, os estudos das mulheres, por vezes, implicados no campo do não dito, oferecem um grande desafio ao pesquisador e a contraposição das fontes, enquanto dados, em conjunto com uma teoria da interpretação também conflitiva⁷², parece fornecer um meio consistente para a análise. Contrapor *Selva trágica* e a obra de Barrett, será um primeiro passo, que poderá, alhures, abrir espaço para uma ampliação das fontes e da análise.

No primeiro momento deste trabalho, notou-se que Barrett fornece dois estereótipos: o do *Anjo do Lar*, fruto de sua origem europeia e, ao mesmo tempo, de sua condição social no continente Americano; e o segundo, das mulheres que aguardam passivamente o seu futuro. A representação do feminino que parece, no momento, mais importante, é a segunda, da mulher que é observada por Barrett, a mulher que não faz parte do seu mundo, a mulher rural, que vende melancias e laranjas no centro da cidade. Isso ocorre porque é a que se aproxima da mulher construída no romance *Selva trágica*, uma mulher que tem, ainda, vivo em sua memória os horrores da guerra e em seu dia a dia as consequências dela, que levaram o Paraguai às antigas bases de produção: erva mate, tabaco e madeira. A mulher do erval é a mesma mulher que tem um olhar sério e o reflexo de um passado sobre sua frente vazia, como descreveu Barrett.

A passividade parece ser um bom ponto de partida para traçar os paralelos. Como apresenta Barrett: Graciosas e passivas, são o sexo terrível de onde viemos, enquanto filhos, e no qual nos esgotamos, enquanto homens⁷³. A mulher enquanto mãe e serve. Esta imagem é muito próxima a que constrói Donato, pois as palavras que valem, vindas da mulher, são apenas as de mãe, pois as outras são todas falsas. Em *Selva trágica* a mulher está fadada a servir ao filho, fruto de seu ventre, e ao homem, que está sempre acima dela.

Em *Selva trágica* a passividade fica muito evidente no desfecho da trama. Flora, que tanto buscou Pablito, porque o amava, teve a sina de tantas outras, de ceder ao Isaque, que a amava, mas não era correspondido. Para poder sobreviver na selva trágica do erval:

Ela sabia que êste a amava e faria por ela o que ela mesma fizera pelo Pablito. Não o amava, é certo. Mas o carinho com que fôra cuidada e a atenção que o Isaque punha nos gestos e no olhar lhe diziam que poderia contar com êle. (...) O futuro

⁷¹Sobre o assunto, ver Le Goff, 2003: 525-541.

⁷²Aqui se faz referência ao conflito das interpretações de Paul Ricoeur (1978).

⁷³Barrett, 2010a: 212.

*era o que era – não o que gostaria que fôsse. E se o mundo rodava nesse rumo, asnice era entestar no contra-rumo. Poderia tropeçar e fazer-se mal. Melhor seria acertar o passo com o passo do mundo. Vivia no país da erva e assim era a vida por ali. Sentiu Isaque deitar-se ao lado e procurar a sua mão. Não esquivou*⁷⁴.

Outro paralelo interessante de ser apontado diz respeito à falta de perspectiva, já evidenciada em Barrett e que se torna clara também em Donato, a partir da citação acima. Aceitar Isaque é saber que o futuro não reserva nada. É interessante observar que Flora é uma espécie de alegoria, pois é todas as mulheres. Há em *Selva trágica* uma dimensão cíclica⁷⁵ que também ecoa na figura de Anaí, uma menina nova que começava uma relação com Aguará, menino conhecido como *huayno*, que ajudava o *uru*, que fazia o sapeco da erva mate. Ambos jovens:

*Esta é a Anaí. Veio fazer vida comigo*⁷⁶, disse o Aguará para o Curê, que *Não tirava os olhos de Anaí e Anaí não lhe fugira ao olhar. Ele sabia que seria assim. Sempre assim, em todos os ervais. A princípio ela se recusaria. Acabaria entendendo que no erval a sorte de todas elas era a mesma*⁷⁷.

Anaí reforça a estrutura que em todo o romance é configurada por Flora, da passividade e da falta de perspectiva em relação ao futuro, *pois seria assim. Sempre assim.*

A violência é uma constante também. Donato deixa-a muito clara em relação às mulheres, mas Barrett a configura de forma mais sutil. Em *Selva trágica* a mulher comprometida, quando violentada por outro homem, mineiro ou chefe, ainda era abandonada ou espancada. O Curê queria uma mulher para lhe satisfazer os desejos, descobriu que Morocho tinha uma mulher nova e bonita. Solicitou que alguém lhe mandasse contornar a mina de erva e, nesse tempo, aproveitou-se de sua mulher. Quando descobriu o ocorrido a reação de Morocho foi violenta: - *Bati na mulher até os ossos dela estranharem a carne*⁷⁸.

Barrett, de forma mais sutil também atenta para essa violência, que segundo ele era fruto da ambição humana. Culpava por isso o Estado, que

⁷⁴Donato, 1959: 236.

⁷⁵Sobre a dimensão cíclica de *Selva trágica* ver, Herrig, 2013: 28-41.

⁷⁶Donato, 1959: 230.

⁷⁷Ibidem: 230.

⁷⁸Ibidem: 222.

se vendia por cobiça: (...) *que esperar de un Estado que restablece la esclavitud, con ella lucra y vende la justicia al menudo*⁷⁹. Em relação à mulher, a primeira forma de violência que aparece, de forma muito próxima a que é exposta por Donato, é a da prostituição, das quilombeiras. Aqui é interessante notar que ele não está falando da prostituta, mas da infelicidade do peão. É possível notar que até mesmo na denúncia a mulher é colocada em segundo plano:

*Y el niño enfermo sobre el cual va a cerrarse la verde inmensidad del bosque, donde será para siempre la más hostigada de las bestias, reparte su tesoro entre las chinas que pasan, compra por docenas frascos de perfume que tira sin vaciar, adquiere una tienda entera para dispersarla a los cuatro vientos, grita, ríe, baila - ¡ay, frenesí funerario! –, se abraza con ramerías tan infelices como él, (...) hembra roída por la sífilis, he aquí la postrera sonrisa del mundo a los condenados a los yerbales*⁸⁰.

A denúncia não é sobre a mulher que é explorada, mas sobre os condenados aos ervais que as exploram. Assim a mulher estava abaixo do mais subjugado, que segundo Barrett, nem homem era: *Aquello no es ya um hombre; es todavía um peón yerbatero*⁸¹. Mas em outro trecho, Barrett comenta de forma mais clara sobre a condição da mulher nos ervais:

*El 90% de las mujeres de la mina son prostitutas profesionales; a pesar del hambre, de la fatiga, de la enfermedad y de la prostitución misma, estas infelices paren, como paren las bestias en sus cubiles. Niños desnudos, flacos, arrugados antes de haber aprendido a tenerse en pie, extenuados por la disentería, hormiguean en el lodo, larvas del infierno a que vivos aún fueron condenados*⁸².

Para evidenciar essa violência, Barrett afirma que *De 15 a 20 mil esclavos de todo sexo y edad se extinguen actualmente en los yerbales del Paraguay, de la Argentina y del Brasil*⁸³.

⁷⁹Barrett, 2010a: 314.

⁸⁰Ibidem: 316.

⁸¹Ibidem: 320.

⁸²Ibidem: 322.

⁸³Ibidem: 315.

A partir das duas fontes analisadas, foi possível perceber que há uma diferença entre as mulheres que estão nos ervais e as mulheres que estão nos povoados e nas cidades. Barrett expõe que todos os códigos de conduta eram abandonados no erval em prol da ganância e da cobiça, o que importava era o lucro:

*Quando en plena capital la policia tortura a los presos por 'amor al arte', ¿creéis posible que no se torture al esclavo en la selva, donde no hay otro testigo que la naturaleza idiota, y donde las autoridades nacionales offician de verdugo, puestas como están al servicio de la codicia más vil y más desenfrenada?*⁸⁴.

Donato, em uma das falas do Curê também configura essa diferença, tomando por base a semana santa:

*- Pois sim, está aí a Semana Santa! Vão tirar a forra. Vivi um tempão nas cidades lá de baixo e lá de cima. Lugares onde os homens vivem como homens, sim senhor! Em paz com sua iguala e de bem com Deus! Mas aqui?! O sujeito põe o pé num erval e já fica só meio homem, que a outra metade é de bicho encafudado. Pois lá em baixo e lá em cima, nas cidades, a Semana Santa⁸⁵ é coisa séria. A gente muda o jeito de viver. Quase só reza! Fecham as casas de jôgo, não fazem música nem amor. Agora, veja você como são as coisas aqui no erval!*⁸⁶.

Assim, a mulher no erval estava em condição de objeto, que podia ser até mesmo vendida ou trocada, mas em geral associada à prostituição e à violência sexual, fadada a servir, passiva e sem expectativa. Mas as mulher da cidade, da zona de fronteira, trabalhavam. Isso fica claro no texto *El mercado*, de Barrett, onde as mulheres são as que vendem *chipas*, melancias, ovos, por exemplo. Mas também é perceptível em outros textos de Barrett, como *La muñeca*⁸⁷, no qual, além de mulher, a coadjuvante era doente e criança ainda.

⁸⁴Ibidem: 322.

⁸⁵Sobre a Semana Santa, em *Selva trágica*, ver Herrig, 2010: 18-19.

⁸⁶Donato, 1959: 140.

⁸⁷Conta a história de uma princesa que, querendo ser caridosa, decide doar uma boneca sua a uma criança pobre. Faz todo um cerimonial para o momento da entrega do presente, mas quando chega na casa de uma menina pobre e doente, constata que os acabamentos da boneca que ia doar eram feitos pela mesma menina

O panorama para a construção da figura da mulher na região de fronteira entre Brasil e Paraguai pode ser, efetivamente, ampliado, na medida em que a obra de Barrett é muito vasta e foi analisada apenas em partes. Além disso, há uma gama de obras literárias que podem ser acrescidas no sentido de possibilitar uma análise mais robustas, como as obras de José de Melo e Silva, com *Canaã* e *Fronteiras Guaranis* e a vasta obra de Hélio Serejo, para citar apenas duas possíveis fontes.

Outro fator a ser considerado é que este trabalho considerou de forma privilegiada a mulher paraguaia, na medida em que a região sul de Mato Grosso tinha uma densidade demográfica muito baixa e que a principal figura que estava presente na região era a mulher paraguaia, mas a qual há que se considerar transitava por essa fronteira. Contudo, não foi levada em consideração, por exemplo, o papel da mulher gaúcha, fugida, em geral da Revolução Federalista, ou o papel das mulheres indígenas em suas várias etnias. Portanto este trabalho, em termos de uma síntese, com base no desenho construído pelas fontes pôde privilegiar apenas as mulheres paraguaias não integrantes das elites sociais e que devido a isso, atravessaram as fronteiras e como Flora, por vezes, fizeram o necessário para sobreviver.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACHUGAR, Hugo (2009). "Culpas e memórias nas modernidades locais: Divagações a respeito de 'o Flâneur' de Walter Benjamin". En Souza, Eneida Maria; Marques, Reinaldo (org.). *Modernidades Alternativas na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, pp. 14-31.
- BARRETT, Rafael (2010a). *Obras Completas*. Edición dirigida por Francisco Corral Sánchez Cabezado. Santander, Cantabria (España): Tantin.
- BARRETT, Rafael (2010b). *Obras Completas II*. Edición dirigida por Francisco Corral Sánchez Cabezado. Santander, Cantabria (España): Tantin.
- BENJAMIN, Walter (2010). *O anjo da história*. Belo Horizonte: Autêntica.
- BHABHA, Homi K (1998). *O local da cultura*. Belo Horizonte: UFMG.
- BRAUDEL, Fernand (2013). *Escritos sobre a história*. São Paulo: Perspectiva.
- CAMPOS, Herib Caballero (2013). *El país ocupado*. Paraguay: El lector.

doente que ia receber o presente. O que revela, ao final, uma grande contradição social.

- CARVALHAL, Tânia Franco (2003). *O próprio e o alheio: Ensaio de literatura comparada*. São Leopoldo, RS: Unisinos.
- CERTEAU, Michel de (2013). *A escrita da história*. Rio de Janeiro: Forense.
- CHESTERTON, Bridget; FLORENTÍN, Carlos Gómez (2011/2012). “El centenario en la construcción del Paraguay moderno”. En Brun, Diego Abente; Borba, Dionisio. *El reto del fundo: Asumiendo el legado del bicentenario*. Asunción: Mercúrio, pp. 433-468.
- COLLING, Ana Maria (2014). *Tempos diferentes, discursos iguais: a construção do corpo feminino na história*. Dourados, MS: UFGD.
- CORRAL, Francisco (1994). *El pensamiento cautivo de Rafael Barrett: crisis de fin de siglo, juventud del 98 y anarquismo*. Madrid: Siglo veintiuno de España.
- CORRAL, Francisco (s.f.). “Rafael Barrett: El hombre y su obra”. Disponível em: <http://www.inventati.org/ingobernables/textos/anarquistas/Instituto%20Cervantes%20%20Rafael%20Barrett,%20El%20Hombre%20Y%20Su%20Obra.htm>. Acesso em 24 mar. 2015.
- CORRAL, Francisco (2005). “Rafael Barrett ante la condición humana”. Disponível em: <http://www.ensayistas.org/critica/generales/C-H/paraguay/barrett.htm>. Acesso em 05 jan. 2015.
- CORRAL, Francisco (2010). “Cronología”. En Barrett, Rafael. *Obras Completas II*. Edición dirigida por Francisco Corral Sánchez Cabezudo. Santander, Cantabria (España): Tantín, pp. 695-703
- CRUZ, Lindalva Alvez (2007). “Crítica epistemológica do feminismo”. Em: *III Jornada Internacional de Políticas Públicas*. Anais. São Luiz- MA, UFMA, pp. 1-14.
- DONATO, Hernâni (1959). *Selva Trágica: a gesta ervateira no sulestematogrossense*. São Paulo: Autores Reunidos.
- FERREIRA, Antonio Celso (2013). “Literatura: a fonte fecunda”. In: Pinsky, Carla Bassanezi; Luca, Tania Regina. *O Historiador e suas fontes*. São Paulo: Contexto, pp. 61-91.
- FIGURELLI, Roberto (1988). “Hans Robert Jauss e a Estética da Recepção”. *Revista de Letras – UFPR*, vol. 37, pp. 265-285.
- FLORENTÍN, Carlos Gomes (2010). *El Paraguay de la Post Guerra (1870-1900)*. Colección Historia General del Paraguay. Paraguay: El lector.

- GOLDMANN, Lucien (1976). *A sociologia do romance*. Rio de Janeiro: Paz e terra.
- HERRIG, Fábio Luiz de Arruda (2015). "Hernâni Donato e o caráter social da literatura brasileira". In: Roiz, Diogo da Silva. *História intelectual, instituições e letrados na historiografia brasileira*. Jundiaí, SP: Paco, pp. 131-152.
- HERRIG, Fábio Luiz de Arruda (2013). *Literatura e História: uma perspectiva interdisciplinar do romance Selva trágica*. Saarbrücken, Alemanha: Novas Edições Acadêmicas.
- HERRIG, Fábio Luiz de Arruda (2012). "Uma mirada interna: centro e periferia em *Selva trágica*". Em *Revista Investigações*, vol. 25, nº 1, Janeiro, pp. 63-80.
- HERRIG, Fábio Luiz de Arruda (2010). "Selva trágica: imposições e resistências". Em *Revista História em Reflexão*, Vol. 4 n. 7 – UFGD – Dourados, jan/jun pp. 1-26.
- HERRIG, Fábio Luiz de Arruda (2014). "A tragicidade de *Selva trágica*". Em *Leitura: Teoria & Prática*, Vol. 32, n. 62, Campinas, pp. 141-154.
- HERRIG, Fábio Luiz de Arruda (2016). "Rafael Barrett: um Anarquista no coração da América do Sul". Em *História e Cultura*, Franca, vol. 5, nº 1, pp. 234-252.
- HERRIG, Fábio Luiz de Arruda (2017). "Selva trágica: entre a civilização e a barbárie". Em Gebara, Ademir; Ferreira, André Soares. *Leituras de Fronteiras: novas chegadas*. Jundiaí, SP: Paco, pp. 43-72.
- LE GOFF, Jacques (2003). *História e memória*. Campinas-SP: UNICAMP.
- LÓPEZ, María Teresa Ortega (2013). "Democratizando la democracia. Estrategias de género de las trabajadoras agrícolas españolas (1977-1990)". En *História Agraria*, nº 61, pp. 181-209.
- NASH, Mary (2004). *Mujeres en el mundo: Historia, retos y movimientos*. Madrid: Alianza.
- PERROT, Michelle (2005). *As mulheres e os silêncios da história*. São Paulo: EDUSC.
- POCAHY, Fernando Altair (2011). "Interseccionalidade e educação: cartografias de uma prática-conceito feminista". En *Textura*, Canoas, nº 23, pp. 18-30.

- REICHEL, Heloisa Jochims (1999). “Relatos de viagens como fonte histórica para estudo de conflitos étnicos na região platina (séc. XIX)”. En Vésio, Luiz Eugênio; Santos, Pedro Brum (orgs.). *História e Literatura: Convergências e perspectivas*. Bauru. SP: EDUSC.
- RICOEUR, Paul (2008). *Hermenêutica e ideologias*. Petrópolis: Vozes.
- RICOEUR, Paul (1978). *O Conflito das interpretações*. Rio de Janeiro: Imago.
- RICOEUR, Paul (1987). *Teoria da interpretação*. Lisboa, Portugal: Edições 70.
- ROIZ, Diogo da Silva (2012). *Linguagem, Cultura e Conhecimento Histórico: Ideias, Movimentos, Obras e Autores*. Jundiaí: Paco.
- SOUZA, José Carlos de (2006). *O Estado e a Sociedade no Paraguai durante o governo do partido Liberal (1904-1935)*. Tese (Doutorado em História). Faculdade de Ciências e Letras de Assis da Universidade Estadual Paulista – UNESP.



EUROPEÍSMO VERSUS PANAMERICANISMO: Su incidencia en la posición del Gobierno argentino ante la Guerra del Chaco

Maximiliano Zuccarino

Universidad Nacional del Centro de la
Provincia de Buenos Aires (UNCPBA)
maximilianozuccarino@yahoo.com
Buenos Aires, Argentina

RESUMEN

El presente artículo se propone analizar y explicar la posición de la Argentina ante la Guerra del Chaco y sus intervenciones en pos de alejar la solución del conflicto de la órbita panamericana para llevarlo, inicialmente, al terreno de la Liga de las Naciones, tomando en consideración para ello, como factor explicativo central, la vocación esencialmente europeísta y anti-norteamericana de su clase dirigente, fundada en cuestiones tanto político-diplomáticas (búsqueda de prestigio) como económico-comerciales, en un particular contexto de depresión económica internacional.

Palabras claves: Política exterior argentina; Guerra del Chaco; Europeísmo versus panamericanismo; Década 1930.

Abstract

This article aims to analyze and explain the position of Argentina to the Chaco War and its interventions trying to avert conflict resolution of the Pan American orbit and, initially, take it to the field of the League of Nations, taking into consideration, as the central explanatory factor for this behavior, the vocation essentially pro-European and anti-American of its ruling class, based on both political-diplomatic (search for prestige) as economic-commercial issues, in a particular context of international economic depression.

Key words: Argentinian foreign policy; Chaco war; Europeanism versus pan Americanism; 1930s decade.

A MODO DE INTRODUCCIÓN

El conflicto por el Chaco Boreal que enfrentó a bolivianos y paraguayos a lo largo de varias décadas entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX hasta su trágica resolución mediante la Guerra del Chaco, ha sido objeto de múltiples interpretaciones. Entre los estudios más clásicos sobre el tema e incluso sobre la participación de la Argentina en la cuestión y las relaciones que por entonces mantenía este país tanto con

Bolivia como con Paraguay, pueden mencionarse, por citar sólo algunos de los más importantes, los trabajos de Pablo Max Ynsfran (1950), David Zook (1962), Rogelio Ayala Moreira (1959), Roberto Querejazu Calvo (1965), Leslie B. Rout (1970), Vicente Rivarola Coello (1982), Lorenzo Livieres Guggiari (1983), Luis A. Porcelli (1991), Beatriz Solveira (1995), Hélder Gordim da Silveira (1997) y Beatriz Figallo y Liliana Brezzo (1999), entre otros.

En los últimos años, se han sumado una serie de nuevas investigaciones y aportes, que han contribuido a esclarecer aspectos puntuales referidos al mencionado conflicto, entre los que cabe destacar los trabajos de Hernán Pruden (2001) sobre el separatismo de la región boliviana de Santa Cruz de la Sierra; Esther Casal de Lizarazu (2002) y su análisis de las repercusiones de la Guerra del Chaco en la Argentina; diversos trabajos vinculados al rol de los intelectuales y la izquierda durante el conflicto, aparecidos en una compilación de Gustavo Guevara y Juan Luis Hernández (2004); Matthew Hughes (2005), quien brinda una explicación estratégico-militar del triunfo paraguayo en la guerra; Luc Capdevila (2008, 2010, 2011), que -en una serie de estudios individuales o en co-autoría con Nicolás Richard, Isabelle Combès y/o Pablo Barbosa- analiza detenidamente el proceso de colonización del Chaco Boreal y, sobre todo, el papel desempeñado durante la guerra por las comunidades indígenas de la zona; Gabriela Dalla Corte (2009, 2012), esclareciendo el poder e injerencia de los capitales argentinos y anglo-argentinos instalados en el Chaco Boreal y sus vinculaciones con los gobiernos de Asunción y Buenos Aires; Ricardo Scavone Yegros y Liliana Brezzo (2010), quienes si bien abordan en términos más generales la política exterior paraguaya se detienen particularmente en este periodo, en los preparativos para la guerra y el viraje experimentado por el Paraguay tras la misma acercándose a Brasil y los Estados Unidos; Óscar J. Barrera Aguilera (2011), aportando una mirada sobre las negociaciones de paz en el Chaco en el marco de las conferencias panamericanas de la década de 1930; Sandra Pérez Stocco (2012, 2014), quien analiza el rol desempeñado por la Cancillería argentina y la posición de neutralidad formalmente asumida; Bridget Maria Chesterton (2013), que coloca el acento en la influencia del nacionalismo de la clase dirigente y el pueblo paraguayos, conduciéndolos a considerar al Chaco Boreal como parte integral de su territorio; Mario G. Parrón (2015), a partir de sus aportes acerca de los cuestionamientos bolivianos a la conducción de las negociaciones de paz por parte de la diplomacia argentina; y Carlos Gómez Florentín (2016), poniendo de relieve las condiciones del clima, el terreno y la etnicidad como factores determinantes del triunfo de las armas paraguayas.

Asimismo, cabe destacar los recientes trabajos de Stephen Cote (2013, 2016), autor que, poniendo en discusión la centralidad en el estallido de la guerra de los intereses de las petroleras internacionales que operaban en la zona en disputa (Standard Oil, de capitales norteamericanos en operaciones en Bolivia y Royal Dutch-Shell, anglo-holandesa instalada en Paraguay) –aspecto históricamente remarcado por la tradición antiimperialista de izquierda representada por autores como Arturo Frondizi (1954), Sergio Almaráz (1958), Alfredo Seiferheld (1983) o Julio J. Chiavenato (2007)-, centra su análisis en la creciente necesidad por parte de Bolivia de incrementar su producción petrolera para abastecer el consumo urbano y la industria minera y, al mismo tiempo, encontrar una salida fluvial para exportar los excedentes de la misma a través del río Paraguay hasta el Océano Atlántico.

Todos los anteriormente mencionados constituyen valiosos aportes al estudio de la cuestión y han sido de consulta ineludible para la realización de la presente investigación, la cual, no obstante, está orientada en una dirección diferente y específica: comprender la conducción de las tratativas de paz de la Guerra del Chaco por parte de la Argentina, a partir de concebirla como parte integral de su política exterior, la cual, respondiendo tanto a preferencias culturales e ideológicas como –y acaso fundamentalmente- a importantes intereses económicos de la élite gobernante en un periodo de crisis global, hacia la década de 1930 se enmarcaba decididamente en una lógica que privilegiaba el acercamiento a Europa (europeísmo) y, por consiguiente, implicaba un abierto rechazo al panamericanismo promovido por los Estados Unidos, adoptando una postura que, siguiendo a Carlos Escudé (1988), puede entenderse como de confrontación hacia la potencia norteamericana en ascenso, la cual, como se verá más adelante, estaba por entonces interesada en consolidar la unión de los países latinoamericanos bajo de su liderazgo en función de distintos aspectos de su estrategia internacional, en lo que puede interpretarse como una reactualización, bajo otras circunstancias, de la Doctrina Monroe¹.

En este sentido, es amplio el debate en torno al posicionamiento de la Argentina ante el mundo en este periodo plagado de tensiones y que exigían del país la adopción de una línea definida en materia de política exterior. Si Escudé explica el accionar argentino a partir de esa confrontación con Estados Unidos y el consiguiente acercamiento a Europa,

¹Sintetizada y popularmente conocida mediante la frase *América para los americanos*, esta doctrina, atribuida al presidente norteamericano James Monroe en 1823, establecía que cualquier intervención de los europeos en América sería vista como un acto de agresión que requeriría la intervención de los Estados Unidos.

Mario Rapoport y otros (2017) profundizan en el contexto interno, distinguiendo, en la coyuntura de la crisis mundial de 1930 y tras el fin de los gobiernos radicales, dos líneas bien definidas: una encabezada por el General José F. Uriburu, minoritaria, de tendencia nacionalista, dictatorial, elitista y antiliberal, que proponía una reforma sustancial del régimen constitucional, su reemplazo por una suerte de corporativismo y la eliminación del sufragio popular –para ellos la revolución había sido obra del ejército y tocaba a esta institución en exclusividad la tarea de la regeneración nacional-; en materia de política exterior, esta línea proponía un acercamiento a los Estados Unidos, hasta el punto de que la conformación del gabinete de Uriburu contaba con no pocos ministros vinculados a empresas de capitales norteamericanos, entre ellas la Standard Oil. La otra alternativa, de corte liberal, estaba inspirada por el General Agustín P. Justo, la cual respondía preferentemente a los intereses de la burguesía terrateniente y se hallaba respaldada por sectores mayoritarios de la oficialidad del ejército, de la prensa (especialmente los grandes diarios nacionales como *La Nación*, *La Prensa*, y *Crítica*) y de la clase política de orientación conservadora, junto a otras fuerzas políticas como el socialismo independiente y el radicalismo antipersonalista. Este grupo, si bien había coincidido con los nacionalistas en la necesidad de derrocar a Yrigoyen, no planteaba tras ello la necesidad de un cambio rotundo de estructuras, sino la restauración de un régimen democrático e institucional, al menos en apariencia. Este relativo *continuismo* implicaba también, en materia internacional, el privilegio de los lazos con Europa en general y con Gran Bretaña en particular, que ya venían siendo cultivados por los gobiernos radicales (acuerdo D’Abernon-Oyhanarte, 1929)².

De esta manera, con la llegada de Justo a la presidencia en 1932 en vísperas del comienzo de la Guerra del Chaco, no es de extrañar que la política exterior argentina se inclinase decididamente por la opción británica, máxime tras la Conferencia de Ottawa de 1932, en la que el país europeo acordó privilegios comerciales con sus excolonias, excluyendo a la Argentina. Fue entonces que la Sociedad Rural comenzó a presionar al

²Si bien no llegó a ser aprobado por el Congreso, este acuerdo constituyó el primer intento por parte de los gobiernos argentinos de abandonar los principios del libre comercio sostenidos hasta entonces, para postular una política de privilegios recíprocos con Gran Bretaña. Tanto es así que el Cónsul norteamericano en Buenos Aires manifestó que ese acuerdo se hacía con el solo fin de perjudicar a Estados Unidos, mientras que el Embajador británico reconocía que el mismo representaba un regalo de siete a ocho millones de libras para las industrias de su país, sin ventajas aparentes para la Argentina, ya que no implicaba un incremento de sus exportaciones sino un comercio *atado* a la compra de productos ingleses (Rapoport, Madrid, Musacchio y Vicente, 2017).

gobierno de Justo para que se emprendiera una acción diplomática a fin de ayudar a los ganaderos locales a mantener su participación en el mercado británico, teniendo como resultado la firma del Pacto-Runciman de 1933. En consecuencia, además de garantizar la colocación de una cuota mínima de carne, se incrementaron notablemente las importaciones de origen británico: mientras en 1929 el 27% de las importaciones argentinas provenían de los Estados Unidos y el 17% de Gran Bretaña, hacia 1935 esas cifras habían variado a 13% y 25% respectivamente. Esto no quita que, durante la década de 1930, se haya acentuado el flujo de inversiones norteamericanas hacia Argentina³ como estrategia para *saltar* las barreras aduaneras y cambiarias impuestas tras la crisis, dando origen a lo que ha dado en llamarse el triángulo Buenos Aires-Londres-Nueva York, que expresaba en realidad la rivalidad anglonorteamericana por los mercados argentinos⁴.

Así, siguiendo a Simonoff (2010), la Argentina se convirtió en un escenario importante donde estas dos grandes potencias definían sus relaciones de poder; y sus clases dirigentes quedaron inmersas en esa lucha por la hegemonía, donde en varias ocasiones tuvieron que tomar decisiones que acercaban o alejaban al país de Gran Bretaña o los Estados Unidos, generando tensiones en esas relaciones triangulares. En este contexto, las clases dirigentes argentinas actuaron de acuerdo con sus intereses económicos y no tanto por su creencia ideológica, y terminaron acompañando a Gran Bretaña en su larga agonía como potencia hegemónica, en lo que el autor denomina un *bilateralismo profundizado*, en el cual si bien aquél país era deficitario en su balanza comercial con la Argentina, compensaba esta pérdida mediante la remisión de las utilidades generadas por sus inversiones allí radicadas y los fletes de transporte a través de los cuales se realizaba ese comercio bilateral.

En relación a esta vinculación con Gran Bretaña, José Paradiso (1993) afirma que la situación de amenaza creada en Ottawa, en realidad, comprometía menos las posibilidades económicas argentinas que las ganancias de la élite rural; de hecho, el país obtenía de la venta de carne enfriada menos del 10% del total de sus entradas de divisas, lo cual demuestra el gran poder político de la clase terrateniente, ya que logró que

³De esa época data la radicación de grandes establecimientos textiles –como Sudamtex, Anderson Clayton y Ducilo- y de otros bienes de consumo (Philco, Goodyear, Firestone, Quaker Oats, Adams, Johnson & Johnson y Ponds, entre otras). A esto habría que sumar la compra de firmas ya existentes, en general pertenecientes a capitales europeos, como la Unión Telefónica. De esta manera, el porcentaje de participación de inversores norteamericanos en el total de capitales extranjeros en el país pasó de un 1,2% en 1913 al 22,2% en 1934 (Ibidem).

⁴ Rapoport, 1981; Ibidem, 1988 y Rapoport, Madrid, Musacchio y Vicente, 2017.

su propia dependencia del mercado de carnes británico fuese interpretada como la dependencia del país y se la confundiera con el interés nacional.

Finalmente, resulta interesante analizar y aplicar al caso la ya clásica distinción que ha aportado este autor acerca de la disyuntiva entre *mercados o fronteras* a la hora de definir la política exterior argentina. Si bien en esta etapa, con un Estado Nacional plenamente consolidado y los límites territoriales definidos prácticamente en su totalidad la elección pareciera ser obvia, la coyuntura, tras el inicio de las acciones bélicas en el Chaco Boreal, se prestaba para una posible intervención directa de la Argentina, sea en favor de satisfacer antiguas apetencias territoriales o bien de ayudar a su aliado regional, el Paraguay. Y aunque desde el Ministerio de Guerra se proporcionaría ayuda de diversa índole a este país, en ningún momento la misma se asemejaría a una intervención armada directa; de hecho, tal alternativa no estuvo nunca siquiera en discusión. Queda claro, pues, que lo que interesaba al Gobierno argentino era, ante todo, sostener el intercambio estable (desde y hacia Gran Bretaña y Paraguay) asegurando sus circuitos comerciales y proteger los capitales –nacionales y en asociación con los británicos- instalados en la zona en disputa, como así también negociar ventajas futuras en el transporte y comercialización de los hidrocarburos del oriente boliviano, pero no al costo que implicaría un eventual ingreso del país en la contienda.

EL DIFERENDO POR EL CHACO BOREAL ENTRE BOLIVIA Y PARAGUAY

Ahora bien, yendo al estudio de caso concreto, y a modo de necesaria contextualización histórica y geográfica, cabe señalar que el Chaco Boreal es una región ubicada en la zona central de Sudamérica que se encuentra enmarcada por los ríos Parapetí al norte, Pilcomayo al oeste y Paraguay al este, respecto de la cual, hasta la década de 1930, tanto Bolivia como Paraguay reclamaban soberanía. Concretamente, el territorio en disputa representaba 228.100 km², es decir, casi un quinto de la superficie total que Bolivia reclamaba como propia, siendo ésta incluso superior a la extensión total del Paraguay auténtico, llegando hasta el límite mismo de su capital, Asunción. Asimismo, si bien se trata de una región mediterránea y esencialmente seca, las explotaciones de quebracho a cargo de firmas en su mayor parte anglo-argentinas y las posibilidades de existencia de petróleo, sumado al proceso privatizador emprendido por el Estado paraguayo desde fines del siglo XIX que le reportaba ingentes ingresos impositivos, hicieron de ésta una región económicamente importante, al tiempo que para Bolivia un eventual acceso a la ribera del río Paraguay le posibilitaría una salida fluvial-atlántica a su encierro, y muy especialmente a los hidrocarburos de la región oriental del país.

Estos eran, muy sucintamente expuestos, algunos de los principales intereses en juego. No obstante, para comprender por qué el diferendo limítrofe entre Paraguay y Bolivia por el Chaco Boreal acabó dirimiéndose mediante el mayor conflicto armado registrado en suelo americano durante todo el siglo XX y hasta la actualidad -implicando una movilización de recursos humanos y económicos sin precedentes en la historia de los países beligerantes y la participación de numerosos actores, estatales y no estatales, nacionales y extranjeros- es necesario adentrarse en la historia del mismo y saber que antes de 1932, momento en que estalló la Guerra del Chaco, debieron superarse numerosas instancias de mediación y desacuerdos político-diplomáticos.

El origen de los mismos se remonta a la época colonial, pues al no poseer el Chaco metales preciosos, ni mano de obra indígena, ni tierras ricas para la explotación agrícola, los españoles nunca delimitaron claramente la región⁵. Esta imprecisión en la demarcación de las fronteras hizo que, durante las últimas tres cuartas partes del siglo XIX, la región chaqueña fuera explorada por unos y otros, lo cual les permitiría, en las reclamaciones futuras, arrogarse el derecho de ocupación y poblamiento originales. Este nuevo interés por la región, especialmente hacia el último tercio del siglo XIX, se explica parcialmente en función de la coyuntura que atravesaban todos los países de la región en cuanto a la consolidación de sus Estados nacionales, para lo cual la delimitación de las fronteras era una cuestión ineludible. En el caso de Paraguay y Bolivia, esto se vio reforzado por las derrotas sufridas por ambos en los conflictos bélicos conocidos como la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870) y Guerra del Pacífico (1879-1883), respectivamente. En consecuencia, estos países se encontraron, hacia fines del siglo XIX, como los únicos en Sudamérica sin salida al mar (lo cual fue particularmente traumático para Bolivia, que perdió a manos de Chile su litoral en el Pacífico), y, por añadidura, con su orgullo nacional mancillado, aspecto especialmente caro a los influyentes sectores militares tanto paraguayos como bolivianos.

Esta combinación explosiva, sumada a la persistencia de un territorio en litigio con el único vecino al que cada parte confiaba en que podía vencer en una eventual contienda armada y acicateada tanto por una prensa y una opinión pública belicosas de ambos lados como por los intereses de empresas petroleras internacionales interesadas en asegurarse derechos de explotación en una zona potencialmente rica en hidrocarburos; preparó el terreno para los acontecimientos que sobrevendrían en el Chaco Boreal. No obstante, debieron pasar varias décadas hasta que la cuestión desencadenó en guerra abierta. Entretanto, el Paraguay, luego de su

⁵Escudé y Cisneros, 2000.

derrota ante la Triple Alianza argentino-brasileña-uruguaya, se había dedicado a poblar la región mediante la venta de tierra a capitales privados –predominantemente de origen argentino y británico- y el asentamiento de colonias de menonitas traídos del extranjero. Ante la evidencia de que el Paraguay había avanzado en la ocupación de hecho del territorio en disputa, la intelectualidad y autoridades bolivianas recurrieron al principio del *uti possidetis juris* para deslegitimar el expansionismo paraguayo⁶, bajo el argumento de que, en su momento, el enviado de la Corona española había ubicado al Gran Chaco dentro de los límites de la Real Audiencia de Charcas, de la cual Bolivia era heredera.

Así, mientras los paraguayos apoyaban sus pretensiones sobre el Chaco Boreal fundamentalmente en la ocupación *de hecho* del territorio, los bolivianos concentraron el núcleo de su estrategia en una reclamación *de derecho*, por lo que cada vez se hizo más evidente la imposibilidad de un entendimiento, no obstante lo cual se sucedieron una serie de acuerdos e intentos por resolver la cuestión. Se trata de los tratados de límites conocidos como Quijarro-Decoud (1879), Tamayo-Aceval (1887) e Ichazo-Benítez (1894), todos los cuales fracasaron por diversas razones. Lo cierto es que, comprobada la futilidad de los esfuerzos diplomáticos, Bolivia comenzó, desde principios del siglo XX, a implementar una nueva estrategia de penetración basada en la construcción de una serie de fuertes militares en la zona litigiosa, la cual sería luego imitada por el Paraguay, llegando a su apogeo en la década de 1920 en lo que se dio en llamar la *carrera de los fortines*.

ANTECEDENTES DE MEDIACIÓN ARGENTINA EN EL CONFLICTO

Ante esta situación, especialmente desde el inicio de la proliferación de fortines tras los tres tratados frustrados, el Gobierno argentino comenzó a preocuparse y decidió intervenir en forma directa. Para comprender este interés y esta actuación, los mismos deben ser interpretados en un marco más amplio, atendiendo a que Argentina venía desarrollando una política activa en el campo internacional en procura de incrementar su influencia sobre las demás naciones americanas, rivalizando dicha política con la norteamericana⁷.

En consonancia con este rol protagónico asumido por la Argentina, es que en 1907 se firmó un nuevo protocolo entre paraguayos y bolivianos, conocido como Pinilla-Soler, que contó con la mediación del Canciller argentino Estanislao Zeballos. Si bien el Congreso paraguayo rápidamente ratificó el acuerdo, Bolivia solicitó, al poco tiempo, una revisión del mismo,

⁶Rout, 1970.

⁷Porcelli, 1991.

acusando a las autoridades de Buenos Aires de parcialidad en favor de los paraguayos y rechazando, en 1910, la solución propuesta. El acuerdo de 1907, además de ser más favorable a Paraguay que cualquiera de los tratados negociados anteriormente, establecía someter una porción del territorio en litigio al arbitraje del Presidente argentino, Figueroa Alcorta, pero éste renunció a tal compromiso luego de un incidente con Bolivia a raíz del laudo arbitral que él mismo había pronunciado en la cuestión de límites peruano-boliviana en torno al territorio de Apolobamba, desembocando en una ruptura de relaciones diplomáticas entre Bolivia y Argentina desde el 20 de julio de 1909 al 9 de enero de 1911⁸.

Por su parte, la opinión pública paraguaya también hizo lo suyo para frustrar las tratativas que sobrevendrían, ya que Paraguay no estaba dispuesto a ceder la más mínima parte de su litoral sobre el río homónimo, máxime tras el triunfo diplomático que representaba el acuerdo Pinilla-Soler; así, las negociaciones se vieron nuevamente estancadas. No obstante, merece ser resaltado el nuevo y activo rol desempeñado por la Argentina en el diferendo entre paraguayos y bolivianos, así como el hecho de que dicha mediación haya sido benevolente con el Paraguay, atendiendo, por un lado, a una especie de *tradicón histórica* de reconocer a éste país como titular de los derechos sobre el Chaco Boreal⁹, y por otro teniendo en cuenta los intereses argentinos radicados en la región, entre ellos los del Canciller Zeballos¹⁰.

⁸Ibidem.

⁹En tres oportunidades hasta esa fecha Argentina había reconocido, implícita o explícitamente, los derechos paraguayos al Chaco Boreal: en 1852, un tratado señalaba la soberanía paraguaya sobre ambas costas del río norte del Bermejo; en 1865 con motivo de la firma del Tratado de la Triple Alianza, cuyo texto estipulaba que, tras la eventual victoria aliada, el límite argentino-paraguayo quedaría fijado por los ríos Paraná y Paraguay, hasta encontrar los límites con el Imperio del Brasil, siendo estos por la margen derecha del río Paraguay, hasta Bahía Negra; y, finalmente, en 1878 en función del acatamiento del laudo arbitral emitido por el Presidente norteamericano Rutherford Hayes, en el marco de la disputa territorial argentino-paraguaya por la región del Chaco Boreal, remanente del mencionado conflicto armado.

¹⁰Zeballos obtuvo, de manera desconocida, 351.562 hectáreas en el Chaco Paraguayo, convirtiéndose hacia 1910 en uno de los cinco principales propietarios en la zona, siendo el mayor de ellos el empresario hispano-argentino con residencia en Rosario Carlos Casado del Alisal, dedicado a la explotación de la madera de quebracho. Durante los años de la Guerra del Chaco, la empresa de los Casado contribuiría en forma decisiva al triunfo paraguayo, entre otras cosas poniendo a disposición sus vías férreas particulares, que sirvieron para transportar hombres y material bélico al frente de batalla (Dalla Corte, 2012).

En los años que siguieron no fue posible llegar a un entendimiento entre paraguayos y bolivianos, más allá de que en 1913 ambos países firmaron el protocolo Ayala-Mujía cancelando el anterior y obligando a las partes a mantener el *statu quo* en el Chaco¹¹. A pesar de este compromiso, lo que se registró a partir de entonces fue un progresivo avance de la ocupación militar de la zona por parte de ambos países. Así describía este proceso, años más tarde, el Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario argentino en Paraguay, Mariano Beascoechea:

La ocupación boliviana que es ya extensa, sigue su marcha, haciéndose efectiva, con establecimiento de fortines y apertura de rutas para asegurar su abastecimiento (...). Para interferir la penetración boliviana, el Paraguay ha instalado, por su parte, iguales fortines, a escasas distancias de los bolivianos. Y como la red de fortines se extiende paulatinamente, un día, ya no lejano, se engendrará una situación bélica¹².

Atendiendo a esta compleja situación, el Gobierno argentino presidido por Marcelo T. de Alvear ofreció, a fines de 1924, sus buenos oficios, los cuales, si bien fueron aceptados, nunca llegaron a concretarse. Pero el arresto de militares paraguayos y la muerte de uno de ellos por una guarnición boliviana asentada en el denominado fortín Sorpresa, el 27 de febrero de 1927, renovaron el interés de la administración alvearista por mediar entre las partes. Es así como los representantes de las dos naciones en pugna se reunieron en la sede de la Legación boliviana en Argentina y firmaron, el 22 de abril de 1927, el Protocolo Gutiérrez-Díaz León aceptando la mediación argentina, lo cual allanó el camino para llegar a las Conferencias de Buenos Aires¹³.

Dichas conferencias, llevadas a cabo entre septiembre de 1927 y julio de 1928 bajo los auspicios del consejero legal de la Cancillería argentina, Isidoro Ruiz Moreno, se limitaron a ofrecer un espacio donde ambas delegaciones pudiesen negociar, mas éstas no lograron alcanzar un acuerdo. A pesar del fracaso de las negociaciones –definidas por Leslie Rout (1970) como un *miserable fiasco*–, es importante resaltar estas conferencias como un nuevo hito en los intentos de la Argentina por dirimir la disputa por el Chaco entre Paraguay y Bolivia. Asimismo, es destacable

¹¹Rout, 1970.

¹²Carta de Mariano Beascoechea al Canciller argentino, Carlos Saavedra Lamas, Asunción, 27-02-1932, en Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina (en adelante AMREC), División de política, Paraguay y otros, 1932.

¹³Solveira, 1995 y Rout, 1970.

la trascendencia que ya por ese entonces la dirigencia argentina otorgaba a la defensa de sus intereses político-económicos en la zona así como también al incremento del prestigio internacional del país, utilizando la mediación en dicho conflicto como un medio para lograr ambos objetivos. En relación al segundo de ellos, cabe destacar que para la redacción del acta final, el observador argentino propuso una fórmula en la que se incluían algunos principios que habían sido aceptados por las dos delegaciones y que, en vez de llamarla *acta de clausura* se la denominara *acta de suspensión*, a fin de que la Conferencia no apareciera ante el mundo como habiendo fracasado¹⁴.

Tras las fallidas Conferencias de Buenos Aires, la solución de la disputa quedó en manos de una Comisión de Neutrales conformada a tal efecto en Washington, en el seno de una Conferencia Americana de Conciliación y Arbitraje que por entonces estaba sesionando, la cual estuvo integrada por cinco países no limítrofes en relación a los contendientes: Estados Unidos, Colombia, Cuba, México y Uruguay. Mientras tanto, Argentina, ya bajo la segunda Presidencia de Hipólito Yrigoyen (1928-1930), reiteró en dos ocasiones su ofrecimiento de buenos oficios, siendo éstos aceptados por Paraguay pero rechazados por Bolivia. La situación se mantuvo en una tensa calma hasta que, en diciembre de 1928, éste país rompió relaciones con Paraguay luego de que el gobierno de Asunción decidiera ocupar el fortín Vanguardia, y atacó el fortín Boquerón, lo que llevó a ambos países a decretar la movilización general de sus respectivos ejércitos. Estos hechos podrían haber desembocado en una contienda abierta, pero las rápidas intervenciones del Consejo de la Sociedad de las Naciones y de la Comisión de Neutrales frenaron temporalmente el conflicto. Habría que esperar hasta junio de 1932 para que bolivianos y paraguayos se embarcasen en la Guerra del Chaco.

EL RETORNO DE LA ARGENTINA A LA SOCIEDAD DE LAS NACIONES: DEBATES PARLAMENTARIOS Y REENCUENTRO CON UNA POLÍTICA INTERNACIONAL ACTIVA

Más allá de lo concerniente a la actuación argentina en relación al conflicto del Chaco, desde la llegada de la Unión Cívica Radical al poder en 1916 se hizo cada vez más evidente el creciente aislacionismo profesado por las autoridades del país: a la declaración de neutralidad en la Primera Guerra Mundial siguió el retiro de su delegación de la flamante Liga de las Naciones (en parte motivado por el no reconocimiento de la igualdad de los Estados en su seno, pero también debido a la inclusión de una cláusula que hacía referencia expresa a la Doctrina Monroe como un acuerdo regional).

¹⁴Solveira, 1995.

En consecuencia, Argentina no ratificó el Pacto de esa organización, dejó de pagar las cuotas y se convirtió en el deudor más moroso dentro de la misma; además, fue uno de los pocos países que no adhirió al Pacto Briand-Kellogg (1928), símbolo del reencuentro norteamericano con la política universal¹⁵.

Tras el derrocamiento de Yrigoyen en 1930 y luego de un año y medio de gobierno del General José F. Uriburu, los sectores más conservadores reasumirían el poder bajo la figura del General Agustín P. Justo, quien -liderando una coalición política conformada por el Partido Demócrata Nacional (en adelante PDN), la Unión Cívica Radical Antipersonalista y el Partido Socialista Independiente- asumió la primera magistratura el 20 de febrero de 1932. A pocos meses de andar su gobierno, entre los años 1932 y 1933, tendría lugar en el Parlamento argentino uno de los debates más trascendentes en materia de política exterior de la época: se trata del retorno del país a una participación activa en el ámbito internacional a partir de reactivar sus vínculos con la Liga de las Naciones, decisión que no estuvo exenta de controversias y que dejó en claro cuál sería la posición de las nuevas autoridades -Justo y su Ministro de Relaciones Exteriores, Carlos Saavedra Lamas- en relación a los asuntos internacionales, particularmente en lo concerniente a las vinculaciones con Europa y Estados Unidos.

El proyecto de ley en discusión, tratado primero en la Cámara de Diputados los días 27 y 28 de septiembre de 1932, además de aprobar el Pacto de la Sociedad de las Naciones, en su artículo 5º establecía:

Al comunicar esta ley a la Secretaría de la Sociedad de las Naciones, el Poder Ejecutivo hará presente que la República Argentina considera que la doctrina de Monroe, mencionada por vía de ejemplo en el artículo 21 del Pacto, es una declaración política unilateral, la cual prestó en su tiempo un señalado servicio a la causa de la emancipación americana, pero no constituye un acuerdo regional como lo expresa el mencionado artículo¹⁶.

De esta manera, si ya de por sí el ingreso a la Liga puede ser interpretado como un acercamiento de la Argentina al mundo europeo, esta aclaración reforzaba o acaso complementaba esa posición, al expresar abiertamente la renuencia de la dirigencia argentina a adquirir cualquier tipo

¹⁵Ferrari, 1981.

¹⁶Cámara de Diputados de la Nación, Diario de Sesiones, 27-09-1932 y 28-09-1932: 779.

de compromiso, con el panamericanismo en general y con los Estados Unidos en particular, que amenazase restringir su libertad de acción.

Más allá de este punto trascendente, la mayor parte del debate giró en torno a cuál era el estatus del país ante el mencionado organismo internacional. Según palabras del Diputado del PDN por Buenos Aires y Presidente de la Comisión de Negocios Extranjeros, Adrián C. Escobar, Argentina era considerada miembro por la Sociedad misma, en virtud de varios mensajes dirigidos por el expresidente Alvear al Congreso así como el voto del mismo al sancionar el pago de las cuotas anuales hasta 1928. De hecho, en 1919, el país prestó su expresa adhesión a la Liga, por lo que, en realidad, de lo que se trataba entonces era de ratificar esa adhesión. Esa era, a grandes rasgos, la posición del oficialismo ante el tratamiento de la ley, a lo cual el Diputado agregaba una encendida defensa de la reserva establecida en torno al artículo 21 del Pacto, demostrando que inclusive el Senado norteamericano cuestionaba la mención de la Doctrina Monroe en el mismo. Finalmente, Escobar justificó la necesidad de ratificar la participación argentina en la Sociedad de las Naciones a partir de que

(...) todas las naciones de cultura, de noble tradición civilizadora, forman parte de la Sociedad. Brasil se ha retirado por circunstancias especiales. Sólo un gran país no se ha adherido, Estados Unidos, pero su aislamiento es sólo aparente, pues si no está presente en el Consejo ni en las Asambleas, asiste a los Congresos y Comisiones, formula indicaciones y son sus hombres más eminentes los que colaboran (...) la voz de la República Argentina debe escucharse en la alta tribuna de la Sociedad de las Naciones, cumpliendo una misión de civilización y de paz y el deber ineludible que le impone su histórico destino!¹⁷.

En lo que fue un debate relativamente breve, la otra voz destacada de la jornada fue la del Canciller, quien en su discurso señaló que, atendiendo a las *grandes tradiciones en materia pacifista* del país, la Liga de las Naciones era

(...) un sitio en que debemos estar, en que deberíamos haber estado desde tiempos antiguos, porque importa y significa (...) un centro de acción económica, que en las actuales circunstancias tiene grandísima importancia!¹⁸.

¹⁷Ibídem, 27-09-1932 y 28-09-1932: 808-813.

¹⁸Ibídem, 27-09-1932 y 28-09-1932: 820.

Saavedra Lamas ponía así de manifiesto la voluntad del país de ser un protagonista activo en la escena político-económica del mundo.

El debate en la Cámara de Senadores, acaecido casi un año después, fue mucho más arduo. El legislador demócrata nacional cordobés Guillermo Rothe, tras sostener que la creación de la Liga había constituido el acontecimiento más trascendental en la vida internacional del mundo, hizo hincapié en la necesidad de la Argentina de participar en ella, siempre que no implicase la asunción de compromisos regionales:

(...) no podría saberse a qué límite llegaría el compromiso de la Nación si se acepta una doctrina (Monroe) cuya definición no depende de nuestro país. El deber moral de nuestro país de adherir a la Liga de las Naciones depende de su personalidad en el continente americano y de su tradición internacional¹⁹.

Estas palabras brindan la medida exacta de la percepción que la clase dirigente de la época tenía en relación a la posición e influencia del país en el continente y en el mundo (una posición de superioridad moral y de prestigio internacional), así como de la reticencia, una vez más, a participar de cualquier instancia regional que coartase su libertad de elección en el plano de la política exterior.

El siguiente orador sería el Senador demoprogresista por Santa Fe Lisandro de la Torre, quien cuestionó desde el vamos el mecanismo a través del cual se intentaba ingresar a la organización y la interpretación que del mismo hacía el Poder Ejecutivo y el bloque oficialista. Pero lo grave, en opinión de de la Torre, era que

(...) el ministro de relaciones exteriores no se ha contentado con enunciar su interpretación equivocada en la discreta penumbra de las negociaciones del Congreso; la ha consignado en una nota oficial dirigida a la Comisión de Neutrales de Washington, en la que dice: “esta cancillería” entiende que la Sociedad de las Naciones tiene en esta emergencia un campo de acción señalado por la propia voluntad de los contendientes –se refiere a Bolivia y Paraguay-, que son signatarios de su pacto constitutivo. Olvida que el Paraguay fue una nación neutral que no firmó el Tratado de Versalles, y comete así un lamentable error²⁰.

¹⁹Ibídem, 25-09-1933: 422-427.

²⁰Ibídem: 429-451.

Pero no sólo el Senador santafecino cuestionó tales equívocos, sino también las *contradicciones e improvisaciones de la cancillería argentina*, ya que en una sesión anterior, al cuestionar él la intervención de los Neutrales en el conflicto del Chaco en favor de la actuación de la Liga de las Naciones, Saavedra Lamas le replicó que

(...) es el señor senador quien confunde en este gran asunto, en que 18 naciones de América se han unido sin pedir permiso a la Sociedad de las Naciones (...). (Según su criterio) cuando surja un conflicto, no (debería) realizarse nada hasta que se sienta el lento paso de la Sociedad de las Naciones, que viene caminando para intervenir. Ese no es el concepto de la Sociedad misma. Hay un panamericanismo²¹.

Así, afirma de la Torre, entre una nota y otra, el panamericanismo del Ministro, ahora devenido en paladín de la Liga, había desaparecido. De esta manera, el legislador no sólo cuestionaba la interpretación del Gobierno argentino en relación a su adhesión a la Sociedad de las Naciones, sino que, más aún, la vinculaba directamente al posicionamiento de la Argentina ante la Guerra del Chaco y hacia los Estados Unidos.

En relación al tan debatido artículo 5º, el legislador sostenía que la inclusión del mismo se hallaba vinculada a *otras incidencias de nuestra política internacional de los últimos meses*. Concretamente, se refería a la falta de apoyo demostrada por Estados Unidos ante la propuesta de un Pacto Antibélico por parte de Saavedra Lamas tendiente a contribuir en la solución de la Guerra del Chaco, existiendo a su juicio un *nexo indestructible* entre este hecho y el viraje experimentado por la Cancillería argentina, en detrimento de los esfuerzos de los Neutrales y en favor de la Liga. De esta manera,

(...) todo esto tiene la apariencia de una represalia para herir, aunque sea con un alfiler, pero para herir, a la Cancillería de Washington en un punto sensible, en la doctrina de Monroe (...). La reserva del artículo 5 no tiene razón de ser; es un exceso de susceptibilidad, porque los compromisos internacionales no se adoptan así, incidentalmente, y "por vía de ejemplo". Ni la República Argentina al adherir a la Liga de las Naciones adherirá a la doctrina Monroe ni el pacto de la

²¹Ibidem: 429-451.

Liga, al mencionarla como ejemplo, incorpora la doctrina Monroe²².

El Ministro de Relaciones Exteriores sería el siguiente en pedir la palabra. Tras reafirmar la necesidad de que Argentina adhirió a la Sociedad de las Naciones, dada su perenne vocación pacifista, Saavedra Lamas arremetió contra de la Torre, acusándolo de haber colocado un manto de sospechas y desmerecido su Pacto Antibélico, el cual sería firmado por cinco naciones de América y era por demás necesario ante la falta de instrumentos legales para intervenir en el conflicto paraguayo-boliviano. Luego sí fue al tema de fondo, explicando por qué el Senado debía dar su aprobación al Pacto, no su adhesión o ratificación. En cuanto al artículo 5º y las acusaciones del Senador santafecino, el Ministro afirmó no tratarse de ninguna *venganza*, pues el mismo no surgió del ámbito de la Cancillería sino que fue propuesto por la Comisión de Asuntos Extranjeros de la Cámara de Diputados, contando, eso sí, con su conformidad, pues

(...) las pequeñas naciones, que vislumbran amenazas en las posibilidades del futuro (...) tienen el derecho de establecer que la doctrina de Monroe, sin afectar a Estados Unidos, es, como lo han declarado hombres eminentes de aquel país, una manifestación unilateral de voluntad (...). De manera que si esa nación ha declarado que es una manifestación unilateral de voluntad, ¿para qué le vamos a dar el carácter de un acuerdo regional tal cual aparece en el artículo 21 del Pacto?²³.

El radical antipersonalista tucumano José N. Matienzo se pronunciaría luego en favor de la participación argentina en la Liga, pero manteniendo, mediante la incorporación de otra reserva, los principios en torno a la igualdad de los Estados que condujeron al retiro de la delegación nacional en 1920. En tal sentido, afirmó:

La Liga de las Naciones no ha podido, en el tiempo que lleva de existencia, resolver ni la situación económica ni la situación bélica (...) no tiene fuerza siquiera para resolver la cuestión del Chaco (...); y cada vez más (...) va convirtiéndose en una simple asociación europea. No figurando Estados Unidos, ni Brasil, ni la Argentina (...) hay que incorporar elementos nuevos a la Liga, que lleven la voz de América (...). Yo no me

²²Ibidem: 429-451.

²³Ibidem: 444-447.

*opongo, por consiguiente, a que la Argentina esté en la Liga de las Naciones, pero debe estarlo con su pensamiento y con su programa de país republicano y libre*²⁴.

Tras esta intervención, se vota el proyecto de ley y es aprobado, en general, por unanimidad. Al tratarse en particular, los cuatro primeros artículos son también aprobados en su forma original, pero la controversia se suscitaba, una vez más, en torno al artículo 5º. El Senador demoprogresista Francisco Correa se opuso al mismo, mientras que, en contraste, Matienzo propuso mantenerlo sin modificaciones, ya que

*(...) los europeos creen que Estados Unidos gobierna toda la América (...) y lo prueba el hecho de que antes de intervenir en la cuestión del Chaco, interrogó a Estados Unidos qué le parecía, si le permitía intervenir o no (...). Conviene, entonces, que se establezca esta salvedad*²⁵.

En igual sentido opinó el socialista Mario Bravo:

*Es un punto de vista tradicional de la República Argentina y creo que en esta materia la insistencia en repetir esos puntos de vista no hace sino consolidar su posición política en presencia de doctrinas internacionales que tarde o temprano tendrán que ser desalojadas completamente del derecho no escrito*²⁶.

Finalmente, Rothe, reafirmando la posición de los dos últimos oradores, sostuvo que la delegación inglesa en Versalles consideró explícitamente a la Doctrina Monroe como una *inteligencia internacional implícita*, a lo que hay que agregar la imprecisión de su alcance al estar sometida a una interpretación unilateral por parte de los Estados Unidos, lo que podría afectar principios que siempre ha defendido la Argentina²⁷; motivos éstos que hacían a su juicio necesario el esclarecimiento introducido por vía del artículo 5º, el cual finalmente sería aprobado en su forma original.

De esta manera, el proyecto quedaba convertido en ley y la Argentina se incorporaba como miembro pleno a la Sociedad de las Naciones, pero

²⁴Ibídem: 455-457.

²⁵Ibídem: 459.

²⁶Ibídem: 459.

²⁷Ibídem: 459-460.

bajo sus propios términos en relación al panamericanismo. Así, estos debates legislativos posiblemente hayan constituido una de las más claras muestras de la vocación internacional que animaba a la clase dirigente nacional de la década de 1930, la cual de este modo se mostraba mucho más cercana a Europa que a los Estados Unidos y al Brasil, países que, como se ha visto, no participaban de la Liga. Esto resulta de suma importancia si se toma en consideración que sería ése el patrón de comportamiento argentino en torno a la Guerra del Chaco, y que la Cancillería recurriría precisamente a Europa y a la Sociedad de las Naciones como medio efectivo para neutralizar los intentos por obtener una solución *panamericana* al conflicto entre Paraguay y Bolivia. Asimismo, en el transcurso del año que medió entre el tratamiento de este proyecto por ambas cámaras se firmó el Pacto Roca-Runciman con Gran Bretaña, pudiendo establecerse una relación entre ambos en tanto cada uno, desde lo político y desde lo económico, tendían a profundizar los vínculos con el Viejo Mundo.

PANAMERICANISMO, DOCTRINA MONROE Y POLÍTICA DEL BUEN VECINO: LA CONCEPCIÓN DE LA CLASE DIRIGENTE ARGENTINA FRENTE A LAS POLÍTICAS ESTADOUNIDENSES PARA EL HEMISFERIO

Para entender esta oposición manifiesta a la Doctrina Monroe y el acercamiento experimentado en relación a Europa a comienzos de la década de 1930 por parte de la Argentina hay que tener en cuenta algunos antecedentes confrontativos que marcaron sus relaciones con los Estados Unidos, del mismo modo en que el posicionamiento internacional del país ante el conflicto del Chaco podría ser considerado como un eslabón más en esa larga cadena de desencuentros. La idea, ya esbozada a mediados del siglo XIX por Juan B. Alberdi²⁸, de utilizar a Europa como contrapeso eficaz ante la penetración norteamericana, sería mantenida en forma inalterable como línea en materia de política exterior argentina durante el periodo que va desde la década de 1880 hasta la de 1930: las declaraciones públicas

²⁸*No son los congresos continentales, medio impracticable (...) –decía el estadista argentino-. Sea que quieran reunirse (las repúblicas hispanoamericanas) en Conferencias o Congresos; sea que quieran entenderse por negociaciones sueltas y parciales, su terreno es París o Londres (...). Ellas deben apoyarse en sus tratados de comercio con Europa para defenderse del Brasil y de los Estados Unidos (...). Estos poderes son los que pueden atacar su independencia (...). En Europa, al contrario, están las garantías contra ese mal. Su influencia en América puede ser una palanca para evitarlo. La doctrina de Monroe es la expresión natural del egoísmo de los Estados Unidos y se sabe que el Brasil la profesa también, como es natural (Alberdi, 1998: 11 y 45).*

emitidas por el futuro Presidente de la Nación Roque Sáenz Peña en el marco de la Conferencia Panamericana de 1889²⁹ y las pronunciadas, casi cincuenta años después, por Carlos Saavedra Lamas, son ejemplo de ello.

Dando cuenta de esa continuidad histórica, éste último afirmó, en una conferencia pronunciada el 30 de diciembre de 1936 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, en ocasión del homenaje que se le tributara con motivo de la obtención del Premio Nobel de la Paz:

Yo estoy seguro de haber interpretado vuestros conceptos, de haber respondido a las mejores tradiciones de esta Casa, al pensamiento de nuestros grandes estadistas, a la invariable altivez de nuestras doctrinas, a las exigencias de nuestra peculiar idiosincrasia, como nación y como pueblo, cuando he afirmado continuamente que la Argentina mantendrá siempre su vida de relación cordial y armoniosa con todos los pueblos de la tierra. Ella no aceptará jamás divisiones continentales que la aislen del mundo europeo, de donde vinieron las corrientes de nuestra civilización, y de donde esperaremos siempre influencias e impulsos de progreso. (...) Es por ello que no hemos aceptado tampoco, ni aceptaremos nunca, la llamada americanización de la teoría de Monroe, sea cual fuere la forma de multilateralización o de ampliación de solidaridad, con que pretenda disfrazarse³⁰.

Para comprender estas declaraciones es necesario, como se ha dicho, adentrarse en el análisis de las particularidades que caracterizaron la interacción argentino-norteamericana desde fines del siglo XIX, en la cual predominaron una serie de discusiones y desacuerdos de diverso tipo: en distintos momentos en torno a la constitución de un sistema panamericano, en otros en relación a dificultades en el comercio bilateral, y en las dos guerras mundiales como consecuencia de la posición de neutralidad asumida por la Argentina. De acuerdo con la óptica norteamericana, esta disputa respondía a las pretensiones de liderazgo argentino en el sur del continente, llegándose a convertir la Argentina en el escollo principal a los planes de la potencia del norte -tal como ocurrió en las distintas negociaciones para terminar con la Guerra del Chaco-, lo cual era posible, en gran medida, gracias a la estrecha relación que mantenía con Europa,

²⁹La referencia es a la famosa frase *¡América para la humanidad!*, en manifiesta oposición al eslogan "América para los americanos", profesado por la Doctrina Monroe.

³⁰Saavedra Lamas, 1937: 384-385.

que le permitía disponer de un relativo poder de negociación en ese desigual enfrentamiento³¹. Prueba de ello lo constituye una minuta del *Foreign Office* británico, en la cual se detallaba que

*(...) la Argentina (...) gracias a sus rentables vínculos con Gran Bretaña, puede darse el lujo de perseguir una política comparativamente independiente frente a la dominante influencia de los Estados Unidos en el hemisferio occidental*³².

La confianza de la Argentina en sus propias fuerzas, cimentada en el rápido crecimiento experimentado en el último tercio del siglo XIX, alentó la convicción de que le estaba reservado un papel rector en la zona meridional del continente³³. Tal autopercepción, sumada al celo con que estaba dispuesta a proteger los resortes económicos de ese progreso (es decir, los vínculos con Europa) y a la falta de complementariedad entre ambas economías hicieron que, inevitablemente, las relaciones argentino-norteamericanas se vieran plagadas de celos y desencuentros³⁴.

La realización de la Primera Conferencia Panamericana en Washington, en 1889, patrocinada por Estados Unidos y presidida por el Secretario de Estado James Blaine, podría ser considerada, si de establecer una fecha precisa se trata, como el inicio de la rivalidad abierta entre la nación del norte y la Argentina, ya que constituyó el primer escenario donde los representantes de la política exterior de ambos países se enfrentaron

³¹Rapoport, 1984 y Rapoport, 1988.

³²Escudé, 1988: 51-52. Al respecto, Lord Inverchapel, Embajador británico en Estados Unidos (1947) sostuvo que: *Durante cuarenta años o más, la Argentina ha sido una espina en la carne de sucesivos gobiernos norteamericanos, en razón de haber liderado continuamente la resistencia latinoamericana a la hegemonía de los Estados Unidos sobre el hemisferio occidental. Tanto los liberales argentinos –entre ellos, el doctor Saavedra Lamas– como los nacionalistas y militaristas, han exasperado a los estadistas norteamericanos con su pretensión de ser la voz de América Latina contra la dominación “yanqui” o la “diplomacia del dólar”. Su exasperación durante años recientes ha sido acompañada por la incómoda conciencia de que la Argentina representa más que un desafío transitorio, y que otros países latinoamericanos, aunque inclinados a sospechar de la Argentina como de un trepador arrogante, a pesar de todo la consideran una bienvenida punta de lanza contra la penetración norteamericana* (Escudé, 1988: 50-51).

³³El Embajador británico en Buenos Aires, Sir Reginald Leeper, decía en 1946: *La causa fundamental de la disputa entre la Argentina y los Estados Unidos es que los últimos aspiran al predominio económico y político en el continente americano, y que la vanidad y sensación de poderío creciente de la Argentina no le permiten aceptar ningún papel subordinado* (Escudé, 1988: 50).

³⁴Paradiso, 1993.

cara a cara, en presencia de sus colegas continentales, para debatir la política nacional que cada uno había proyectado y defendido durante tres cuartos de siglo³⁵. En este sentido, la concepción predominante hacia el interior de la élite dirigente argentina era expuesta con toda claridad por quien sería uno de los delegados a la Primer Conferencia Panamericana de 1889, Roque Sáenz Peña, anticipando ya la posición que asumiría el país en la reunión continental:

(...) las relaciones comerciales de los Estados Unidos con las repúblicas del sud -decía- no conducen (...) a cimentar corrientes amistosas ni deferentes; pero sus relaciones políticas conspiran menos a ese fin. (...) Sea la raza, sea la geografía, sea la historia, el aislamiento en que viven las zonas americanas es un hecho incontestable; el Istmo no nos une, antes al contrario nos separa del coloso lindero del Canadá. Mientras el mar es vehículo que nos conduce a abrazar la civilización del viejo mundo, que nos ha engrandecido y complementado en nuestra evolución histórica, de los amigos del norte sólo guardamos algún recuerdo ingrato. La culpa es de Monroe³⁶.

Este discurso, en manifiesta oposición a lo que pregonaba la Doctrina Monroe y en favor del mantenimiento de los vínculos con el Viejo Continente representaba la alternativa dicotómica entre Europa y América, también identificada en los términos Gran Bretaña/Estados Unidos o Atlántico/Pacífico, que aparecía como evidente para la dirigencia argentina de la época, así como también resultaba obvia la elección entre una opción u otra. El mejor ejemplo de ello lo brinda Carlos Pellegrini, actor principal de la política argentina de fines del siglo XIX, quien afirmó:

Para nuestra vida internacional, el planeta está dividido en dos hemisferios este y oeste por un meridiano que pasa por la cordillera de los Andes. Toda nuestra actuación política tiene que ejercitarse sobre el hemisferio oriental; de allí nos viene la luz y con ella el progreso y la grandeza futura (...). Los Estados Unidos han querido establecer y organizar esta política (continental) con propósitos de prestigio e influencia propia y con ese objeto han convocado (...) dos congresos panamericanos, a los cuales hemos asistido por un acto de

³⁵Peterson, 1970 y Rapoport y Spiguel, 2005.

³⁶Sáenz Peña. 1914: 422 y 425.

cortesía y de simpatía con nuestras hermanas, pero con la conciencia de su inutilidad e ineficiencia plenamente confirmada por los resultados obtenidos (...). Es que no es posible crear vínculos artificiales entre pueblos que no tienen intercambio comercial (...) sólo los que quieren ignorar estos hechos y la influencia determinante en las relaciones internacionales de estos poderosos vínculos económicos, pueden hablarnos de doctrinas monroístas³⁷.

El fin de los gobiernos conservadores y la llegada de Yrigoyen al poder en Argentina en 1916 no alterarían, en lo sustancial, el antinorteamericanismo de su clase dirigente: ejemplo de ello lo constituye el impulso por parte del nuevo mandatario, tras la ruptura de Estados Unidos con Alemania durante la Primera Guerra Mundial, de un congreso continental de países neutrales, iniciativa que naufragó por la oposición estadounidense, que los presionó para boicotear la reunión. No obstante, de este episodio se desprende que un panamericanismo sin la presencia de Estados Unidos era aceptable para Argentina³⁸.

En este contexto -y más allá de haberse registrado un acercamiento entre ambos países en función de la cada vez mayor presencia de las inversiones y la expansión financiera norteamericanas desde la primera posguerra- el principal motivo de discordia se debía a los aranceles aduaneros implementados por Estados Unidos en 1921 y 1922 sobre los principales productos importados de la Argentina, a lo que se sumó, en 1926, la imposición de trabas sanitarias. Esta decisión provocó un encolerizado clamor de la prensa nacional, una protesta de la Sociedad Rural Argentina y un formal pedido de reconsideración de la Embajada, actitudes que se repetirían en 1930 tras la aprobación de la Ley Hawley-Smoot³⁹.

En la VI Conferencia Panamericana de La Habana, en 1928, el Canciller argentino Honorio Pueyrredón fracasó en su intento de abatir estas barreras aduaneras e imponer un proyecto de no intervención. En consecuencia, Argentina no concurrió a la Conferencia de Conciliación y Arbitraje celebrada en Washington, promovida por Estados Unidos de 1928 a 1929, por lo que quedó fuera de la solución inicial del conflicto del Chaco aun cuando, como se ha visto, en dos ocasiones los gobiernos radicales habían ofrecido sus buenos oficios para intentar resolver el diferendo. A esto cabe añadir que, ya durante el segundo mandato de Yrigoyen, éste

³⁷Paradiso, 1993: 37 y 49.

³⁸Rapoport y Spiguel, 2005 y Escudé, 1988

³⁹Peterson, 1970 y Tulchin, 1990.

mantuvo la Embajada argentina en Washington sin su cabeza principal por casi dos años⁴⁰, hasta que el gobierno de Uriburu (1930-1932) decidió el retorno a su cargo del Embajador Manuel Malbrán, gesto que fue percibido en los Estados Unidos como el deseo de la nueva administración por estrechar las relaciones bilaterales⁴¹.

Sin embargo, la llegada del General Agustín P. Justo al poder y el posterior ingreso de la Argentina como miembro a la Sociedad de las Naciones detendrían este acercamiento. La estrategia argentina, a partir de entonces, consistiría en jugar la instancia universal en desmedro de la hemisférica y minimizar los beneficios políticos en favor de los económicos⁴². De esta manera, la Conferencia Panamericana de Montevideo (diciembre de 1933) constituyó un escenario propicio para que argentinos y norteamericanos volvieran a medir sus fuerzas. La misma resulta de particular importancia dado que en ella Saavedra Lamas presentó el Tratado Antibélico de no agresión y conciliación (que a la postre lo haría acreedor del Premio Nobel de la Paz), a modo de complemento de los mecanismos de paz interamericanos, el cual había sido proyectado a espaldas de los Estados Unidos y, más aun, con el objetivo de anticiparse a cualquier eventual iniciativa norteamericana en ese sentido⁴³. El tratado había sido firmado en Rio de Janeiro el 10 de octubre de ese año por la Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay y Uruguay; así, no con un proyecto a discutir sino con un tratado ya ratificado por los principales países latinoamericanos, Argentina se presentó a la conferencia de Montevideo con la más sólida base de negociación. El mismo quedaba abierto a todos los Estados del mundo, siendo firmado por once países no americanos, y ratificado por seis de ellos. De esta manera, a los intentos de panamericanizar el dispositivo pacifista promovidos desde Washington, Argentina respondió tratando de insertar su tratado en el marco de la Liga de las Naciones⁴⁴.

En cuanto a lo sucedido en la conferencia, las aspiraciones argentinas pasaban, precisamente, por mantener a la Liga como foro de discusión en torno a la cuestión chaqueña. Ello se desprende de una misiva

⁴⁰Ferrari, 1981; Conil Paz y Ferrari, 1971 y Peterson, 1970.

⁴¹En este sentido, la prensa norteamericana acogió con beneplácito la deposición del líder radical. *The New York Times*, en una nota titulada *Argentina retira al petróleo de la política (...)*. *Se terminan los ataques a los Estados Unidos*, celebraba el cambio, bajo la consideración de que la administración yrigoyenista había sido la causa de un fuerte sentimiento antinorteamericano y promotora de una campaña contra las compañías petroleras de ese origen (*The New York Times*, 20-09-1930:2).

⁴²Paradiso, 1993.

⁴³Olmos Gaona, "Mimeo".

⁴⁴Connell-Smith, 1971 y Conil Paz y Ferrari, 1971

enviada desde Montevideo por el Canciller argentino a su Presidente, en la cual le transmitía que, en el seno de la reunión, *el modus operandi sería cooperar con la Liga comprometiéndonos todos a respaldarla moralmente, dejándose constancia expresa de que Argentina procedería de acuerdo con la Liga de cuyo Pacto somos signatarios*⁴⁵.

Pero a pesar de las diferencias suscitadas entre ambas delegaciones, la realidad indica que sería en el marco de esta conferencia que tendría lugar un entendimiento entre Argentina y Estados Unidos. El asombro alcanzó a Saavedra Lamas cuando el enviado norteamericano, el Secretario de Estado Cordell Hull, luego de llamarlo el principal estadista latinoamericano y de pedirle consejo, le comunicó que su país estaba dispuesto a firmar el Pacto Antibélico, ante lo cual el Canciller argentino comentó: *seremos las dos alas de la paloma de la paz, usted la económica, y yo la política*, pues se había comprometido a apoyar una resolución presentada por la delegación norteamericana en detrimento de la propuesta mexicana de obtener moratorias para el pago de las deudas públicas⁴⁶.

No obstante, este entendimiento argentino-norteamericano no estaba destinado a perdurar: las negociaciones pacificadoras en el Chaco primero y las conferencias panamericanas de Buenos Aires (1936) y Lima (1938) después, demostrarían que, aun con matices, la línea en materia de política exterior argentina en relación a los Estados Unidos y al panamericanismo continuaba siendo básicamente la misma: oposición a asumir cualquier tipo de compromiso continental, en favor del estrechamiento de los vínculos políticos y -sobre todo- económicos, con el Viejo Mundo.

En este contexto es que se enmarca la denominada *política del Buen Vecino* lanzada por Estados Unidos. Si bien existen antecedentes que se remontan a la década de 1920 bajo las presidencias de Calvin Coolidge y Herbert Hoover, con la llegada de Franklin D. Roosevelt al poder en 1933 el país del norte decidió implementar una nueva política hemisférica, atendiendo a múltiples objetivos, entre ellos el de fortalecer la seguridad continental, dada la situación explosiva en el Chaco Boreal, la proximidad de un nuevo conflicto mundial y la expansión que las ideas fascistas y comunistas estaban experimentando en Europa. Asimismo, este cambio de rumbo obedeció a que algunos políticos y financistas norteamericanos empezaron a reclamar un mejor trato hacia América Latina; no sólo se dudaba ya de la legitimidad sino también de la eficacia de la tradicional línea

⁴⁵Carta de Carlos Saavedra Lamas a Agustín P. Justo, Montevideo, 11 de diciembre de 1933, en Fraga, 1991: 81.

⁴⁶Conil Paz y Ferrari, 1971.

intervencionista que la Casa Blanca mantenía en sus relaciones hemisféricas⁴⁷.

En consecuencia, en su discurso de toma de posesión, el 4 de marzo de 1933, Roosevelt comprometió a su país a seguir la política de un buen vecino en sus relaciones internacionales, e insistió en ello con particular énfasis en un discurso pronunciado durante la celebración del Día Panamericano, el 12 de abril siguiente⁴⁸. A fines de ese año, el Secretario de Estado Cordell Hull, presentaba oficialmente la política del *Buen Vecino* al resto de las repúblicas americanas, en el marco de la Conferencia Panamericana de Montevideo.

En cuanto a las implicancias de esta política hemisférica con respecto a la Argentina, la renuncia a la dominación que implicaba la *buena vecindad* no era relevante para ésta: no obtenía un rédito económico de la misma en tanto continuaran las restricciones estadounidenses al ingreso de sus productos agropecuarios⁴⁹ y, por otra parte, aunque era el país más locuaz contra el intervencionismo norteamericano, esto respondía más a sus intenciones de liderazgo en Latinoamérica que al temor a una intervención en suelo propio. Por ello, ninguna de las expectativas estadounidenses en relación a la política del Buen Vecino pudo obtenerse en Argentina, lo que llevó a Cordell Hull a titular uno de los varios capítulos de sus Memorias dedicados a ese país como *El mal vecino*. Evidentemente, Hull no estaba dispuesto a admitir, o no comprendía, que, debido a meras cuestiones de distancia (Buenos Aires estaba más lejos de Washington que Moscú, por ejemplo) y, más aun, de intereses económicos, Argentina no era ni un buen ni un mal vecino, sencillamente no era un vecino⁵⁰.

Ahora bien, desde un punto de vista político, la buena vecindad no solamente implicaba la renuncia a la intervención armada directa por parte de los Estados Unidos, sino también el apoyo creciente a las organizaciones panamericanas, por lo que Hull no ocultaba su desazón al comprobar que los ojos del Canciller argentino estaban puestos *más en la Liga moribunda*

⁴⁷Barrera Aguilera, 2011 y Mayo, Andino y García Molina, 1983.

⁴⁸Halperín Donghi, 1980 y Connell-Smith, 1977.

⁴⁹En este sentido, en un discurso pronunciado en el marco del acto de clausura de la Conferencia Comercial Panamericana de 1935, el Canciller argentino sostuvo: *no basta que el buen vecino merezca el aprecio de los que están a su lado (...) si mantiene altos los muros, cerradas las puertas, y erizada de obstáculos la mutua visita y el recíproco avenimiento. No bastan los vínculos de la intercomunicación, ni las rutas múltiples, si no se complementan con el fácil acceso* (Saavedra Lamas, 1937: 348).

⁵⁰Escudé, 1988.

que en la idea panamericana viva⁵¹. En efecto, Saavedra Lamas miraba con recelo y cautela la política seguida desde Washington:

Quando oigo el elogio -decía el Ministro argentino en un discurso a fines de 1936-, que hemos escuchado en algunas de nuestras deliberaciones, a esa "política del buen vecino", le tributo también mi más caluroso aplauso y mis elogios francos y decididos; no dejo de meditar sin embargo que son frágiles los progresos de una política internacional que reposa, como he dicho, sobre la condición mudable que supone siempre la vida. Estoy seguro de que aspiramos todos (...) a que en la comunidad en que viven y progresan los pueblos de América, nadie dependa de la buena o mala condición de su vecino, sino que esté consagrado (...) el convivir respetuoso de los unos con los otros, bajo el supremo control y bajo el amparo invariable del derecho⁵².

Esta postura se derivaba en forma directa de la desconfianza que el Canciller argentino profesaba respecto de los Estados Unidos y sus intenciones:

Su idea de hegemonía -decía- lo lleva a excluir la acción de Europa sobre América y a sustituirla quizá (...), (pero para) los países americanos de latinidad (...) y nuestro país como el primero de ellos (...) todo su afán de progreso, toda su obra de perfeccionamiento, todo su deseo de transformación, debe consistir precisamente en acercar a Europa hacia la América Latina y llevar la América hacia Europa (...). Debe, pues, animarnos el deseo y aun la esperanza de crear una red tan tupida de relaciones convencionales, que cubra el vasto dominio del océano y nos identifique, si fuera posible, como en una sola comunidad. Así (...) dentro del panamericanismo mantendríamos el equilibrio del mundo sajón con el mundo latino⁵³.

En relación a la Doctrina Monroe, y vinculándola a los lazos con el Viejo Mundo, el Canciller argentino afirmó que *sobre su caducidad algunos países como la Argentina han definido su opinión con absoluta nitidez y la*

⁵¹Halperín Donghi, 1980 y Connell-Smith, 1971.

⁵²Saavedra Lamas, 1937: 179-180.

⁵³Ibídem: 262-263.

han ratificado aún, al prestar su adhesión a la Sociedad de las Naciones⁵⁴. Y agregó, en ocasión de un discurso en la Facultad de Derecho de la UBA, en 1936:

¿Quién puede desconocer la gran misión histórica que llenó esa doctrina en los tiempos de la Santa Alianza, pero quién puede pretender en nuestros días que un poder colonizador y político estuviera en condiciones de renovar las pretéritas ambiciones? (...). (Ahora) la contemplamos a la distancia, como el paso de un gendarme inmenso que ha tomado de por sí la misión de montar guardia delante de los océanos, ante enemigos invisibles, en una postura noblemente oficiosa y que nadie le ha encargado. Admiramos su fuerza y su estatura, y la observamos con curiosidad y simpatía, pero no creemos posible darle un carácter convencional entre los países de América (...). Agradecemoslo, pero mantengámonos los argentinos, como nos hemos mantenido siempre, en la doctrina en que estábamos; que la gran nación amiga conserve esa doctrina sólo como expresión de su política unilateral⁵⁵.

En términos muy similares, el sucesor de Saavedra Lamas en la Cancillería, José María Cantilo, entonces representante argentino en el Comité de Seguridad y Arbitraje, se había expresado en la sede de la Liga de las Naciones, en febrero de 1928, en relación al artículo 21 del Pacto:

Considero mi deber objetar, en nombre de la verdad histórica, dicho artículo. La doctrina de Monroe, de que trata, constituye una declaración política de Estados Unidos (que) (...) nos prestó en los días iniciales de nuestra existencia, y por una feliz coincidencia de principios, un gran servicio que reconocemos plenamente (...) pero (...) es totalmente inexacto, como lo hace el artículo 21, aun a modo de ejemplo, dar el nombre de pacto o acuerdo regional a una declaración política unilateral que jamás, que yo sepa, ha sido aprobada explícitamente por los demás países americanos⁵⁶.

⁵⁴Ibídem: 185.

⁵⁵Ibídem: 385-387.

⁵⁶Cámara de Diputados de la Nación, Diario de Sesiones, 27-09-1932 y 28-09-1932: 798.

De este modo, la apelación a Europa y a la universalidad de la Liga de las Naciones fue una de las estrategias empleadas por la dirigencia argentina de la década de 1930 para contrarrestar el avance de la hegemonía estadounidense en el hemisferio; estrategia que sería explícitamente utilizada en las negociaciones por las paz del Chaco.

LA INCIDENCIA DEL EUROPEÍSMO Y EL ANTINORTEAMERICANISMO DE LA CLASE DIRIGENTE ARGENTINA EN LA POSICIÓN DEL PAÍS ANTE LA GUERRA DEL CHACO

Luego de contextualizar la situación en cuanto a las relaciones de la Argentina con Europa y Estados Unidos, cabe retomar el estado de las tratativas pacificadoras en torno a la cuestión chaqueña entre paraguayos y bolivianos. Siguiendo un accionar coherente con esos vínculos en particular y con su posicionamiento internacional en general, a partir de la constitución de la denominada Comisión de Neutrales de Washington que intentó mediar en el conflicto del Chaco, la acción diplomática argentina buscaría permanentemente apartar al Departamento de Estado de las negociaciones, por lo que ante esa iniciativa se evidenció la renuencia argentina a participar, en tanto se trataba de un esfuerzo multilateral liderado por el Gobierno norteamericano. En esta línea, en agosto de 1929, el Presidente Hipólito Yrigoyen se refirió a los esfuerzos conciliadores estadounidenses como a una *interferencia externa*, a lo que el Secretario de Estado Henry L. Stimson respondió mediante una nota al Gobierno argentino haciéndole constar que su país no deseaba que la cuestión del Chaco se transformara en una lucha de prestigio entre Washington y Buenos Aires⁵⁷.

Lo cierto es que la tregua lograda por la Comisión de Neutrales sería de corta duración, ya que durante los años de 1929 a 1931 se produjeron choques e incidentes aislados, incluida la ruptura de relaciones entre Paraguay y Bolivia, el 2 de julio de 1931. Tras el último de esos enfrentamientos (asalto al fortín paraguayo Carlos Antonio López, 15 de junio de 1932), se desencadenó la guerra abierta. Ello parecía corroborar la óptica reinante en la Legación argentina en Paraguay, donde consideraban que las labores de dicha Comisión estaban destinadas a fracasar y, más aún, que su intervención era inoportuna. El Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario argentino en Asunción, Mariano Beascochea, anticipando los cuestionamientos y futuras maniobras de su propia Cancillería, hacía saber en febrero de 1932 que

(...) la solución de la incógnita está dentro del continente sur, y el error ha sido localizarlo fuera de este radio de acción. (...)

⁵⁷Rout, 1970.

*Los neutrales (...) se debaten en una lucha estéril. ¿No tiene resortes la diplomacia para conseguir que todas las Repúblicas Sud-Americanas pidan y exijan que la solución de este pleito sea entregada al fallo único e inapelable de la Argentina, Brasil y Chile? ¿Qué fronteras comunes, qué intereses vitales tiene Cuba, Méjico, Uruguay, y demás naciones con el Paraguay y Bolivia?*⁵⁸.

La Comisión de Neutrales propuso entonces a Bolivia y Paraguay terminar las hostilidades y someter sus disputas a un arbitraje cuyos términos permitirían solucionar el conflicto, englobándolo bajo las posiciones panamericanistas de Washington. A tal fin, la Comisión cursó comunicaciones a los restantes países americanos, proponiéndoles que quien violase dicho armisticio se lo considerase agresor, debiendo retirarse todas las representaciones diplomáticas y consulares radicadas en él⁵⁹. Sin embargo, estas proposiciones fueron rechazadas tanto por Bolivia como por Paraguay, resultando probable que detrás de la negativa de éste último se hallara la influencia de la Argentina, que se proponía desbaratar los planes norteamericanos mediante la organización de una comisión paralela, integrada por los países limítrofes a los beligerantes: Argentina, Brasil, Chile y Perú (ABCP).

Sin embargo, el Canciller argentino desmentía categóricamente estas imputaciones. En declaraciones formuladas a raíz de una publicación aparecida en Washington dirigida a los gobiernos de Bolivia y Paraguay, Saavedra Lamas afirmaba:

Yo fui defensor de la Comisión de Neutrales de Washington, desde mi despacho, ante los representantes de Bolivia y Paraguay, como consta a éstos, para que aceptaran el pacto de no agresión propuesto (...). Para nosotros, esa Comisión era la expresión del panamericanismo, la unidad espiritual de América y la elevada orientación contra la fuerza en favor del derecho y de la justicia internacional, y con ello bastaba. Nos llegaron insinuaciones en el sentido de reemplazar a la Comisión de Neutrales; pero no las aceptamos. Ello no excluyó que, inmediatamente de intensificado el actual conflicto,

⁵⁸Carta de Mariano Beascoechea a Carlos Saavedra Lamas, Asunción, 27-02-1932, en AMREC, División de política, Paraguay y otros, 1932.

⁵⁹Conil Paz y Ferrari, 1971.

*iniciáramos una acción de cooperación, trabajando incesantemente con todos los países limítrofes*⁶⁰.

En esa comunicación, si bien rechazaba estar maniobrando en detrimento de la actuación de los Neutrales, Saavedra Lamas ya manifestaba en qué medida la intervención argentina en el conflicto era más pertinente que la promovida desde Washington. Según el Ministro argentino, el conflicto entre Paraguay y Bolivia constituía su preocupación dominante desde que había llegado a la Cancillería, ya que a ella correspondía, en función de *su actitud y antecedentes de conducta internacional*, levantar una fórmula internacional y jurídica que restableciera el imperio del derecho. Es por ello que, ante una propuesta norteamericana en este sentido, y sabiendo que

*(...) se ponía a prueba (...) la firmeza de nuestra línea de conducta respecto de la Comisión de Neutrales (...) contestamos (...) que esa declaración, en su forma de desconocimiento de las adquisiciones, debía ser hecha por la Comisión (...). El principio, pues, que es lo substancial, lo hemos mantenido en su fuerza y en su impulso como iniciativa nuestra; pero optamos porque su consagración material la hiciéramos junto con todos los países de América y en torno de la Comisión de Neutrales, sin dejarnos llevar por el purrito de ser obra exclusivamente nuestra*⁶¹.

Así, Argentina aceptaba cooperar con la Comisión de Neutrales mediante el principio de no reconocimiento de territorios adquiridos por la fuerza (declaración emitida por dicha comisión el 3 de agosto de 1932), al tiempo que con la conformación del ABCP y la enumeración de antecedentes que la colocaban como mediadora por excelencia buscaba fortalecer su posición como principal centro para la resolución de la disputa. Según palabras del Senador Lisandro de la Torre en un debate parlamentario de 1933, esta actitud adoptada por la Cancillería argentina tenía una explicación concreta:

La cancillería argentina -decía el legislador- hasta el mes de Agosto del año pasado, marchaba en los mejores términos con la cancillería de los Estados Unidos y con la comisión de Washington (...). En una sesión de esta Cámara del mes de

⁶⁰Saavedra Lamas, 1937: 42-43.

⁶¹Ibídem: 41 y 45-47.

*Septiembre me ocupé de esa comisión de neutrales y de sus vanos esfuerzos por llegar a la paz en el Chaco, y el ministro de relaciones exteriores la defendió, sin perjuicio de que simultáneamente, y a favor de la constitución del grupo de naciones limítrofes, trataba (...) de obtener para la cancillería argentina una intervención destacada (...). Pocos días después (...) se produjo un acontecimiento que ha cambiado fundamentalmente las normas de la cancillería argentina respecto de sus relaciones con la comisión de neutrales y con la cancillería de Washington, y es el pacto antibélico, acto o iniciativa propia de la cancillería argentina (...). Recibida la comunicación de la cancillería argentina en Washington, ni siquiera fue comunicada a la Comisión de Neutrales, de manera que cuando la Cancillería Argentina se dirigió por nota a la Comisión de Neutrales de Washington en el supuesto de que conocía el pacto antibélico, dándole importancia y presentándolo como un instrumento que podía servir a la acción colectiva de los neutrales, la Comisión de Neutrales le contestó que no lo conocía (...) ¿Es una mera coincidencia que a partir de esa actitud de la cancillería de los Estados Unidos, no dando curso al pacto antibélico, se haya modificado la actitud de la República Argentina, respecto sobre todo de la Comisión de Neutrales de Washington y haya aparecido el Ministro de Relaciones Exteriores como el paladín de la Liga de las Naciones?*⁶².

Corroborando lo apuntado por el legislador por Santa Fe, en los siguientes términos es que, finalmente y a pesar de las declaraciones de Saavedra Lamas, se manifestaría la diplomacia argentina en relación al particular:

Esta cancillería no acompañará a la Comisión de Neutrales en ningún acto que, ultrapasando los límites de los buenos oficios y del influjo moral de la opinión de todo el continente, pudiera aproximarse a una intervención aunque ésta fuera meramente diplomática, por cuanto tal actitud sería contraria a las tradiciones y doctrinas argentinas (...) la adopción de medidas coercitivas sólo puede fundarse en un tratado aceptado con anterioridad por los países a que han de aplicarse (...). En tal sentido, esta Cancillería entiende que la Sociedad de las

⁶²Cámara de Senadores de la Nación, Diario de Sesiones, 25-09-1933: 449-450.

*Naciones tiene en esta emergencia un campo de acción señalado por la propia voluntad de los contendientes, que son signatarios de su Pacto constitutivo, y que, al actuar aquélla (...) debe desarrollar su acción sin que sean obstáculos doctrinas regionales, o continentales, que por otra parte nos vemos en la necesidad de hacer constar que no han tenido la adhesión argentina ni una consagración establecida por la voluntad unánime de los países del continente*⁶³.

Así, invocando cuestiones principistas y jurídicas, claramente antinorteamericanas y proeuropeas, Argentina logró contrarrestar este intento de los Neutrales por solucionar la cuestión, no obstante lo cual éstos insistieron, presentando una nueva propuesta el 15 de diciembre de 1932. Del éxito de la misma dependía el prestigio del sistema panamericano ya que, en caso que ésta fracasase, la solución del conflicto tendría que pasar a la órbita de la Liga de las Naciones, cuya intervención sentaría un mal precedente -de acuerdo con la visión del Gobierno estadounidense- al otorgar injerencia a países europeos en los problemas de América, con lo que la Doctrina Monroe resultaría mellada. Además, no siendo miembro de la Liga, Estados Unidos perdería todo contacto con el problema y su influencia en el continente se vería afectada. Finalmente, Paraguay rechazó los términos de la propuesta y retiró a su representante en Washington⁶⁴, mientras la respuesta boliviana fue ambigua debido a sus planes de contraofensiva en marcha⁶⁵.

Tras lograr su objetivo inicial de desplazar de las negociaciones a la Comisión de Neutrales, el Gobierno argentino comenzó a trabajar en pos de solucionar la cuestión, para lo cual contaba con el aval del Paraguay. En tal sentido, el Presidente de ese país, Eusebio Ayala, analizando la coyuntura, informaba a su Ministro en Buenos Aires:

⁶³Conil Paz y Ferrari, 1971: 38-41.

⁶⁴Así explicaba el rechazo paraguayo el Presidente Ayala: *Mr. White (Presidente del grupo de Neutrales) piensa que S.L. (Saavedra Lamas) dicta nuestra conducta y esta es la verdadera razón porque ha hecho su propuesta después de haberse puesto de acuerdo con Finot (representante boliviano en Estados Unidos). De esto tengo la certidumbre. El golpe ha sido montado a modo de dejarnos 'knock-out' (...). Soler (delegado paraguayo ante la Comisión de Neutrales) no tardará en regresar y habrá terminado el trágico sainete de Washington* (Carta de Eusebio Ayala al Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario paraguayo en Argentina, Vicente Rivarola, Asunción, 21-12-1932, en Rivarola Coello, 1982: 142-143).

⁶⁵Barrera Aguilera, 2011; Querejazu Calvo, 1965 y Escudé y Cisneros, 2000.

*Los bolivianos están haciendo una gran propaganda, sobre todo en los Estados Unidos, para mostrar que el Paraguay ha sido empujado, dirigido y ayudado por la Argentina en esta emergencia. En Washington piensan que la Argentina en todo caso ha mostrado mala voluntad para que el conflicto sea arreglado por los neutrales. (...) Yo, de mi parte, siempre he pensado que a pesar de todas las suspicacias la República Argentina es la llamada a terciar con autoridad en este conflicto*⁶⁶.

Ayala reforzaba este criterio haciéndole saber al Ministro norteamericano en Paraguay que allí había dos opiniones sobre los Neutrales: que estaban del lado boliviano o que eran *fundamentalmente incapaces*. De un modo u otro -escribía el Presidente paraguayo a su Ministro en Buenos Aires, Vicente Rivarola-

*(...) los neutrales han perdido toda autoridad (...) una intervención argentina en el conflicto, si tiene éxito, contribuirá a reforzar la autoridad de la Liga, en forma indirecta, pues mostrará que no todo está dirigido en América por Washington*⁶⁷.

Semanas después de estas misivas, y a sabiendas que con el fracaso de los Neutrales la situación diplomática le era favorable, el Gobierno argentino decidió el envío de uno de los asesores jurídicos de la Cancillería, Isidoro Ruiz Moreno, en misión confidencial a Asunción, donde se entrevistó con Ayala, al que presentó una fórmula de arreglo basada en el sometimiento de la cuestión de límites al laudo arbitral de la Corte Permanente de Justicia Internacional de la Haya, lo cual si bien mereció la aprobación paraguaya, no halló eco en las autoridades de La Paz.

Ante el rechazo boliviano, el Canciller argentino dirigió una nota a sus colegas brasileño y chileno informando de las gestiones emprendidas, indicando éste último que también había enviado, por su cuenta, una propuesta a los beligerantes⁶⁸. En consecuencia, Argentina y Chile acordaron, entre el 1 y 2 de febrero de 1933, lo que se dio en llamar el *Acta de Mendoza*, consistente en una fórmula conjunta, aunando criterios para buscar la finalización de la guerra, la cual fue vista por el Gobierno

⁶⁶Cartas de Eusebio Ayala a Vicente Rivarola, Asunción, 13-10-1932 y 22-10-1932, en Rivarola Coello, 1982: 104-105.

⁶⁷Carta de Eusebio Ayala a Vicente Rivarola, Asunción, 22-10-1932, en Rivarola Coello, 1982: 109.

⁶⁸Solveira, 1995.

estadounidense como un intento de dar predominio político a Argentina en las relaciones hemisféricas, alejando la negociación de la Comisión de Neutrales de Washington⁶⁹. La propuesta chileno-argentina, basada en un arreglo del diferendo por arbitraje y en la contemplación de los problemas de mediterraneidad de los contendores, fue puesta en conocimiento de las Cancillerías peruana y brasileña y presentada en forma conjunta por los cuatro países limítrofes. Si bien, tras retirar unas reservas planteadas inicialmente, las autoridades paraguayas acabaron por aceptar la propuesta, la negativa boliviana hizo naufragar el intento.

Tras esta nueva decepción, la Argentina insinuó con retirarse definitivamente de las tratativas de paz. Sin embargo, lo que sí tendría un término en forma definitiva y oficial, atendiendo a sus reiterados fracasos, sería la mediación de la Comisión de Neutrales de Washington, la cual se disolvió el 27 de junio de 1933, no sin antes culpar por este desenlace, solapadamente, a la evidente falta de colaboración argentina. Lo hizo mediante la emisión de un comunicado en que afirmaba que, en vista de las negociaciones radicadas en otros lugares para un arreglo de la cuestión chaqueña, no tenía nada más que hacer en el asunto, pudiendo contribuir mejor al establecimiento de la paz retirándose de la situación, pues la experiencia demostraba que, cuando existe más de un centro de negociación, la confusión y la falta de acuerdo son los resultados inevitables⁷⁰.

De esta manera, la oposición argentina a los intentos norteamericanos por liderar la solución de la cuestión había triunfado. A partir de entonces el Gobierno norteamericano se desentendería en parte de las negociaciones en el Chaco en favor de otros puntos de interés de su política internacional, como el fortalecimiento de la seguridad hemisférica ante el avance del fascismo y el comunismo en Europa. Así, mientras Estados Unidos quiso mostrar su liderazgo panamericano probando que el continente no necesitaba de la Liga de las Naciones, Argentina aprovechó la guerra para cuestionar ese liderazgo y convertirse en el principal portavoz de los intereses latinoamericanos⁷¹. En este sentido, Saavedra Lamas, en diálogo con el Ministro paraguayo Rivarola, admitía que había llevado intencionadamente el asunto del Chaco a la órbita de la Liga, cuya acción -aseguraba- sería favorable a los intereses paraguayos en virtud del trabajo que en su interior venía realizando la Argentina⁷².

⁶⁹Barrera Aguilera, 2011.

⁷⁰Escudé y Cisneros, 2000.

⁷¹Barrera Aguilera, 2011.

⁷²Cartas de Vicente Rivarola a Eusebio Ayala, Buenos Aires, 01-09-1933 y 10-09-1933, en Rivarola Coello, 1982: 195 y 200.

Una vez obtenida la aceptación de todas las partes y asegurada la cooperación argentina, el Consejo de la Liga estimó necesario enviar al terreno de los hechos una Comisión que, además de mantenerlo al tanto de la situación, pudiese negociar un compromiso de arbitraje y preparar la consulta con los gobiernos interesados; dicha comisión llegó a Montevideo en julio de 1933⁷³, estando presidida por el español Julio Álvarez del Vayo, quien visitó las capitales de los países en guerra. La mediación de esta comisión logró que se firmara un armisticio a partir del 20 de diciembre de 1933, coincidiendo con una de las principales victorias del Paraguay en la guerra (Campo Vía). Sin embargo, las negociaciones fracasaron, reanudándose las acciones bélicas el 7 de enero de 1934.

El reinicio de las hostilidades implicó un duro revés para la comisión enviada por la Liga. Fue debido a la negativa del Paraguay, promotor del armisticio, que la tregua no pudo continuar, lo cual llevó a este país a malquistarse con la entidad internacional. Esta decisión obedeció, por un lado, a que en el Paraguay dudaban de la imparcialidad de la Liga en general y de su comisión en particular; y, por otra parte, a que desde un comienzo la firma del armisticio no fue bien vista por los jefes militares paraguayos, ya que había posibilitado la reorganización del maltrecho Ejército boliviano tras la mencionada derrota de Campo Vía. El Gobierno argentino tenía el mismo criterio, sumado a que, pese a fomentar su participación como contrapeso eficaz al panamericanismo, en realidad nunca había visto con demasiada simpatía la intromisión de la Liga en el conflicto chaqueño, a cuya comisión Saavedra Lamas habría calificado despectivamente de *tribunal ambulante*⁷⁴.

Así, tras haber logrado su objetivo inicial de apartar al Departamento de Estado de las negociaciones, la Cancillería argentina trabajaría, de allí en más, para hacer fracasar los esfuerzos de la Liga, a fin de que las negociaciones se radicasen nueva y definitivamente en Sudamérica. Los integrantes de la comisión, por su parte, consideraban que el Canciller argentino se había conducido mal para con ellos, negando su apoyo en la hora decisiva al no lograr el avenimiento del Paraguay. Así, atribuían el fracaso de sus gestiones a los gobiernos de ese país y de Argentina, especialmente al General Justo, *secreto inspirador de la política paraguaya*, lo cual transformaba a los comisionados, a los ojos de Ayala, en unos *vulgares intrigantes*⁷⁵.

⁷³Pérez Stocco, 2012.

⁷⁴Querejazu Calvo, 1965.

⁷⁵Carta de Eusebio Ayala a Vicente Rivarola, Asunción, sd/-03-1934, en Rivarola Coello, 1982: 234.

No obstante estas circunstancias, la comisión de la Liga continuó con sus labores y, como última instancia, elevó un informe a la Asamblea de dicho organismo la cual, basada en el mismo y en las exposiciones ante ella realizadas por los beligerantes, formuló un proyecto de arreglo en noviembre de 1934, al tiempo que les imponía un embargo de armas a fin de obligarlos a aceptar su plan, el cual de todos modos fue rechazado por Paraguay por considerar que adoptaba los criterios bolivianos. Al aceptarlo Bolivia, el 16 de enero de 1935 el embargo le fue levantado, manteniéndose para su enemigo. Entretanto, Luis Podestá Costa, otro de los consejeros jurídicos de la Cancillería argentina, fue enviado en misión confidencial a Asunción para asesorar al Gobierno paraguayo sobre los pasos a seguir. No obstante ello, la delegación argentina votaría en favor del embargo y de las sanciones impuestas por ese organismo al Paraguay. Esta actitud causó verdadero desconcierto en las esferas gubernamentales paraguayas, tal como se desprende de las palabras del Presidente Ayala:

La votación de Ginebra es un mazazo. (...) El Dr. S.L. (Saavedra Lamas) se complace una vez más en calificarnos de intransigentes. (...) Su maniobra excede mi aptitud de comprensión: creo que sigue queriendo atraer a los bolivianos. Tal vez quiera entregarnos atados de pies y manos a la Liga y a Bolivia, para demostrar su imparcialidad. Es una situación trágica la nuestra. Tenemos unos cuantos enemigos gratuitos por ser amigos de la Argentina y he aquí que esta nos repudia. (...) Hemos entregado a Podestá C. un plan con la mira de obtener que la Arg. rectifique su actitud a nuestro respecto. Si no hay reconsideración de las medidas tendremos que salir de la Liga⁷⁶.

La respuesta a estas inquietudes del mandatario paraguayo llegaría por parte del Ministro de Guerra argentino, Manuel Rodríguez, quien al entrevistarse con el Ministro paraguayo en Buenos Aires le expresó:

Ud. tiene razón en general para quejarse del ministro Saavedra Lamas; pero la actitud de la Cancillería argentina en Ginebra ha servido para terminar con las dudas sobre nuestra conducta que se juzga de complicidad para el Paraguay. Ahora estamos

⁷⁶Carta de Eusebio Ayala a Vicente Rivarola, Asunción, 06-02-1935, en *Ibidem*: 286-287.

*con las manos libres y podemos seguir ayudándoles igual, si no más que antes*⁷⁷.

Esto indicaba que la actuación argentina en Ginebra era parte de una estrategia diplomática que perseguía un doble objetivo: eliminar las sospechas en su contra de parcialidad en favor del Paraguay y hacer fracasar la mediación de la Liga -sabiendo que el Paraguay rechazaría los términos propuestos- para que las negociaciones volvieran a radicarse en Buenos Aires y liderar así el esfuerzo pacificador.

Finalmente, como anunciara su Presidente, Paraguay se retiró de la Liga de las Naciones el 23 de febrero de 1935. Al mes siguiente, el Comité de dicha organización encargado de estudiar el desarrollo del conflicto se reunió en Ginebra nuevamente; para ese entonces resultaba claro que, más allá de su voto, Argentina defendía al Paraguay y su actitud adoptada, lo cual era considerado por la Liga como uno de los factores que más obstaculizaron su accionar⁷⁸. A esto se sumaba el hecho de haber sido nombrado delegado argentino ante el organismo un diplomático allegado al Paraguay como José M. Cantilo⁷⁹, quien mantuvo duros cruces con el representante boliviano Costa du Rels. Esto se debía no sólo a que el Canciller boliviano, David Alvístegui, consideraba que la delegación argentina defendía la causa paraguaya como propia, sino también a que, según sus palabras, Cantilo se esforzaba *por estorbar la acción de la Liga, procurando diluir o desviar el curso de las sanciones*⁸⁰.

La actitud argentina contribuyó así en forma decisiva a que las tratativas de la Sociedad de las Naciones para resolver el conflicto

⁷⁷Carta de Vicente Rivarola a Eusebio Ayala, Buenos Aires, 22-02-1935, en Rivarola Coello, 1982: 288-289.

⁷⁸Un telegrama reservado enviado por el corresponsal del diario argentino *La Prensa* en Ginebra, afirmaba: *Impresión general esta ciudad, tanto Secretaría Liga como seno Comisión es que guerra Chaco es entre Argentina y Bolivia. Además hay convicción de que gobierno República Argentina ha demostrado curso actual conflicto duplicidad y astucia maquiavélica y que mientras multiplica manifestaciones amistosas, tomando iniciativa diversas fórmulas conciliatorias, su ayuda moral y material al Paraguay es ilimitada* (Querejazu Calvo, 1965: 351).

⁷⁹Al enterarse que Cantilo sería designado representante argentino ante la Liga, Rivarola comunicó a Ayala que había conversado reiteradas veces con él, *de quien Ud. me sabe amigo particular y lo es de Ud. y de nuestro país, tratando de interesarlo a nuestro favor. Me prometió toda su ayuda posible* (Carta de Vicente Rivarola a Eusebio Ayala, Buenos Aires, 03-11-1933, en Rivarola Coello, 1982: 209). Debe tenerse presente que Cantilo había ejercido como Ministro argentino en Paraguay entre 1916 y 1919, posiblemente anudando vínculos de amistad personal y un sentimiento de simpatía hacia su país anfitrión durante esos años.

⁸⁰Querejazu Calvo, 1965: 350.

fracasasen, quedándole el camino allanado para erigirse en artífice de la paz. Pese a ello, en su discurso inaugural de las sesiones de la VII Asamblea de la Liga, el 21 de septiembre de 1936, Saavedra Lamas, elegido Presidente de la misma⁸¹, desvirtuando lo acontecido y encubriendo las reales intenciones que habían motivado la actuación de las partes, afirmaría:

El conflicto del Chaco correspondía a vuestra jurisdicción. Los dos Estados ex-beligerantes son signatarios del Pacto. Tuvisteis, sin embargo, una visión clara de la realidad cuando suspendisteis vuestra acción directa, delegándola en un grupo de naciones limítrofes que actuaron con el concurso de los Estados Unidos de América⁸².

Como señalaba el Canciller, la solución quedó en manos del ABCP y, en última instancia, de la Argentina, que de esta manera veía allanado el camino para lograr el objetivo que se había trazado desde un comienzo su gobierno a la hora de intervenir en forma directa en las negociaciones por la paz en el Chaco: lograr una actuación destacada, de liderazgo en las negociaciones, que le permitiese a un tiempo apartar la influencia preponderante de los Estados Unidos en la solución de la disputa y lograr para sí un alto perfil y prestigio internacional (el Premio Nobel otorgado a Saavedra Lamas en 1936 fue un resultado directo de ello), posibilitándole simultáneamente lograr una resolución acorde a sus intereses económicos y geoestratégicos, esto es, esencialmente, asegurar que la explotación del quebracho del Chaco Boreal continuase en manos de capitalistas argentinos y anglo-argentinos, rubricar la firma de acuerdos petrolíferos y ferroviarios con el oriente boliviano, e impedir que el país del Altiplano quedase como ribereño del río Paraguay y obtuviese de ese modo una salida fluvial-atlántica. Si bien estos objetivos serían sólo parcialmente alcanzados tras concluirse las negociaciones de paz en enero de 1939, el hecho de que las mismas, iniciadas en junio de 1935, se hayan llevado a

⁸¹En la ceremonia de clausura de las sesiones de la Asamblea, el representante británico sostuvo que Saavedra Lamas *es el primer Ministro de Relaciones Exteriores de un Estado de la América del Sur que, estando en funciones, haya hecho el viaje a Ginebra. Convenía entonces elegirlo Presidente, no solamente en razón de su distinción personal, sino también a causa del apoyo fiel que no ha dejado jamás de dar su país a la Sociedad de las Naciones* (Saavedra Lamas, 1937: 152). De esta manera, el otorgamiento de la Presidencia de la Asamblea a Saavedra Lamas puede interpretarse como un reconocimiento a la consecuente vocación europeísta de las clases dominantes argentinas (Rapoport, 1984).

⁸²Saavedra Lamas, 1937: 138-139.

cabo íntegramente en Buenos Aires, puede considerarse, en sí mismo, un triunfo de la diplomacia argentina.

REFLEXIONES FINALES

La posición de la Argentina ante el conflicto del Chaco -favorable o benévola hacia el Paraguay desde siempre y corroborado esto durante los tres años de guerra y el periodo inicial de las negociaciones de paz, para luego tender a un equilibrio en procura de rubricar acuerdos petrolíferos y ferroviarios con Bolivia- fue la resultante de una combinación de factores o variables tanto internos (propios del modelo de desarrollo político-económico nacional argentino y de los intereses en juego de la clase dirigente a cargo del gobierno) como externos, dentro de los cuales se encuentran el contexto internacional, hemisférico y regional imperantes en los años '30 del siglo pasado.

Es en esta última categoría, es decir, la correspondiente a las variables externas, donde cabe enmarcar el presente trabajo. Como se ha visto, tanto el contexto internacional como el hemisférico (también el regional en relación a la competencia argentino-brasileña por ganar influencia y espacios de poder en la cuenca del Plata, aunque ello escapa a los propósitos de esta investigación) tuvieron una incidencia directa en el posicionamiento de la Argentina ante el conflicto chaqueño, hallándose ambos mutuamente influenciados. En este sentido, en lo que hace al contexto internacional, la grave crisis económica experimentada tras el *crack* de la bolsa neoyorquina de 1929 llevó a que la Argentina, inserta en el mercado internacional como exportadora de alimentos, propendiese a un estrechamiento de sus lazos, ya de por sí muy firmes, con Europa en general y con Gran Bretaña en particular, en procura de garantizar un piso a esas exportaciones, respecto de lo cual la firma del pacto Roca-Runciman con este último país constituye un ejemplo paradigmático. Este acercamiento fue complementado, en materia política, con el reingreso del país a la Sociedad de las Naciones, organización eminentemente europea de la cual no formaban parte algunos de los principales países americanos como Brasil y los Estados Unidos.

En el plano hemisférico, a la tradicional competencia político-diplomática por prestigio e influencia que había caracterizado desde fines del siglo XIX a las relaciones argentino-norteamericanas, vino a sumarse, ya en la década de 1920, la imposición de trabas por parte de los Estados Unidos a las importaciones provenientes del país del Plata. En consecuencia, la dirigencia argentina de la década de 1930, mantendría e incluso profundizaría la línea en materia de política exterior de oposición a los planes del Departamento de Estado, particularmente sus esfuerzos por organizar un sistema panamericano acorde a sus intereses. De esta

manera, tanto la histórica línea intervencionista de la Casa Blanca -ejemplificada por la Doctrina Monroe-, como la innovadora política del Buen Vecino propiciada por Roosevelt desde su llegada al poder en 1933, encontrarían en la Argentina un enconado y sistemático adversario.

En este contexto es, pues, que debe interpretarse y entenderse la actuación de la Argentina ante la Guerra del Chaco: sus esfuerzos iniciales por solucionar el diferendo paraguayo-boliviano -desde su primera mediación en 1907 hasta las Conferencias de Buenos Aires de 1927-1928-; sus intentos, coronados por el éxito, de evitar una panamericanización en la solución de la disputa a partir de frustrar las negociaciones emprendidas por la denominada Comisión de Neutrales de Washington; la conducción de las tratativas pacificadoras hacia el seno de la Liga de las Naciones, jugando la carta universal en desmedro de la panamericana; y, finalmente, el boicot a las gestiones entabladas por esta organización internacional a fin de llevar la resolución del conflicto al terreno sudamericano y erigirse así en mentora de la paz. Todo ello fue desarrollado por la Cancillería argentina a partir de una política implementada con un firme y determinado propósito que, en definitiva, no hacía más que responder a su tradición en materia de política exterior: satisfacer sus intereses económico-estratégicos (históricos y coyunturales) a partir de jugar un rol activo en los asuntos hemisféricos y regionales en detrimento de los planes norteamericanos, procurando al mismo tiempo incrementar su prestigio internacional como nación, para lo cual se valió de sus vínculos privilegiados con el Viejo Mundo, que le permitieron, en las negociaciones por la paz del Chaco como en tantas otras del periodo, actuar de un modo exitosamente desafiante y con un alto grado de autonomía en relación al coloso del norte. El otorgamiento del Premio Nobel de la Paz a su Canciller y la realización durante tres años de la conferencia pacificadora en Buenos Aires -más allá de la disparidad en cuanto al resultado de los términos negociados en la misma y por fuera de ella- pueden considerarse una prueba de ese relativo suceso.

FUENTES EDITAS

ALBERDI, J. B. (1998). *Política exterior de la República Argentina. Bibliografía; Escritos póstumos, Tomo III (1896)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN, *Diario de Sesiones*, 27 y 28 de septiembre de 1932.

CÁMARA DE SENADORES DE LA NACIÓN, *Diario de Sesiones*, 25 de septiembre de 1933

RIVAROLA COELLO, V. (1982). *Cartas diplomáticas. Eusebio Ayala. Vicente Rivarola. Guerra del Chaco*. Buenos Aires.

SAAVEDRA LAMAS, C. (1937). *Por la paz de las Américas*. Buenos Aires: M. Gleizer.

SÁENZ PEÑA, R. (1914). *Escritos y discursos, Tomo I (actuación internacional)*. Buenos Aires: Peuser.

The New York Times (1930). "Argentina removes oil from politics; Navy Captain is named Head of Government Production- Attacks on US end", edición del 20-09-1930. Recuperado de <http://query.nytimes.com/gst/abstract.html?res=9403E6DB1038E433A25753C2A96F9C946194D6CF>

The New York Times (1930). "Argentina returns Malbran as Envoy; desire for close relations with Us seen in first choice by new regime", edición del 21-09-1930. Recuperado de <http://query.nytimes.com/gst/abstract.html?res=9B00EEDC1E3AEE32A25752C2A96F9C946194D6CF>

FUENTES INÉDITAS

Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), División de política, Paraguay y otros. Año 1932.

BIBLIOGRAFÍA

ALMARÁZ, S. (1958). *Petróleo en Bolivia*. La Paz: Juventud.

AYALA MOREIRA, R. (1959). *Por qué no ganamos la guerra del chaco*. La Paz: Talleres gráficos bolivianos.

BARRERA AGUILERA, Ó. J. (2011). "La Guerra del Chaco como desafío al panamericanismo: el sinuoso camino a la Conferencia de Paz de Buenos Aires, 1934-1935". En *Anuario colombiano de historia social y de la cultura*, vol. 38, n° 1, pp. 179-217.

CAPDEVILA, L. (2011). "Los indígenas en la guerra del Chaco. Una historia polifónica entre memorias autóctonas y novelas nacionales". En *Conferencia Alianza Francesa de Asunción del Paraguay*, Asunción: Diaporama.

CAPDEVILA, L., COMBÈS, I., RICHARD, N., y BARBOSA, P. (2010). *Los hombres transparentes, indígenas y militares en la guerra del Chaco (1932-1935)*. Cochabamba: Instituto de Misionología.

CAPDEVILA, L., COMBÈS, I. y RICHARD, N. (2008). "Los indígenas en la Guerra del Chaco. Historia de una ausencia y antropología de un olvido".

- En Richard, Nicolás (Comp.) *Mala Guerra. Los indígenas en la Guerra del Chaco (1932-1935)*. Asunción & Paris: Museo del Barro, ServiLibro & CoLibris.
- CAPDEVILA, L. y RICHARD, N. (2011). "Objetos y sensaciones que desmienten la frontera". En Bernabéu, Salvador y Langue, Frédérique (Eds.) *Fronteras y sensibilidades en las Américas*. Madrid: Doce Calles.
- CASAL de LIZARAZU, E. (2002). *La Guerra del Chaco. Sus repercusiones en Argentina*. Tesis de Maestría en el Instituto de Educación Superior del Ejército. Buenos Aires: Escuela Superior de Guerra.
- CHESTERTON, B. M. (2013) *The grandchildren of Solano López. Frontier and Nation y Paraguay, 1904-1936*. Albuquerque: University of Mexico Press.
- CHIAVENATO, J. J. (2007). *La guerra del petróleo*. Buenos Aires: Punto de Encuentro.
- CONIL Paz, A. y FERRARI, G. (1971). *Política Exterior Argentina 1930-1962*. Buenos Aires: Círculo Militar.
- CONNELL-SMITH, G. (1971). *El sistema interamericano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- COTE, S. (2013). "A War for Oil in the Chaco, 1932-35". En *Environmental History*, vol. 4, n° 18, pp. 738-758.
- COTE, S. (2016). *Oil and Nation: A history of Bolivia's petroleum sector*. Morgantown: West Virginia University Press.
- DALLA CORTE, G. (2009). *Lealtades firmes. Redes de sociabilidad y empresas: la Carlos Casado S.A. entre la Argentina y el chaco paraguayo (1860-1940)*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- DALLA CORTE, G. (2012). *Empresas y tierras de Carlos Casado en el chaco paraguayo. Historias, negocios y guerras (1860-1940)*. Asunción: Intercontinental.
- ESCODÉ, C. (1988). *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina 1942-1949*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- ESCODÉ, C. y CISNEROS, A. (2000). *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*. Recuperado de <http://www.cema.edu.ar/ceieg/arg-rree/9/9-047.htm>.
- FERRARI, G. (1981). *Esquema de la política exterior argentina*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.

- FIGALLO, B. y BREZZO, L. (1999). *La Argentina y el Paraguay, de la guerra a la integración. Imagen histórica y relaciones internacionales*. Rosario: Instituto de Historia, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Rosario, UCA.
- FRAGA, R. (1991). *Carlos Saavedra Lamas. Estudio Preliminar*. Buenos Aires: Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría.
- FRONDIZI, A. (1954). *Petróleo y política*. Buenos Aires: Raigal.
- GÓMEZ FLORENTÍN, C. (2016). "Energy and Environment in the Chaco War". En Chesterton, Bridget Maria (ed.), *The Chaco War: Environment, Ethnicity, and Nationalism*. Londres/Nueva York: Bloomsbury Academic.
- GORDIM da SILVEIRA, H. (1997). *Argentina x Brasil. A questão do Chaco Boreal*. Porto Alegre: EDIPUCRS.
- GUEVARA, G. y HERNÁNDEZ, J. L. (Comps.). (2004). *La Guerra como filigrana de la América Latina contemporánea*. Buenos Aires: Dunken.
- HALPERÍN DONGHI, T. (1980). *Historia contemporánea de América Latina*. Madrid: Alianza.
- HUGHES, M. (2005). "Logistics and Chaco War: Bolivia versus Paraguay, 1932-35". En *The Journal of Military History*, vol. 69, n° 2, pp. 411-437.
- LIVIERES GUGGIARI, L. (1983) *El financiamiento de la Guerra del Chaco (1924-1935). Un desafío al liberalismo económico*. Asunción: Arte Nuevo.
- MAYO, C., ANDINO, O. & GARCÍA MOLINA, F. (1983). *La diplomacia del petróleo: 1916-1930*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- OLMOS GAONA, A. (s/d). *El secreto en las negociaciones internacionales. La paz del Chaco y el Premio Nobel de la Paz*. Mimeo.
- PARADISO, J. (1993). *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- PARRÓN, M. G. (2015). "La diplomacia argentina en el conflicto bélico del Chaco Boreal según El Intransigente y Nueva Época". En *Nuevo Mundo, Mundos Nuevos* (en línea), disponible en <http://journals.openedition.org/nuevomundo/67686>
- PEREZ STOCCO, S. (2012). "La neutralidad argentina en la Guerra del Chaco". En *Épocas*, n° 5, pp. 55-87.
- PEREZ STOCCO, S. (2014). *La paz del Chaco. Carlos Saavedra Lamas y la participación de la Cancillería Argentina (1932-1938)*. Mendoza: Jauel.

- PETERSON, H. (1970). *La Argentina y los Estados Unidos 1810-1960*. Buenos Aires: Eudeba.
- PORCELLI, L. A. (1991). *Argentina y la guerra por el Chaco Boreal*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- PRUDEN, H. (2001). "Separatismo e integracionismo en la post Guerra del Chaco. Santa Cruz de la Sierra (1935-1939)". En Cajías, Dora; Cajías, Magdalena; Johnson, Carmen y Villegas, Iris (Dir.) *Visiones de fin de siglo. Bolivia y América Latina en el siglo XX*. Lima: Institut français d'études andines, Plural editores.
- QUEREJAZU CALVO, R. (1965). *Masamaclay. Historia política, diplomática y militar de la Guerra del Chaco*. La Paz: Empresa Industrial Gráfica E. Burillo.
- RAPOPORT, M. (1981). *Gran Bretaña, Estados Unidos y las clases dirigentes argentinas: 1940-1945*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- RAPOPORT, M. (1984). "El factor político en las relaciones internacionales. ¿Política internacional vs. teoría de la dependencia? Un comentario". En *Desarrollo Económico*, vol. 23, n° 92, pp. 617-629.7
- RAPOPORT, M. (1988) *¿Aliados o neutrales? La Argentina frente a la Segunda Guerra Mundial*. Buenos Aires: Eudeba.
- RAPOPORT, M., MADRID, E., MUSACCHIO, A. y VICENTE, R. (2017). *Historia Económica, política y social de la Argentina –1880-2003-*. Buenos Aires: Emecé.
- RAPOPORT, M. y SPIGUEL, C. (2005). *Política exterior argentina. Poder y conflictos internos (1880-2001)*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- ROUT, L. B. (1970). *Politics of the Chaco Peace Conference, 1935–1939*. Austin: University of Texas Press.
- SCAVONE YEGROS, R. y BREZZO, L. (2010) *Historia de las Relaciones Internacionales del Paraguay*. Asunción: El Lector.
- SEIFERHELD, A. (1983). *Economía y Petróleo durante la Guerra del Chaco: Apuntes para una historia económica del conflicto paraguayo-boliviano*. Asunción: El Lector.
- SIMONOFF, A. (2010). *La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo: Las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad*. La Plata: EDULP.

SOLVEIRA, B. (1995). *Las relaciones argentino-paraguayas a comienzos del siglo XX*. Córdoba: Centro de Estudios Históricos.

TULCHIN, J. (1990). *La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una desconfianza*. Buenos Aires: Planeta.

YNSFRAN, P. M. (1950). *The epic of the Chaco: Marshal Estigarribia's Memoirs of the Chaco War (1932-1935)*. Austin: University of Texas Press.

ZOOK, D. (1962). *La conducción de la Guerra del Chaco*. Buenos Aires: Círculo Militar.



Dossiers temáticos

PRESENTACIÓN
ORGANIZAR EL TERRITORIO, EL GOBIERNO Y LAS
FUNCIONES PÚBLICAS EN COYUNTURAS DE
TRANSICIÓN
Estudios en torno al Río de la Plata en la primera
mitad del siglo XIX

Carolina A. Piazzì

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)
Universidad Nacional de Rosario (UNR)
Rosario, Argentina
caro_piazzì@yahoo.com.ar

Gabriela Tío Vallejo

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)
Universidad Nacional de Tucumán (UNT)
Tucumán, Argentina
gativa@hotmail.com

Los trabajos que integran el presente dossier reflejan, en parte, algunos de los intercambios ocurridos en el marco de un Workshop realizado en noviembre de 2016 en el ISHIR (CCT, Rosario) ¹. La reunión se planteó como un espacio de diálogo e intercambio entre equipos de distintas provincias y líneas de investigación –historiadores del derecho, de la historia político-institucional y de la justicia– interesados en articular sus trabajos en pos de la construcción de una historia relacional de las provincias en el siglo XIX.

Como coordinadoras de ese workshop nos interesaba conectar la primera mitad del siglo XIX con la segunda, usualmente divididas entre los especialistas de los dos periodos pero que en los últimos años está siendo transitada por la historiografía. Buscábamos también explicaciones que fueran más allá del cotejo de variables para llegar a la comprensión de una historia a través de interacciones que los marcos provinciales o nacionales no nos dejan ver.

Para explicar cómo llegamos a estas inquietudes es necesario decir que veníamos trabajando el rol de las justicias menores en la organización político-territorial desde el período signado por las reformas borbónicas hasta

¹El Workshop se tituló “Hacia una historia relacional de los estados provinciales en el siglo XIX” y contó con un subsidio FONCyT (RC-2016-0265).

la organización constitucional². Desde hace un par de años pretendemos ampliar el espectro de instituciones y de agentes para estudiar de qué modo los agentes movilizaron sus culturas jurídicas y configuraron la noción de orden público en diferentes procesos de provincialización en el territorio rioplatense³.

De modo tal que la reunión de investigadores que dio lugar a este dossier intentó recoger el hilo de estas investigaciones y convocar a especialistas que pudieran ayudarnos a pensar una perspectiva de larga duración en estos procesos institucionales y al mismo tiempo tener presente un horizonte relacional superador de los marcos provinciales.

El estudio de los equipamientos políticos de los territorios, la construcción del espacio político o la construcción del orden son líneas temáticas que han poblado las publicaciones del campo historiográfico del siglo XIX argentino de los últimos años⁴. Inspirados en las perspectivas de la geografía de corte francés y en la historia crítica del derecho entre otras líneas de estudio, campos de investigación como el de las burocracias y los funcionariados o la más tradicional historia institucional han recibido una significativa renovación que ha inspirado estudios que conjugan las voluntades de los gobiernos y las necesidades de los gobernados destacando las dinámicas de interacción entre ambos campos de fuerza para dar lugar a una historia de la construcción social de los territorios mucho más compleja y menos centrada en las elites y el estado (Barriera, 2018).

A partir de este *caldo* historiográfico una serie de preguntas se asoman en los textos que componen este dossier. ¿Qué rasgos comunes guardan los equipamientos políticos de épocas de transición y qué origen tienen estas similitudes? Ellas se explican por una circulación de saberes y prácticas o hay unas condiciones que provocan respuestas semejantes ante idénticos problemas. En la formulación de nuestro proyecto 2017-2019 nos

²Estas investigaciones fueron desarrolladas en el marco del proyecto PIP 0023, 2013-2015 “Justicias de proximidad y organización del territorio. Normas, procedimientos y culturas jurídicas de jueces menores en Tucumán, Mendoza y Santa Fe (1782-1833)” y en el PIP 2012-1845 “Perfiles socioeconómicos, relaciones políticas y culturas jurídicas. Estudio comparado entre jueces de primera instancia y jueces de paz de Buenos Aires y Santa Fe”.

³Dicha proyección fraguó en el PIP 2017-2019 GI “Culturas jurídicas, organización política del territorio y construcción del orden público en procesos de provincialización (del Virreinato rioplatense a la Confederación Argentina, 1776-1860).”

⁴La construcción social de las campañas, tema que se expandió y multiplicó desde comienzo de los 90 se convirtió en uno de los temas más cultivados desde la historia política y agraria en la primera mitad del siglo XIX. Sería imposible citar aquí siquiera una muestra de lo producido en estos temas. Algunos balances de estas producciones en Barriera (2013) y Tío Vallejo (2011).

planteábamos cómo, durante este proceso –en sus pliegues y en sus interregnos– los agentes movilizaron diversos recursos de sus culturas legales, cómo fue su circulación y de qué manera se construyeron analogías y diferencias en la arquitectura política de los estados provinciales rioplatenses.

Si pensamos la organización del territorio a partir de dinámicas de *despliegue institucional* o de *equipamiento político del territorio*, los límites entre la política y la justicia se vuelven imprecisos, lo cual se refleja claramente en quienes practicaron la primera o administraron la segunda, y en las constantes dificultades para alcanzar una división republicana de poderes.

Los trabajos de Agüero y Sanjurjo enfocan en algunas dimensiones del *despliegue institucional*. El primero amplía la perspectiva hacia las relaciones entre los territorios desde la comprensión del sentido político jurídico del uso de términos fundamentales en el primer constitucionalismo provincial rioplatense. El trabajo de Sanjurjo focaliza en lo local a partir de la observación de un agente institucional ligado a un recurso esencial que con su derrotero dibuja las transformaciones de una larga transición.

La perspectiva de Agüero aporta desde el análisis jurídico a la comprensión de la concepción del orden territorial que se refleja en los primeros textos constitucionales. Su artículo aborda el léxico relativo al orden territorial del espacio rioplatense distinguiendo como término fundamental a *provincia* y argumentando acerca de sus diferencias con *ciudad*. Sostiene que:

El término provincia parece haber concentrado mejor la experiencia que llevó a las ciudades a amparar su antigua jurisdicción bajo el argumento de la retroversión de soberanía, elevando los municipios a la condición de provincias soberanas, y manteniendo activa, a la vez, la percepción de pertenencia a un indefinido todo mayor.

Es desde este análisis que explica la transformación de las ciudades en provincias soberanas. A partir de un recorrido por la exégesis de las constituciones o reglamentos constitucionales provinciales analiza las opciones federales y confederales términos fundamentales también, según el autor, cuyo uso laxo denota la signatura transicional que marca el lenguaje de esos textos. Es su doble propósito *comprender el sentido del término provincia* y *subrayar los matices relativos a la estatidad o estadidad de las provincias durante la etapa formativa del federalismo rioplatense*.

En un arco temporal amplio y atento a las supervivencias jurisdiccionales el artículo de Sanjurjo revisa las instituciones del gobierno del

agua en Mendoza entre el período colonial y el proceso constituyente provincial de 1854. La autora va marcando elementos de cambio y continuidad señalando una época de ribetes republicanos en la década de 1820 en que se insiste en la especialización de funciones, tendencia que tiene su momento culminante con el reglamento de 1828 y un regreso al modelo jurisdiccional en los años 1830 en los que la acumulación de facultades en la figura del juez general de aguas lo convirtió en una figura vigorosa dentro de la arquitectura de gobierno provincial. El trabajo de Sanjurjo aborda las alternativas de un funcionario que ejerce jurisdicción sobre un recurso primordial del territorio como observatorio de cómo se transforma un espacio de poder político en la transición. Estas fases, primero una republicana y luego otra en los años 1830 con una combinación de componentes republicanos y jurisdiccionales, ha sido estudiada también para otras provincias lo que induce a pensar en un proceso histórico compartido en varios espacios rioplatenses.

Ambos artículos contribuyen a dar cuerpo a la tesis transicional del periodo comprendido entre las reformas borbónicas y el orden constitucional mostrando no solo la vitalidad de ciertos componentes jurisdiccionales sino también el coyuntural apego a ciertas formas republicanas y también las particulares mixturas entre conceptos tradicionales y nuevas exigencias políticas desde los años 1830.

Por otra parte, ayudan a pensar “los tiempos medios” de la organización territorial, no como una especie de “pantano” sino de laboratorio de prácticas institucionales que responden a las necesidades del poder político entendido como parte del entramado social y localmente situado.

En el diálogo entre la historia del derecho, la historia político-institucional y la historia de la justicia pueden reconocerse dos núcleos temáticos de convergencias. Uno de estos núcleos es el proceso de especialización de funciones, una suerte de movimiento pendular del siglo XIX entre el modelo jurisdiccional y el gobierno republicano. El observatorio privilegiado es el de aquellos procesos que dan cuenta ya no de la separación de los poderes sino de la especialización entre las funciones de gobierno, justicia y policía.

Las contribuciones de Canedo, Lanteri y Piazzzi aportan especialmente a este punto. El estudio de Canedo sobre las municipalidades de campaña en el Estado de Buenos Aires aborda, precisamente, una de las primeras expresiones provinciales de la separación entre las funciones de gobierno, justicia y policía, en tanto éstas comienzan a deslindarse entre jueces de paz y municipalidades.

Por su parte, el trabajo de Piazzzi y Lanteri proporciona una lectura sobre el proceso de especialización de funciones ampliando el foco en función de pensar en la administración pública, lo cual involucra revisar

jerarquías (cadenas de obediencia) y evaluar las transformaciones políticas en las dinámicas relacionales. Las autoras enfocan la especialización de funciones públicas, judiciales y legislativas, desde lo administrativo reconstruyendo la trama de quiénes y dónde se ejercían dichas funciones y de cómo pensaban los agentes el ejercicio de su actividad.

Un segundo núcleo temático se detecta al examinar las formas de gobierno y los poderes locales a partir de ciertas reformas políticas y administrativas. La definición de estado que ha recuperado Juan Carlos Garavaglia como un *entramado de relaciones sociales de dominación*⁵ se aviene bien con el objetivo de desmitificar su tratamiento como aparato para pasar a entenderlo como forma política y de gobierno. Los enfoques de Lanteri y Piazzzi, y el de Canedo, sea desde las principales sedes político-administrativas de algunas provincias (Santa Fe y Entre Ríos) o del gobierno de sedes intermedias como algunas del Estado de Buenos Aires (Chascomús, San Isidro, Dolores y San Nicolás), desarrollan la construcción de dichos espacios institucionales como expresión de relaciones de poder político.

En su artículo, Canedo aborda la cuestión municipal, temática que examina desde varios hace años, atendiendo particularmente a la manera en que se efectivizó en el Estado de Buenos Aires la instalación de las municipalidades en la campaña comparando cuatro casos: San Nicolás, San Isidro, Chascomús y Dolores. A partir del registro de las actas municipales de mediados de los años 1850 expone parte de la dinámica institucional entre jueces de paz (cargos designados) y municipales (cargos electos). El eje en cuestión radica en cómo afectó al régimen administrativo de la campaña, hasta 1856 a cargo de una figura como el juez de paz que nucleaba un cúmulo de funciones (ejecutivas, judiciales, policiales), la nueva organización política bajo una comisión municipal electa por los vecinos de cada pueblo. ¿Qué valoración simbólica tenía el régimen municipal? ¿Qué compromiso, según se desprende de las actas, tenían los municipales con su función? Su aporte, además, permite atender a una institución intermedia, como el régimen municipal, devenido en un aspecto medular del proceso de estatización en la conformación de la organización política argentina.

El trabajo en coautoría de Carolina Piazzzi y Ana Laura Lanteri recupera en términos de la construcción de una administración pública en la Argentina, contribuciones historiográficas sobre el quehacer administrativo y el ejercicio de funciones judiciales y legislativas a mediados de siglo XIX. Así, comprenden la administración pública, en tanto objeto de estudio, desde el proceso de especialización de funciones en las configuraciones estatales existentes en la Argentina de las décadas de 1850-1860, momento “bisagra”

⁵Garavaglia, 2007: 229.

en el que existen concepciones, prácticas e instituciones de Antiguo Régimen, nuevas formas republicanas y otras expresivas de diferentes proyectos de construcción estatal provinciales y nacionales. El artículo busca quebrar una periodización implícita generada historiográficamente en la que las décadas centrales del siglo se diluyen y se acaba consolidando la idea tradicional de construcción del estado que surge triunfante en el último tercio del XIX de una especie de marasmo de las primeras décadas independientes. Las autoras ensayan, así, diversas conexiones y posibilidades comparativas a partir de sus estudios de caso: la justicia en Rosario y el Congreso confederal en Paraná, para abonar a una comprensión política de la actividad administrativa en el contexto de las décadas constituyentes.

Poner en diálogo perspectivas historiográficas, coyunturas de transición en torno al siglo XIX y superar ciertos marcos de análisis son algunos de los ejes que consideramos importantes para pensar en posibilidades de nuevas conexiones analíticas.

BIBLIOGRAFÍA

- BARRIERA, Darío (2013). "Justicias rurales: el oficio de Alcalde de la Hermandad entre el derecho, la historia y la historiografía (Santa Fe, Gobernación del Río de la Plata, Siglos XVII a XVIII)". En *Andes*, Salta, Vol. 24, pp. 1-33.
- BARRIERA, Darío (2018a). *Justicias situadas. Entre el Virreinato Rioplatense y la República Argentina (1776-1864)*. FaHCE, Universidad Nacional de La Plata.
- BARRIERA, Darío (2018b). "Gouverner les campagnes Analyse micro-sociale et construction institutionnelle (Río de la Plata, fin du xviiiè siècle)". En *Annales*, 73e année, no 1 janvier-mars.
- GARAVAGLIA, Juan Carlos (2007). *Construir el estado, inventar la nación. El Río de la Plata, siglos XVIII-XIX*. Prometeo: Buenos Aires.
- HESPANHA, Antonio Manuel (1993). *La gracia del derecho. Economía de la cultura en la edad moderna*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- TÍO VALLEJO, Gabriela (2011) "Los historiadores "hacen justicia": un atajo hacia la sociedad y el poder en la campaña rioplatense en la primera mitad del siglo XIX". En *Revista de Historia del Derecho del INHIDE*, núm. 41, ene. /jun.



¿PROVINCIAS O ESTADOS? EL CONCEPTO DE PROVINCIA Y EL PRIMER CONSTITUCIONALISMO PROVINCIAL RIOPLATENSE Un enfoque ius-histórico

Alejandro Agüero*

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)
Universidad Nacional de Córdoba (UNC)
aleaguero@hotmail.com
Córdoba, Argentina

RESUMEN

Considerar que las provincias rioplatenses no eran tales... sino que eran Estados independientes, obliga a preguntarse por qué conservaban la denominación de provincias. En efecto, la equívoca denominación de provincias es una de las principales fuentes de confusión en el estudio de las formas iniciales de Estado en el Río de la Plata. Tomando como punto de partida de este planteamiento formulado por Chiaramonte (1995: 165), este trabajo procura encontrar el sentido de aquella denominación, recurriendo para ello a la tradición jurídica y a las condiciones que transformaron el concepto de provincia durante la etapa formativa del federalismo rioplatense. Analizando, además, las primeras constituciones provinciales, intentamos reflexionar entorno a la *estadidad* adjudicada a las provincias en este período y mostrar el papel fundamental que asumió el concepto de provincia en dicho contexto. **Palabras claves:** Provincia (concepto); Constituciones provinciales; Federalismo argentino; Río de la Plata en el siglo XIX.

ABSTRACT

Considering that the provinces of Río de la Plata were not such... but that they were independent States, makes one wonder why they kept the denomination of provinces. In effect, the mistaken denomination of provinces is one of the main sources of confusion in the study of the initial forms of State in the Río de la Plata. Starting from this statement formulated by Chiaramonte (1995: 165), this work tries to find the meaning of that denomination, resorting to the legal tradition and the conditions that transformed the concept of province during the formative stage of Río de la Plata federalism. In addition, analyzing the first provincial constitutions, we tried to reflect on the *statehood* assigned to the provinces in this period showing the fundamental role assumed by the concept of province in this context.

* Proyecto PICT 2014/3408.

Recibido: 20-12-2018. Aceptado: 27-03-2019.

Key words: Province (concept); Provincial constitutions; Argentinean federalism; 19th century Rio de la Plata.

INTRODUCCIÓN

¿Provincias o Estados? Bajo este interrogante, Chiaramonte desarrolló una serie de argumentos que cuestionaron la forma en que la historiografía argentina había interpretado el proceso formativo del federalismo durante la primera mitad del siglo XIX. Un aspecto central de su planteamiento consistía en afirmar el carácter de estados soberanos e independientes de unos territorios que, sólo por una *confusión* terminológica, siguieron denominándose *provincias*. Su propuesta de considerar que las provincias habían sido *Estados soberanos* (o *soberanías independientes*) a lo largo del período 1820-1853, supuso *adoptar una perspectiva radicalmente distinta a la existente en la historiografía sobre el tema*¹. Desarrollada en diversos textos durante varias décadas, aquellas premisas, bajo el mismo interrogante, han sido revalidadas en un reciente libro sobre las raíces del federalismo latinoamericano².

Los trabajos de Chiaramonte contribuyeron, como es bien conocido, a la definitiva deconstrucción del *mito de los orígenes* basado en el anacronismo de presuponer un principio de nacionalidad ya activo a comienzos del proceso revolucionario³. Desde el punto de vista de la historia jurídica, tuvieron también el mérito, no siempre reconocido, de poner en primer plano el valor heurístico del lenguaje institucional y, muy especialmente, el de las constituciones provinciales sancionadas durante la primera mitad del siglo XIX. Se adentraron así en un terreno que estuvo mucho tiempo opacado por el estudio del caudillismo -percibido como fenómeno antitético de las formas jurídicas- o bien, por el interés casi excluyente por el desarrollo de las instancias nacionales en desmedro de las esferas provinciales.

Sin quitar mérito al cambio de perspectiva impulsado por Chiaramonte, algunas lecturas críticas apuntaron la necesidad de matizar la afirmación acerca de la inexistencia de toda forma de identidad nacional en el Río de la Plata durante la primera mitad del siglo XIX. En este sentido, Pilar González Bernaldo advirtió sobre el riesgo de querer evitar un anacronismo imponiendo

¹Chiaramonte, 2016: 105.

²Son numerosos los textos en los que Chiaramonte expone este argumento (1989; 1991; 1993; 1995; 1997). Aquí tomaremos como referencia principal la versión más reciente (2016) en tanto que se presenta como *actualizada* y reproduce sustancialmente los aspectos centrales de la argumentación que nos interesa revisar.

³Chiaramonte, 2016: 143-146.

otro, consistente en pretender que no existieron formas de identidad supraprovinciales alternativas al modelo de nación de finales del XIX⁴. Jorge Myers, por su parte, además de señalar el mismo problema, objetó el tipo de fuentes utilizadas para indagar cuestiones que, como los sentimientos de pertenencia, exceden el campo del discurso jurídico⁵.

No pretendemos aquí tomar posición sobre un fenómeno cultural complejo como el de los sentimientos de pertenencia o las formas de identidad colectiva que, efectivamente, exceden el marco analítico de la historia del derecho. Sin embargo, a los fines de este trabajo, nos parece oportuno recordar algunas observaciones que desde la ius historia formuló Abelardo Levaggi sobre el léxico constitucional de la primera mitad del siglo XIX. A su juicio, la paradoja expresada por Chiaramonte acerca de la conservación del término provincia -en lugar de estado- durante el período confederal solo podía ser fruto de *un ejercicio académico hecho desde una perspectiva especulativa moderna* que no tenía en cuenta la evidencia empírica sobre los alcances de los términos en el lenguaje de la época estudiada⁶. Esta última crítica nos parece relevante porque no objeta el carácter de las fuentes, sino su interpretación.

En este trabajo nos proponemos volver a reflexionar sobre aquella pregunta inicial, profundizando algunos argumentos ya esgrimidos por Levaggi, pero focalizándonos en la transformación del término provincia para mostrar que, a nuestro juicio, se constituye en uno de los conceptos sociopolíticos fundamentales del período⁷. Al margen de la cuestión terminológica, nos interesa también subrayar los límites con los que, desde el punto de vista de la semántica histórica, las provincias podían definirse como estados *soberanos e independientes* en el contexto estudiado. Para ello, pretendemos volver a la lectura de las primeras constituciones provinciales, tomando en consideración los recientes desarrollos historiográficos sobre el constitucionalismo hispano, con el doble propósito de comprender el sentido del término provincia y subrayar los matices relativos a la estatidad o estadidad⁸ de las provincias durante la etapa formativa del federalismo rioplatense.

Una última aclaración nos parece importante. No es nuestro objetivo analizar aquí la condición estatal de las provincias desde un enfoque de *state-*

⁴González Bernaldo, 1997: 111.

⁵Myers, 1999: 7-8.

⁶Levaggi, 2007: 88, 123.

⁷Sobre la noción de concepto sociopolítico fundamental, Koselleck, 1993: 117.

⁸Usamos *estadidad* en el sentido de Chiaramonte, 2016: 106.

building, algo que nos exigiría otro horizonte analítico y bibliográfico. Lo que nos interesa es comprender el sentido político jurídico de la transformación, primero, y de la persistencia, después, del término *provincia* en el primer constitucionalismo provincial rioplatense.

PROVINCIAS Y CIUDADES, FORMAS DIVERSAS DE ESPACIALIDAD

Comenzando por el aspecto terminológico, Chiaramonte ha sostenido que si se asume que las provincias no *eran tales*, sino que eran *estados independientes*, es necesario preguntarse *por qué conservaban la denominación de provincias*. De acuerdo con su punto de vista, *la equívoca denominación de provincias es una de las principales fuentes de confusión en el estudio de las formas iniciales de Estado en el Río de la Plata*⁹. A primera vista, parece legítimo preguntarse ¿por qué unos territorios que se habían declarado independientes y soberanos conservaron la denominación de *provincias*, término cuya definición resulta en parte contradictoria con aquella condición de independencia y soberanía?

La respuesta de Chiaramonte a esta pregunta ha consistido en atribuir a los actores del momento una suerte de imprecisión terminológica. Recordemos sus palabras:

*(...) las provincias rioplatenses conservaban la denominación provincia por efecto conjugado de la tradición administrativa española vigente aún en el primer período independiente – tradición en la que el término provincias había sido imprecisamente utilizado para referirse a los dominios de ultramar–, y de la fugaz calidad de provincias propiamente dichas que les otorgaron los breves lapsos de existencia de gobiernos centrales rioplatense, tales como el Directorio o la presidencia de Rivadavia, sin que esa denominación les impidiese considerarse a sí mismas como Estados independientes y soberanos*¹⁰.

Con esta premisa, analiza *el uso del término provincia* para despejar confusiones derivadas de su posible utilización anacrónica. Los testimonios de la época que utiliza, tomados de diversos contextos de enunciación, muestran que *provincias* era usado como sinónimo de pueblos, término éste que tenía un sinónimo *más cabal* en el de *ciudad*. Incluso hay ejemplos en los que *provincia* se equipara con *estado*, lo que podría resolver la cuestión

⁹Ibídem, 1995: 165; 2016: 105.

¹⁰Ibídem, 2016: 106.

en el plano lexical¹¹. Aun así, nos parece importante analizar la repuesta transcrita porque ella encierra, a nuestro juicio, un salto argumentativo implícito; afirma, por un lado, que el término provincia era usado *imprecisamente* en la época colonial y, por el otro, que durante los lapsos en que hubo gobiernos centrales en el Río de la Plata, después de 1810, los territorios tuvieron una *fugaz calidad de provincias propiamente dichas*.

¿Cómo es posible que un término que había sido usado imprecisamente durante siglos apareciera utilizado con toda propiedad unos años después sin que haya mediado una explícita estipulación sobre su uso? ¿Cuál es, o cuando surge, el criterio para hablar de *provincias propiamente dichas*? Como veremos, más allá de la polivocidad inherente a todo concepto político, el término provincia tenía un uso técnico, más preciso, en el lenguaje jurídico colonial que, a nuestro juicio, se mantuvo durante los primeros gobiernos generales surgidos tras la revolución de 1810. Vale decir que, tanto en uno y otro momento, el término provincia tuvo un mismo sentido técnico que sería, sin embargo, objeto de una aguda transformación a partir de los fracasos de los gobiernos generales desde 1815 en adelante, siendo la sinonimia con *ciudad* una consecuencia, no una premisa, de ese proceso.

En tanto se trata de indagar el sentido de términos que designan objetos institucionales, es necesario mirar el campo jurídico para encontrar el núcleo semántico forjado en la tradición precedente y observar, luego, cómo la experiencia del proceso revolucionario incidió sobre los significados. Comenzaremos entonces dando cuenta de una primera constatación fundamental: en el lenguaje institucional de la monarquía hispana de finales del siglo XVIII, provincia y ciudad no sólo no eran sinónimos, sino que, además, remitían a dos formas diferentes de concebir el espacio político¹².

Siguiendo a A. M. Hespanha, podemos decir que en la tradición jurídica de antiguo régimen el término provincia servía para designar, antes que nada, *el espacio puesto por el poder central bajo la competencia de un magistrado*. Esta definición, dice el citado autor, reflejaba una concepción *doctrinal* del espacio, sostenida por los juristas en función de las fuentes romanas. En ella, la competencia del magistrado primaba sobre cualquier posible factor objetivo derivado de la relación entre comunidad y territorio. De allí que la palabra provincia se usara, salvo excepciones, para designar las circunscripciones

¹¹Ibídem: 102-107; 195.

¹²Recuperamos en esta parte el argumento desarrollado en Agüero, 2018.

del poder real de carácter relativamente convencional y disponibles en función de los requerimientos del soberano y de los súbditos¹³.

Con ese sentido, precisamente, el término provincia se utiliza en el léxico jurídico de la Monarquía para designar, al menos desde el siglo XVII, los distritos de las Audiencias *-provincias mayores-* y los distritos de los gobernadores *-provincias menores-*, de acuerdo con lo establecido en la ley 1, título 1, libro V de la Recopilación de Indias. El comienzo de este texto legal refleja la disponibilidad a la que hemos aludido: *Para mejor, y más fácil gobierno de las indias Occidentales, están divididos aquellos Reynos y Señoríos en provincias mayores, y menores...*¹⁴. Esa disponibilidad se pondría en evidencia un siglo más tarde con motivo de las reformas borbónicas que intervinieron notoriamente sobre el espacio provincial. Recordemos el lenguaje usado en la primera disposición de la Real Ordenanza de Intendentes de Buenos Aires:

*A fin de que mi Real voluntad tenga su pronto y debido efecto, mando se divida por ahora en ocho Intendencias el distrito de aquel Virreinato, y que en lo sucesivo se entienda por una sola Provincia el territorio o demarcación de cada Intendencia con el nombre de la Ciudad o Villa que hubiese de ser su Capital, y en que habrá de residir el Intendente...*¹⁵.

La voluntad del monarca servía así de causa para la determinación de una espacialidad que, a pesar de resultar modificada por la Ordenanza, mantenía el significado de provincia como distrito sobre el que se proyecta el poder del soberano a través de un magistrado, en este caso, del Intendente. Aunque la intendencia recibiera el nombre de la ciudad capital, la provincia no se confundía con esta -ni las autoridades del cabildo capitalino eran autoridades provinciales-; la potestad del intendente se proyectaba sobre las

¹³Hespanha, 1993: 114 ss. De acuerdo con Camus Bergareche, en el origen latino, el término designaba, antes que un espacio, *un encargo administrativo* sobre un determinado territorio ajeno a Roma. Para este autor, la etimología correcta del término *provincia* deriva de *vincio* que significa *vincular, atar*, y no de *vinco*, vencer, *como se ha sostenido a veces equivocadamente* (2016: 26). Evocando también su origen latino, Covarrubias señala, en su Tesoro de la Lengua Castellana, que *provincia significa va* (sic) *cargo* (citado en Barrera, 2012: 54).

¹⁴RI, 1681, tomo II: fol.142. De todas formas, el léxico, más allá de la ley, tenía sus matices. Así, por ejemplo, aunque dicha norma parece considerar como provincias menores solo a los distritos de los gobernadores, el término también se aplica a los ámbitos regidos por otros magistrados como alcaldes mayores o corregidores. Véase, salvando las diferencias de enfoque, García Gallo, 1987: 859-866.

¹⁵ROI, 1782: 2.

demás ciudades del distrito respectivo. Es importante destacar que la designación *intendencia* remite al nombre del nuevo magistrado, sin embargo, como se desprende del texto citado, ella presupone la misma concepción del espacio y el mismo concepto de provincia (*que en lo sucesivo se entienda por una sola Provincia el territorio o demarcación de cada Intendencia*), fungiendo ambos términos, eventualmente, como sinónimos en el nuevo contexto¹⁶.

Muy diferente era la concepción del espacio político relacionado con una ciudad. Aquí entraban en juego factores culturales de profundo arraigo que asimilaban las ciudades a las comunidades perfectas de la tradición aristotélicas. En este sentido, las ciudades constituían auténticos sujetos corporativos y, por tanto, su estatus no dependía tanto de las leyes, ni de la voluntad del soberano, sino de su constitución como comunidades o cuerpos políticos. Aunque en las colonias las ciudades tuvieran como origen un acto de poder regio, un privilegio fundacional, una vez constituidas se convertían en repúblicas dotadas de una serie de derechos entre los que se encontraban sus potestades jurisdiccionales, sus costumbres locales y su territorio¹⁷.

Hespanha sugiere que, a diferencia de la provincia, la relación entre ciudad y territorio se regía por una estrategia *tradicional* que apelaba a los antiguos brocados jurídicos que consideraban al territorio como el *espacio investido de jurisdicción*. En tanto el territorio era parte del patrimonio de la ciudad, se independizaba del orden de jerarquías institucionales y su integridad resultaba amparada por el derecho, de modo que, a diferencia del espacio provincial, tendía a conservarse y estaba protegido frente a posibles actos arbitrarios del soberano. Su alcance tendía a ser difuso, sin una delimitación precisa, y su consolidación y deslinde dependerían del efectivo uso que la ciudad fuera capaz de hacer. Para esta forma tradicional de concebir el territorio, la frontera era más bien zonal que lineal; las ciudades solían estar separadas por un espacio intermedio que carecía de significación política¹⁸.

El espacio de las ciudades era el territorio propiamente dicho, un ámbito que Hespanha caracteriza por su indisponibilidad y miniaturización. Lo primero en función de la protección que el derecho otorgaba al patrimonio corporativo; lo segundo en virtud de que su extensión dependía del ejercicio efectivo desplegado por medio técnicas predominantemente orales y

¹⁶Barriera, 2012: 81.

¹⁷Agüero, 2013; 2018

¹⁸Hespanha, 1993: 107-103.

pedáneas¹⁹. A diferencia del carácter puramente convencional del espacio provincial, el territorio de las ciudades aparecía naturalizado como un rasgo consustancial a su existencia como *república*. Recordemos que, por sus privilegios de fundación, las ciudades conformaban los distritos de jurisdicción ordinaria por antonomasia. Si observamos entonces el sentido de los términos en el punto de partida del proceso revolucionario, provincia y ciudad no sólo están lejos de ser sinónimos, sino que remiten a dos concepciones diferentes del espacio político.

Esa diferencia parece proyectarse sobre el lenguaje jurídico del siglo XIX. El célebre diccionario de Escriche define la voz provincia en términos que conservan el núcleo del concepto romano: *La parte de un reino o Estado que se suele gobernar en nombre del príncipe por un ministro que se llama gobernador*²⁰. El mismo diccionario técnico define *territorio* como: *El sitio o espacio que está comprendido dentro de los términos de una ciudad, villa o lugar, universitas agrorum intra fines cuiusque civitatis; y el circuito, término o extensión que comprende la jurisdicción ordinaria*²¹. Como se puede observar, la definición de *territorio* seguía aún vinculada con el espacio de la ciudad y con la noción de jurisdicción ordinaria, equipamiento institucional distintivo del poder local. El pasaje en latín reproducía parte de la definición de Cino da Pistoia, conservando así el eco de las concepciones localizadas del territorio propias del mundo bajomedieval²².

Excepcionalmente, en algunos ámbitos peninsulares el término provincia llegó a designar territorios supramunicipales dotados de una fuerte personalidad histórica, adquiriendo notas de naturalización del territorio, como puede ser el caso vasco, donde se formó una auténtica *comunidad provincia*²³. Sin embargo, a diferencia de lo que veremos en el caso rioplatense, el modelo de provincia que se extendió a toda la península, en la tercera década del siglo XIX, sería el de la mera división administrativa, de escasa personalidad jurídica y *sin poder político alguno*²⁴. Aun así, como lo refleja Escriche, la noción de *territorio* persistió en algún sentido vinculada al espacio de ciudades y villas. La eficacia de determinados constructos jurídicos como la presunción a favor de la conservación primitiva de los *términos antiguos*²⁵, contribuyeron a consolidar los territorios municipales.

¹⁹Ibídem.

²⁰Escriche, 1838: 541. Chiaramonte toma del Diccionario de la Real Academia Española de 1737 una definición idéntica (2016: 193-194).

²¹Escriche, 1838: 647.

²²Sobre la definición de Cino da Pistoia, Marchetti, 2001: 86-87.

²³Portillo Valdés, 2006: 151.

²⁴Burgueño, 2011: 12-13.

²⁵Escriche, 1838: 411.

El derecho antiguo, cuya vigencia se prolongó durante buena parte del XIX, enseñaba que en materia de términos *la posesión inmemorial* otorgaba título con *fuerza de privilegio*, que los comisarios regios no podían decidir de manera arbitraria los conflictos sobre términos colindantes y que cualquier ciudad, villa o pueblo podía esgrimir *fundada intención* sobre los términos adyacentes²⁶. Estos dispositivos legales dificultaron sobremanera la posibilidad de una alteración territorial basada en la pura voluntad soberana. Incluso la modificación de los distritos provinciales podía verse objetada por los derechos de las comunidades que las integraban. Ello explica las dificultades que debió sortear la reforma provincial y que la geografía política española llegara a ser calificada como *irregular y monstruosa* por los ilustrados que habían visto frustrados sus intentos reformistas²⁷.

CIUDAD Y PROVINCIA FRENTE AL PROBLEMA DE LA SOBERANÍA

Con lo expuesto hasta aquí podemos modificar el punto de partida, añadiendo precisión al lenguaje institucional vigente a finales del dominio español. Más allá de los usos laxos, en el léxico jurídico el término provincia reconocía un sentido más específico que lo diferenciaba de la espacialidad propia de una ciudad. Ambos términos remitían a concepciones sustancialmente diferentes del espacio: una, de naturaleza artificial que respondía a la proyección del poder soberano sobre áreas que se configuraban en función de criterios de conveniencia; la otra, como territorio, es decir, tierra dotada de jurisdicción, que se consideraba parte del patrimonio común de una ciudad o república y tendía a naturalizarse como elemento inherente a la subjetividad política de aquella.

Que ambos conceptos llegaran a ser usados como sinónimos una década después de la revolución y que sus demarcaciones se pretendieran coextensivas es un resultado de la experiencia político-jurídica que se desarrolló en el contexto rioplatense de la primera mitad del siglo XIX. Es posible que se trate de un resultado contingente, influido por las condiciones geoeconómicas o *mesológicas*²⁸. Aun así, puede apreciarse un factor común que subyace a buena parte de las dinámicas territoriales que determinan la relación entre ciudad y provincia en el tránsito del orden colonial al de las nuevas repúblicas²⁹. Nos referimos a la fuerza con que los poderes locales,

²⁶Elizondo, 1783: 108-109.

²⁷Burgueño, 2011: 26.

²⁸Bidart Campos, 1976: 143-145.

²⁹Para el caso mexicano, véase Rojas, 2016: 236-250.

herederos de la jurisdicción ordinaria, tendieron a asegurar el control sobre su territorio; esto se observa, además, en la gran acogida que tuvieron las opciones federativas o confederativas, ensayadas incluso en aquellos estados que terminaron siendo unitarios, en tanto representaban un punto de partida que reconocía el viejo esquema de privilegios corporativos o que, como se ha sugerido también, se ajustaba mejor a la lectura organicista del orden católico³⁰. No es extraño, entonces, que la tesis sobre la vinculación entre federalismo y el municipio colonial haya tenido gran difusión en el horizonte hispanoamericano³¹.

A nuestro juicio, con independencia de los desplazamientos conceptuales operados por la experiencia de cada contexto, aquella vinculación denota la fuerza de las antiguas jurisdicciones ordinarias como factor estructurante del poder territorial, derivada de la naturalización del espacio local como patrimonio de una comunidad política y favorecida por el derecho antiguo y su marcada tendencia al fenómeno de la *localización*³². Esta impronta se hace evidente en aquellos escenarios en los que esa naturalización del espacio local logró condicionar los proyectos de construcción estatal.

Si dicha tendencia fue uno de los elementos determinantes de la dinámica territorial rioplatense después de 1810, el factor detonante, como se sabe, fue la repentina vacancia de la soberanía. Si las provincias se definían como el distrito donde se proyectaba la potestad soberana, naturalmente la *vacatio regis* interrumpía la causa que daba origen a dicha proyección espacial de poder. En tanto esa situación se prolongó y los gobiernos provisorios no lograron una consolidación suficiente como para reemplazar la antigua unidad de soberanía, el espacio provincial y su orden de autoridades perdió su base de legitimación. La suerte de las antiguas provincias estaba conceptualmente atada a la unidad de la vieja soberanía real.

Las ciudades, por su parte, no eran provincias, ni, obviamente, tampoco eran soberanas. Sin embargo, su subjetividad política naturalizada les aseguraba su integración territorial y la conservación de su identidad y privilegios frente a los avatares e infortunios de la soberanía regia. En esa condición, los pueblos no solo eran irreductibles o indestructibles (como la antigua doctrina jurídica calificaba el vínculo entre territorio y jurisdicción), sino que, frente a la *vactio regis*, eran los únicos sujetos políticos llamados a

³⁰Sobre los privilegios, Rojas, 2007: 78-79. Chiaramonte, 1993: 111, también se refiere a las *tendencias al autogobierno provenientes del período colonial*; sobre la relación entre federalismo y el organicismo católico, analizando el caso de Nueva Granada, Calderón y Thibaud, 2010: 98.

³¹Chiaramonte, 1997: 95; 2016: 200-201.

³²Agüero, 2016.

conservar, primero, y conformar, después, la nueva soberanía³³. No parece que la revolución hubiese tenido en miras quebrar esa subjetividad corporativa para reemplazarla en lo inmediato por una ciudadanía de individuos. Así, la Junta provisoria formada en Buenos Aires, en mayo de 1810, sólo considera a las ciudades y villas para el envío de diputados a fin de crear una representación común capaz de decidir sobre la forma de gobierno³⁴.

La crisis de la soberanía debilitó el argumento que sostenía la autoridad del orden provincial; ello explica la temprana resistencia de las ciudades subordinadas. Como se sabe, las primeras reacciones aparecieron en 1811 cuando, desde Buenos Aires, se ordenó la creación de juntas provinciales y subordinadas. Las representaciones que hicieron las ciudades de Jujuy y Mendoza, además de interpelar las nuevas instituciones provinciales, canalizaban reclamos que se remontaban a la época de las reformas borbónicas³⁵. La debilidad de la soberanía central en los primeros años de la revolución dio ocasión para redoblar los reclamos en contra de la dependencia de las autoridades provinciales establecidas por la Ordenanza de Intendentes.

Más allá de los antiguos agravios, Mendoza alegaba que la dependencia de la capital provincial *creaba una instancia innecesaria que solo servía para multiplicar tiempos y gastos*. Jujuy pedía ser tratada como *una pequeña república que se gobierna a sí misma*; en ambos casos se requería la *independencia* de las respectivas capitales provinciales, al tiempo que se reconocía el ejercicio de la soberanía en la Junta de Buenos Aires. Con acierto Chiaramonte refutó el argumento que veía en estas expresiones el origen de tendencias hacia un *federalismo comuna*³⁶. Si bien resulta más apropiado calificarlas de *autonomistas* o *confederales*, estas categorías podrían entrañar otras dificultades en tanto la primera no es de época y la segunda es igualmente imprecisa durante el contexto estudiado³⁷.

³³La célebre retroversión de la soberanía a los pueblos es explicada a partir de las doctrinas pactistas, como reversión del pacto de sujeción (Chiaramonte, 2016: 83).

³⁴RORA, 1879:I, 26. Se reproducía así la misma lógica que había convertido a las ciudades americanas en canal de expresión de las provincias durante designación de representantes para la Junta Suprema, Rojas, 2016: 244-245.

³⁵Chiaramonte, 1997: 155-156; 2016:188; Marchioni: 2008.

³⁶Chiaramonte, 2016: 109.

³⁷Sobre autonomía, Agüero, 2014; sobre las dificultades para discernir entre federación y confederación, véase lo que decimos más abajo. Aun cuando desde una estipulación teórica puede alegarse que priman las posturas confederales, en el plano

Como advirtió Chiaramonte, las declaraciones de independencia y soberanía deben *entenderse en su significado de época*³⁸. En este sentido, nos parece importante subrayar el matiz relativo con el que se emplea el término independencia en aquellos reclamos; el mismo matiz que, a nuestro juicio, acompañará las expresiones de independencias de las provincias unos años más tarde. Un sentido igualmente relativo es el que se asignará también al término soberanía, palabra que podía ser ahora reinterpretada para hacerla coincidir con la potestad sobre el ámbito de la jurisdicción ordinaria propia de las ciudades. Podríamos decir que se trataba de una comprensión jurisdiccional de la soberanía, en tanto respondía a la pretensión de conservar facultades de dicha índole asignadas por el derecho tradicional y por las actas de fundación a las ciudades³⁹. Un ejemplo significativo lo encontramos en las instrucciones que La Rioja otorgó a sus representantes para la Asamblea de 1813.

Al igual que lo habían hecho Jujuy y Mendoza, La Rioja exigía en sus instrucciones que se le concediera la independencia con respecto a Córdoba, su capital provincial. Expresaba, además, su deseo de conservarse en el goce del *mero mixto imperio* que había adquirido *al tiempo de su fundación* y que era equivalente – decían las instrucciones – *a la soberanía que tiene y debe poseer sobre toda la extensión territorial (...)*⁴⁰. La soberanía aparecía así asociada a la potestad jurisdiccional (mero mixto imperio) sobre el propio territorio. De ahí que las opciones abiertamente inspiradas en el lenguaje norteamericano, como las instrucciones de Artigas, que hablaban de *soberanía de los pueblos*, resultaran fácilmente equiparadas a aquella histórica tradición de autogobierno. En ambos casos, la noción de soberanía remitía a un poder divisible y gradual, es decir, relativo.

Esas disputas formuladas en términos de independencia y soberanía expresan así una dinámica orientada a asegurar el antiguo ámbito jurisdiccional consustancial a la existencia política de las ciudades y que, en ningún caso, significaba rechazar una integración en un todo mayor con un soberano común. Hacia finales del siglo XIX esas acotadas aspiraciones locales serían designadas con un término recuperado del vocabulario clásico por el pensamiento político estatalista; nos referimos al concepto de autonomía. Su uso es muy común en la historiografía para describir aquellas aspiraciones. Al proceder así, se tiende al soslayar el sentido con el que los términos independencia y soberanía comparecen en las fuentes de la primera

de los significantes confederación y federación parecen usarse como sinónimos. Véase, por ejemplo, Herrero, 2009: 56.

³⁸Chiaramonte, 1993: 111.

³⁹En este sentido, para Nueva Granada, Calderón y Thibaut, 2010.

⁴⁰González, 1962: 234.

mitad del siglo. Por otra parte, no se advierte que la noción de autonomía lleva intrínseca la idea de un orden estatal previo⁴¹.

Si la crisis de la antigua soberanía dio lugar a estas estrategias de afirmación de los poderes locales sobre su territorio, reavivando tensiones de la época anterior, otra dinámica se puede observar durante los momentos en los que la instancia de una soberanía común se hace efectiva. En este marco cabe considerar las decisiones de la Asamblea de 1813 y del Directorio que determinan la creación de nuevas provincias generalmente subdividiendo las intendencias. Más allá de la eficacia que hubieran tenido algunas de esas decisiones (i.e. la creación de la Provincia Oriental), ellas expresaban, formalmente, la facultad del soberano de disponer del espacio provincial, según su mejor arbitrio y conveniencia de los súbditos.

Aunque ambas dinámicas respondían a argumentos jurídicos diferentes (la primera a la fuerza de los privilegios locales, la segunda a las potestades propias del soberano común), en la coyuntura rioplatense terminaron generando un efecto convergente: el espacio provincial comenzó a ajustarse al espacio de las ciudades en tanto las nuevas provincias se recortaron en función de conjuntos menores de ciudades, cuando no de una. Esta fragmentación, además de responder a una nueva legitimación de la soberanía común, refleja la tendencia a la miniaturización alentada por las estrategias tradicionales sobre el espacio político⁴². Se trata de un primer paso que, en algunos casos, se nutre de viejos reclamos, como ocurre con la creación de la provincia de Cuyo que, en 1813, se erige detrayendo de la intendencia de Córdoba las ciudades de Mendoza, San Juan y San Luis, con capital en la primera de ellas⁴³.

La decisión de crear esta nueva provinciano afectó, sin embargo, los territorios de las ciudades. No hay referencias geográficas para delimitar la nueva provincia salvo la indicación de que se compondría por dichas ciudades con sus *peculiares jurisdicciones*. Vale decir que los espacios de las jurisdicciones ordinarias, los términos municipales, se encuentran tan naturalizados que basta mencionarlos para entender que está definido el distrito de la nueva provincia. A este nivel local, la espacialidad política parece continuar rigiéndose por el criterio de asumir el territorio como *espacio dado* antes que como *espacio decidido*⁴⁴.

⁴¹Agüero, 2014.

⁴²Hespanha, 1993: 100. El proceso puede leerse como *provincialización de las ciudades*, como lo plantea Rojas, 2016: 236 ss., para el caso mexicano.

⁴³RORA, 1879: I, 241.

⁴⁴Sobre esta distinción, Meccarelli, 2015: 241-242.

Los mismos criterios se observan cuando el Directorio decidió separar de la antigua intendencia de Salta a las ciudades de Tucumán, Santiago del Estero y Catamarca para formar la nueva provincia de Tucumán, cuyos límites serían *las respectivas jurisdicciones de los referidos pueblos*. Por su parte, la provincia de Salta quedaría conformada por las ciudades de Salta, Jujuy, Orán, Tarija, y Santa María, y tendría por límites *las jurisdicciones respectivas de los mismos pueblos que la integran*. Estas decisiones, basadas en la interpretación doctrinal del espacio provincial como proyección de la potestad soberana, evidencian, al mismo tiempo, la relativa indisponibilidad de los espacios tradicionales a los que se alude sin necesidad de definirlos geográficamente. Incluso en la creación de las provincias litorales (Oriental, Entre Ríos y Corrientes), en medio de las tensiones entre Buenos Aires y la Banda Oriental, aunque se incluyen algunas precisiones territoriales dada la peculiaridad del contexto, las referencias a los pueblos y sus respectivas jurisdicciones sigue operando como denotación de los elementos irreductibles dentro del espacio provincial⁴⁵.

LA TRANSFORMACIÓN DEL TÉRMINO PROVINCIA, 1815-1820

La disolución de la Asamblea y la crisis del Directorio en 1815 abrieron un nuevo momento en el derrotero institucional del espacio rioplatense. Aparecen ahora nuevas declaraciones de independencia que, como en el caso de Santa Fe y Córdoba (al amparo del movimiento artiguista) se orientan a expresar su rechazo a la política desplegada desde la antigua capital virreinal. Para Santa Fe significa, además, romper definitivamente con su condición de ciudad subordinada, un hecho que no se consolidará hasta 1819⁴⁶. En el mismo registro debe considerarse el caso de La Rioja, que

⁴⁵ RORA, 1879: I, 288-289; 265-266; 283. En este orden de intervención sobre el espacio provincial cabría considerar quizás como precedente el caso de Buenos Aires. De acuerdo con Garavaglia, (2012: 26) cuando en 1812, a pedido del cabildo capitalino, se designa a Miguel de Azcuénaga como gobernador interendente de la provincia de Buenos Aires, *dicho nombramiento presupone -no está claro en la disposición, pues nada se dice al respecto- que su jurisdicción se extiende ahora exclusivamente sobre aquel territorio que antes era privativo del Cabildo porteño (por otra parte, es el propio cabildo porteño el que solicita del Triunvirato la creación de la gobernación intendencia en 1812)*. La cuestión es dudosa puesto que, como reconoce el citado autor, la disposición no dice nada con respecto al distrito de la provincia; por otra parte, hacia el final de la citada norma, se ordena comunicar la resolución *al Exmo. Cabildo, comandante de armas, corporaciones, gobiernos y cabildos de los pueblos de la comprensión de dicha Provincia* (RORA, 1879, I: 133). Esta última referencia a los cabildos de los pueblos de la provincia deja abierta la duda sobre cuáles quedaban incluidos o no en el distrito asignado a Azcuénaga.

⁴⁶San Martino, 1999: 124-127.

declara su independencia no sólo con respecto al gobierno general, sino también con relación a Córdoba, su histórica capital provincial⁴⁷.

El caso de La Rioja nos sirve nuevamente para mostrar el sentido relativo de estas declaraciones de independencia. La pretensión de Córdoba de mantener a La Rioja en el distrito provincial suscitó un conflicto que se tramitó ante el Congreso instalado en Tucumán (1816-1820), nuevo soberano común. La Rioja manifestó que su declaración de independencia no significaba negar que era *parte integrante de la Nación*, pero que una vez disuelta la Asamblea había debido reasumir su soberanía. Si esto estaba justificado ante la Nación – continuaba el argumento- con mayor razón habría de estarlo con respecto a Córdoba *de quien jamás dependió, cuyas relaciones son puramente accidentales e indiferentes al todo*. En buena lógica tradicional, la dependencia de Córdoba no emanaba de ésta, sino del soberano común, lugar ahora ocupado por una difusa Nación; sin embargo, los vínculos de ese poder habían quedado rotos con la disolución de la Asamblea. Por ello, y siguiendo los pasos de Córdoba, La Rioja entendía que solo debía responder de su conducta *al Tribunal de la Nación*⁴⁸.

Si bien, después de una larga tramitación, el Congreso dispuso que La Rioja volviera a su antigua dependencia de Córdoba⁴⁹, la caída del Directorio en 1820 terminaría minando la base de aquellas relaciones entre capitales provinciales y ciudades subordinadas. En este contexto se precipitan las condiciones para la transformación definitiva del término provincia. Las manifestaciones de independencia de las ciudades subordinadas no sólo fragmentan las antiguas provincias, sino que convierten a los viejos municipios en provincias. Al declararse soberanas, las ciudades se habían apropiado de la disponibilidad del espacio provincial; pero el único espacio disponible de manera no conflictiva era el de su propia jurisdicción (su soberanía, en este contexto) identificada ahora como territorio provincial. Si se considera entonces este punto de partida, la denominación de provincias refleja el triunfo de la concepción tradicional del espacio por sobre la doctrinal. Pero se trata de un triunfo parcial, en tanto tiene un sentido relativo y relacional que presupone una pertenencia fundada sobre el horizonte de un *destino común*⁵⁰.

⁴⁷Ayrolo, 2016: 14.

⁴⁸Levene, 1947: 52-54.

⁴⁹RORA, 1879: I, 455.

⁵⁰Verdo, 2006: 225.

El término provincia, dotado de un nuevo sentido, se erige en concepto fundamental porque al tiempo que condensa elementos de la experiencia histórica, reúne un concentrado de diversos contenidos significativos que marcaran posibilidades y límites en el nuevo escenario abierto en 1820⁵¹. Por un lado, el término se afirma ahora sobre el espacio de significación que hasta entonces habían tenido las ciudades, receptando así antiguos reclamos y aspiraciones cuya justificación radicaba, en último término, en la naturalizada relación entre territorio y jurisdicción. Al mismo tiempo, el nuevo significado de provincia captura el sentido relativo con el que las nociones de independencia y soberanía se han ido modulando durante dicho contexto. Por último, el término refleja también la aspiración de una unión futura.

De esta forma, las ciudades, que por definición no eran, ni habían sido, soberanas, se dirán desde ahora provincias soberanas, una combinación que transmite el sentido limitado, relativo, fragmentado y doméstico del predicado. El término provincia continuará conservando parte de su sentido, como referente para designar un espacio inescindiblemente integrado a un todo mayor, pero se habrá transformado definitivamente al adquirir el predicado de soberano⁵²; ya no será la proyección de un poder central, sino un cuerpo político que ha adoptado las condiciones subjetivas y naturalizadas de las antiguas ciudades. Este proceso se terminará de consumir con la supresión de los cabildos en los años siguientes, dado que desde entonces desaparecerá la dualidad en el plano institucional y, en el caso de las antiguas ciudades, el espacio provincial será definitivamente identificado con su tradicional ámbito de jurisdicción⁵³. Más que un cambio en la concepción del espacio, esta medida puede ser vista también como una reafirmación de las concepciones tradicionales sobre territorio y jurisdicción, bajo una nueva forma de legitimación dada por la representación electoral⁵⁴.

A nuestro juicio, en función de lo dicho, acierta Levaggi cuando afirma que no había nada de ambiguo ni paradójal en la conservación del término provincia si se considera que *la declaración de soberanía e independencia, que iba unida al nombre de provincia, no era absoluta, sino que estaba referida a los asuntos locales y la restringía el firme compromiso de constituir*

⁵¹Para la caracterización de concepto fundamental, Koselleck, 1993: 117-118.

⁵²Como se ha visto, Chiaramonte (1993: 109-110) advirtió sobre la necesidad de interpretar la atribución de soberanía e independencia a las ciudades y provincias *en su significado de la época*, como un rasgo derivado de la doctrina del pacto de sujeción, en combinación con la generalizada aquiescencia a integrarse en un *todo mayor*.

⁵³Sobre la supresión de los cabildos, Ternavasio, 2000; Marchionni, 2008, Barrera, 2016; Agüero, 2017.

⁵⁴Agüero, 2017.

la unión nacional. Tras analizar las constituciones provinciales, los debates constituyentes y la prensa de la época, Levaggi señala que la voz provincia podía fungir también como sinónimo de *Estado en una confederación*, agregando luego que su sentido estaba ligado a la voluntad inequívoca de integración: *la adopción del nombre provincia-concluye-, lejos de ser contradictoria, era una prueba palmaria de esa fuerte vocación*⁵⁵.

El nuevo sentido del término provincia proviene, así, tanto de la experiencia (al asumirse las ciudades como soberanas con respecto a su jurisdicción) como de las expectativas (la vocación de integración futura) que concurren a su transformación. Podría decirse, en términos koselleckianos, que ambos aspectos se implican en la configuración del nuevo concepto, en la medida en que el espacio de experiencia alimenta también expresiones de pertenencia a un todo mayor que se encadenan con un horizonte de expectativa en el que sólo cabe la unión futura, más allá de la forma específica con la que dicha unión se pudiera prefigurar.

Dicho sentido limitado y relativo con el que se afirma la soberanía de las provincias es un rasgo generalizado en el mundo hispanoamericano, derivado del modo en se resolvió la crisis de la antigua majestad⁵⁶. La soberanía de las ahora llamadas provincias no parecía tener más pretensiones que garantizar a las élites locales la independencia de decisión, frente a los otros espacios, *en lo respectivo a su gobierno interior*⁵⁷. La constitución venezolana de 1811 garantizaba a las *provincias su libertad e independencia recíprocas en la parte de su Soberanía que se han reservado* (art. 134). Esa garantía se entendía como reaseguro de *la forma de Gobierno Republicano que cada una de ellas adoptare para la administración de sus negocios domésticos* (art. 133). La asociación de provincia y soberanía aparecía en las célebres instrucciones artiguistas y en el proyecto de Constitución de la Provincia Oriental del Uruguay, textos que se suelen

⁵⁵Levaggi, 2007: 88-89. La preservación del término provincia también es vista como una adaptación local del modelo federal norteamericano a las condiciones del Río de la Plata, Herrero, 2009: 112. En este punto, tratamos de comprender el sentido subyacente de esa adaptación.

⁵⁶Calderón y Thibaut, 2010; Rojas, 2016.

⁵⁷Así se expresa la Constitución Federal mexicana de 1824 que reemplazó el término provincia por el de estado, encomendando al Congreso general la facultad de mantener *la independencia de los Estados entre sí en lo respectivo a su gobierno interior* (art. 49, inc. III). Este enunciado expresa bien la clave relacional y limitada del término independencia. Sobre dicha constitución, véase ahora Rojas (coord.), 2017.

explicar a partir de la influencia norteamericana, sin recordar el nexo venezolano⁵⁸.

Por la forma en que se produjo la asociación entre provincia y soberanía, este segundo término conlleva en sí las limitaciones inherentes a la pertenencia-pasada y futura- implícita en el primero. La vieja tradición hispana de autogobierno corporativo se acoplaba con cierta dosis de plasticidad a la teoría de la soberanía dividida que se había difundido tras la experiencia norteamericana y que tendría plena recepción en el lenguaje constitucional argentino hasta finales del siglo XIX⁵⁹. Esta tesis conciliaba muy bien con una noción de *soberanía parcial* o *soberanía local* que Alberdi vincularía a los antiguos privilegios municipales y que, como lo señala en sus Bases, ningún poder central jamás les había disputado⁶⁰.

Junto con esa noción relativa de soberanía, en el contexto rioplatense la convicción de una unión futura se tornaba imperativa debido a la inviabilidad de cada provincia por separado (percepción que aparece con recurrencia durante los debates del Congreso Constituyente de 1824-1827)⁶¹. Quizás por esa razón, Alberdi identificara en el ejemplo de las Provincias Unidas holandesas el origen del nombre de las Provincias Unidas del Río de la Plata. Como lo ha señalado Levaggi, recordando el pensamiento alberdiano, el primero de los artículos de aquella unión del siglo XVI estipulaba que las provincias se unían *a perpetuidad* de modo tal que formasen una sola *sin que ellas jamás puedan ser separadas las unas de las otras*⁶².

Finalmente, conviene también recordar que, hacia comienzos de la década de 1820, el antiguo espacio colonial hispano seguía siendo visto desde afuera como un conjunto de *provincias*, algunas de las cuales comenzaban a ganarse el reconocimiento de las naciones del norte. El mensaje del presidente Monroe al Senado de los EEUU, en 1822, hace referencia al movimiento revolucionario de las *provincias españolas* (*the Spanish provinces*), tratándolas como partes en una guerra civil, según el

⁵⁸Provincia y estado se usan de manera indistinta en la Constitución venezolana, como señala Herrero, quien ha destacado la importancia de la esta constitución (2009: 21, 108, 112).

⁵⁹Agüero, 2014.

⁶⁰Alberdi, (1852) 1993: 117.

⁶¹Como lo sostuvo Chiaramonte, aquella atribución de soberanía se hacía *concebido no sólo como posible, sino también como necesaria la delegación de parte de esa soberanía en un gobierno superior, en la medida en que percibía su debilidad para ejercer con plenitud, separadamente, todas las implicancias de esa soberanía* (1993: 109-110).

⁶²Levaggi, 2007: 18. Chiaramonte atribuye el uso del término provincia en el caso holandés a un *hábito remanente* de la dominación española (2016: 152).

derecho de las naciones y aludiendo a la necesidad de reflexionar sobre su reconocimiento como naciones independientes. Esa condición habría sido alcanzada, según el mensaje, por *Buenos Aires* en 1816, después haberla gozado desde 1810 sin invasión de su metrópolis⁶³.

De esa forma, las ciudades subordinadas en el Río de la Plata, al autoproclamarse provincias, entraban en aquel difuso conjunto de actores políticos en busca de un potencial reconocimiento. Sin embargo, la certeza de que muchas de ellas eran inviables por sí solas, tornaba imperativa la aspiración de unidad de cara a dicho reconocimiento. Esta encrucijada marcará el proceso de afirmación de las provincias y su huella se hará perceptible en los textos que, bajo el nombre de reglamentos o constituciones provinciales, se sancionarán a partir de 1819. Una lectura diferente de estos textos nos lleva también a interpelar la *estadidad* de las provincias.

CONSTITUCIONES PROVINCIALES: PROVINCIA, ESTADIDAD Y TRANSICIÓN

En la medida en que parte de los argumentos que estamos problematizando se apoyan en una lectura de las constituciones provinciales anteriores a 1853, nos parece importante volver a esos textos con algunas cautelas. En primer lugar, esas constituciones deben leerse teniendo en cuenta los matices conceptuales señalados en el punto anterior. En segundo lugar, hay que considerar que, por el tenor de sus textos, estas constituciones no expresan actos constituyentes que puedan calificarse de *originarios*; sus contenidos – y sus silencios – dialogan y buscan armonizar las innovaciones, con la aquella misma tradición jurídica que había dado fundamento a su conformación como provincias.

En este punto, precisamente, los textos provinciales siguen el patrón de lo que en los últimos años se ha identificado como *constitucionalismo hispano*, un tipo de cultura constitucional cuyas características no responden acabadamente ni al modelo angloamericano ni al franco-continental. Según este punto de vista, tras el colapso de 1808, en el orbe hispano surge un constitucionalismo que se nutre de la tradición jurídica precedente, que se apoya parcialmente en una legitimación historicista, que no tiene vocación derogatoria, que conserva una comprensión jurisdiccional del poder, que favorece la fragmentación de la representación (estimulando así, de forma

⁶³*The Debates*, 1855: 284-285. Como ha observado Tau Anzoátegui (1965: 24), es evidente que con esa referencia a Buenos Aires el mensaje pretendía abarcar a todos los territorios que habían participado de la declaración de 1816.

expresa o implícita, tendencias agregativas o federativas), que mantiene la confesionalidad católica como fundamento del orden y que, en consecuencia, ve limitada su virtualidad constituyente⁶⁴.

Este enfoque teórico resulta válido, a nuestro juicio, para comprender el lenguaje de las constituciones rioplatenses de la primera mitad del XIX. Sin negar otras influencias, estos textos se comprenden mejor si se los mira como intentos de formalizar tradiciones precedentes, incluso como formalización de identidades territoriales que provenían de la época colonial⁶⁵. En algunos casos legalizaron las situaciones de hecho emergentes de los fracasos constitucionales de carácter general. No creemos, sin embargo, que estos textos significaran la *sustitución del intento constitucional de dimensiones rioplatense por otros limitados al ámbito provincial*⁶⁶. Más que *sustitución*, representaron una instancia alternativa y transitoria para asegurar el propio espacio mientras el otro objetivo general se seguía buscando.

Esto se advierte en la *signatura* transicional⁶⁷ que atraviesa aquellos textos y en las correlativas referencias a una unión futura, siendo imposible, o improbable, determinar, como veremos, si esa hipotética integración era de *sustancia confederal*⁶⁸, o no. Lo que parece relevante son las notas transicionales y el reconocimiento expreso o tácito de un ámbito de pertenencia supraprovincial que condiciona la mentada *estadidad* de las provincias. Para analizar este último aspecto tomaremos una distinción sugerida por Chiamonte⁶⁹, según la cual cabe considerar, por un lado, las constituciones provinciales con nula o débil referencia a una instancia estatal supraprovincial y, por el otro, aquellas que mostraban un mayor impulso hacia una integración rioplatense.

⁶⁴El desarrollo de esta alternativa teórica vino de la mano de la revisión de los caracteres del constitucionalismo gaditano, extendiéndose luego a las experiencias hispanoamericanas de la primera mitad del siglo XIX. Véase Garriga y Lorente, 2007; Garriga, 2011; Lorente 2010; 2013; Lorente y Portillo (dirs.), 2012; Portillo, 2016.

⁶⁵Tío Vallejo, 2001: 303.

⁶⁶Chiamonte, 2016: 122-123.

⁶⁷Así como en el pensamiento medieval la noción de orden (Grossi, 1996: 96-100) había funcionado como *signatura* más que como concepto (Agamben, 2017: 157) es posible sugerir que durante la larga primera mitad del siglo XIX la percepción de crisis, y cambio, fungiera como operador decisivo que *signa* los conceptos, para reenviarlos, desplazarlos y constituir nuevos significados. Proponemos entonces que la condición provisoria, la *signatura* transicional, es el factor que permite descifrar sentidos subyacentes de los textos del periodo. Sobre la noción de *signatura*, Agamben, 2009: 33-80. Chiamonte describió el contexto como una *situación de provisionalidad permanente* (1997:159).

⁶⁸Chiamonte, 2016:124.

⁶⁹Ibídem: 122 ss.

CONSTITUCIONES CON NULA O DÉBIL REFERENCIA A UNA INSTANCIA SUPERIOR

Entre este grupo, según la referida propuesta, cabría situar al Estatuto de Santa Fe de 1819, a las constituciones de Corrientes de 1824 y de Santiago del Estero de 1832, como textos que *ignoran toda otra realidad estatal que no sea la provincial*. En el mismo registro, entre los que *carecen de referencia a un posible Estado supraprovincial*, Chiaramonte incluye luego también a la carta de San Juan de 1825 y la de San Luis de 1832⁷⁰. Sin embargo, podemos matizar estas calificaciones si tomamos en cuenta la inserción tradicional de esos textos, sus notas de provisoriedad y otros indicadores que denotan la pertenencia a un todo mayor de inciertas dimensiones.

Si miramos, por ejemplo, el Estatuto de Santa Fe de 1819, se trata de un texto sumamente precario, autocalificado como *provisorio*, que se abre con una manifiesta declaración de confesionalidad católica, religión en la que cifra los *primeros fundamentos* del país (arts. 1 y 2). Más adelante, asume la vigencia del derecho tradicional y la continuidad de las prácticas de justicia (arts. 59 y 34, respectivamente). Muchas otras pervivencias denotan que el texto viene a reacomodar un viejo orden en transición, como cuando se expresa que la soberanía es ejercida por una *representación* formada de *comisarios* cuya única función es *nombrar la Corporación del Cabildo* (arts. 6 a 8). Aunque no hoy mención expresa a una instancia superior a la provincia, la concesión de ciudadanía a *todo americano* (art. 3) refleja, precisamente, un horizonte de integración presupuesto. Por más que se tuviera conciencia de la imposibilidad práctica de realizar en forma de estado esa identidad americana⁷¹, su presencia normativa indica una expectativa que reafirma y da sentido al término *provincia* en estos textos.

El término provincia allí tiene pleno sentido si consideramos que Santa Fe había sido hasta poco tiempo antes un municipio subordinado. El Estatuto ratificaba así la transición de ciudad a provincia, pero está lejos de pretender

⁷⁰Ibidem: 124; 130. Todas las referencias a las constituciones provinciales que se hacen a continuación están tomadas de San Martino, 1994.

⁷¹Chiaramonte, 1989: 73-78, señaló la presencia de este elemento en varias constituciones provinciales, derivando la concurrencia de una identidad provincial y otra hispanoamericana, así como la ausencia de una rioplatense o argentina. Aun concordando en este punto, lo que nos interesa destacar aquí es cómo aquella referencia a la ciudadanía americana contribuye a dar sentido del término provincia. Sobre la idea de *confederacionismo americano* como clave discursiva que circula desde los primeros años en Buenos Aires, Herrero, 2009: 58-59.

afirmar una *estadidad* independiente en el concierto de las naciones. Recordemos que todavía la *causa Americana* estaba abierta y que unos años después sería descrita, en el citado mensaje de Monroe de 1822, como una lucha entre las *provincias españolas en este hemisferio* y su metrópoli. El caso de Santa Fe muestra así el éxito de los espacios tradicionales que, al cabo de una década de luchas por la emancipación, habían elevado su estatus, dejando de ser municipios para integrar una de las *provincias* en el concierto de la causa americana. Pero una condición de estado en términos de nación independiente parece exceder el horizonte del texto⁷².

La Constitución de Corrientes, de 1824, también comienza haciendo gala de una cerrada confesionalidad, asignando a la religión católica la condición de ley fundamental de la provincia (Secc. I). Igualmente concede la ciudadanía a todo *el que haya nacido en las Américas denominadas antes Españolas, y resida en el territorio de la provincia* (Secc. II, art. 1). Y aunque este texto, designado como *Constitución Política*, vino a reemplazar al anterior Reglamento Provisorio de 1821, sigue ofreciendo marcas de la signatura transicional que lo subtiende. El preámbulo expresa que el Congreso General de la Provincia ha acordado reformar la constitución *en virtud de la soberanía ordinaria y extraordinaria que inviste*⁷³. La alusión a una soberanía *extraordinaria* es un claro signo de provisionalidad en términos de excepción. Además de evocar una noción gradual de la jurisdicción, predicada ahora de la soberanía, el adjetivo *extraordinario*, de acuerdo con la tradición jurídica, habilitaba soluciones para momentos excepcionales⁷⁴.

Cualquier análisis ulterior sobre si las competencias que el texto atribuye a la provincia eran propias del estado nacional, o de un estado confederado, queda subordinado por aquella condición. La situación de excepción hace posible asumir potestades que en condiciones normales no son propias y exceden a las *ordinarias*. Un ejemplo, tomado del mismo texto, es la *facultad extraordinaria* del gobernador de indultar a los condenados a muerte para conmemorar el 25 de mayo (Secc. VI, art. 20). Si la distinción *ordinario/extraordinario*, aplicada a la soberanía, era consistente con el reconocimiento tácito a un ámbito supraprovincial latente, la elección de la fecha para indultar solo tiene sentido si se asume que Corrientes era parte de los territorios que reconocían en los actos del cabildo de Buenos Aires (de mayo de 1810) el origen de su emancipación.

Un efecto similar al que produce la referencia a una soberanía extraordinaria es el que denota el complemento temporal que aparece en el

⁷²Es importante recordar que, en este contexto, estado y nación operan como términos equivalentes, Chiaramonte, 1997:116.

⁷³San Martino, 1994: 793.

⁷⁴Meccarelli, 2009.

artículo 1 del Reglamento de Organización Política de Santiago del Estero (1830), cuando afirma: *La Soberanía reside esencialmente por ahora en la Provincia(...)*. La combinación de formas adverbiales contradictorias (*esencialmente por ahora*) expresa la incertidumbre, la provisionalidad y las tensiones del momento. Pese a incluir este Reglamento entre los que *ignoran toda otra realidad estatal que no sea la provincial*, Chiaramonte advierte que ese *por ahora* podría considerarse como *el único rasgo de posible alusión a un poder supraprovincial (...)*⁷⁵. Sin embargo, el último artículo expresa una clara expectativa de integración supraprovincial, al estipular que el Legislativo provincial deberá decretar *la cesación absoluta del Reglamento cuando la Provincia reciba la Constitución sancionada por el futuro Congreso General Constituyente* (art. 24).

Los artículos de la Carta sanjuanina de 1825 carecen de referencias a *un posible Estado supraprovincial*⁷⁶; sin embargo, su preámbulo da cuenta de la signatura transicional cuando habla de las *incertidumbres*, de los *temores*, de las *esperanzas inméritas* así como del reconocimiento de la *actual situación del estado de las Provincias Unidas del Río de la Plata por dos grandes y poderosas Naciones del Universo*⁷⁷. Al mismo tiempo, alude al *Congreso General Constituyente de la República de dichas provincias* para expresar el deseo de que, dada las circunstancias, el orden comience primero por la organización provincial. Por si quedaran dudas sobre el presupuesto de un contexto supraprovincial, el artículo 2 se refiere a *la Ley de la Asamblea Nacional de 2 de febrero de 1813, que declara los vientres libres(...)*. San Juan reconocía así parte del derecho generado por aquella soberana asamblea común de los tiempos en que era un municipio subordinado. Tenía pleno sentido que ahora se proclamara provincia.

Ciertamente que la presencia de un Congreso Constituyente activaba aquel tipo de referencias. Pero notas similares podemos observar en el Reglamento Provisorio de San Luis de 1832; aun cuando en su articulado no haya menciones a un estado supraprovincial, el preámbulo manifiesta la expectativa de una integración nacional, afirmando que el Reglamento se dicta para regir la provincia bajo la forma de Gobierno federal *entre tanto se congrega la Nación, quien señalará la forma de gobierno y las leyes que deberán regirla*⁷⁸. Bajo esos auspicios, el reglamento textualiza buena parte

⁷⁵Chiaramonte, 2016: 124.

⁷⁶Ibídem: 130.

⁷⁷San Martino, 1994:1177.

⁷⁸Ibídem: 1199.

de la tradición, comenzando por la manifestación de una cerrada confesionalidad católica (Cap. I, art. 1 y 2) y siguiendo por el diseño de una Sala de Representas concebida como un soberano representativo de integración notarial (Cap. II, art. 1 a 3) que evoca al antiguo cabildo.

Chiaramonte sitúa como cercanos a estos textos, de *nula o débil emergencia de una tendencia a integrarse en un Estado superior al provincial*, algunos otros reglamentos y constituciones en los que aparecen alusiones a un Estado o nación rioplatense. Se refiere así a la Constitución de la República de Tucumán (1820), al Reglamento Provisional para los Pueblos Unidos de Cuyo (1821) y al de Catamarca (1823)⁷⁹. Los dos primeros no llegaron a regir efectivamente, pero se destacan en ellos las menciones a un inminente Congreso General. La de Tucumán, después de declararse república libre e independiente, afirmaba estar unida *con las demás que componen la Nación Americana del Sud*. El Reglamento de Cuyo, en el preámbulo, hacía una mención similar a la Nación de Sud-América, cuyo Congreso general habría de establecer un *gobierno uniforme, que asegure su unión y Libertad*⁸⁰. Más importante nos parece señalar que el citado preámbulo tucumano dejaba bien claro que la provincia dictaba la Constitución para regir *su interior administrativo* [sic]⁸¹, haciendo así una evidente alusión a la concepción dual de la soberanía y al límite implícito en el concepto de soberanía provincial.

El texto de Catamarca, como ha señalado Chiaramonte, hace atribuciones de potestades soberanas a la provincia, pero con la cautela de que, una vez reunido el Congreso general, esa soberanía no contradiga *los derechos nacionales*⁸². El horizonte americano aparece también en la concesión de ciudadanía a los nativos de la provincia y *demás americanos naturales de cualquier pueblo o provincia de los territorios que fueron españoles en ambas américas* (...) (art. 29). Se advierte, además, el objetivo de consolidar el flamante estatus provincial, no sólo porque la expresión *Nueva Provincia* aparece en el título, sino porque el texto incluye también la declaración de independencia con respecto a *la anterior capital* (art. 40), en referencia a San Miguel de Tucumán. Esta constitucionalización como provincia resulta consistente con el reconocimiento a un derecho patrio común surgido de los primeros gobiernos revolucionarios de Buenos Aires, como lo muestran las alusiones al *Decreto de la libertad de imprenta* de 1811 y a la prohibición de tráfico de esclavos y libertad de vientres dispuestos por la Asamblea de 1813 (art. 8 y 9 Providencias Varias anexas).

⁷⁹Chiaramonte, 2016: 130-132.

⁸⁰Ibídem: 132.

⁸¹San Martino, 1994: 1315.

⁸²Chiaramonte, 2016: 131.

CONSTITUCIONES CON REFERENCIAS A UN ESTADO RIOPLATENSE

Si los textos analizados hasta aquí permiten matizar la estatidad de las provincias, en tanto todos denotan un horizonte de integración que da sentido a su condición de provincias, hay otros en los que esa tendencia es aún más explícita. En los casos de las constituciones de Córdoba (1821), Salta (1821) y Entre Ríos (1823), Chiaramonte vincula las autolimitaciones a la soberanía local y las referencias a un estado supraprovincial, con la inminencia de asambleas constituyentes proyectadas durante esos años⁸³. Córdoba sería aquí el caso paradigmático, pues su Reglamento Provisorio (luego designado Constitución) de 1821 fue redactado al fragor del empeño de su gobernador por reunir un congreso constituyente que finalmente no llegaría a concretarse. Hay, además, otras razones que justifican que nos detengamos en este texto.

Del análisis del texto cordobés, Chiaramonte extrae dos conclusiones significativas: a) las menciones a un estado supraprovincial no reflejan *una conciencia de nacionalidad* y b) el texto de la constitución muestra que el proyecto de Bustos buscaba formar *una confederación*⁸⁴. Sobre la primera cuestión no entraremos porque excede al análisis histórico jurídico; sobre la segunda, nos parece necesario, en principio, reconsiderar este punto pues, como hemos sugerido, siguiendo a Levaggi, la diferenciación actual entre federación y confederación no regía el uso de esos términos en el contexto estudiado⁸⁵. Aun así, si aceptáramos la distinción con fines analíticos, no parece posible sostener, sin más, que la Constitución de Bustos planteara una simple *confederación*.

Hay historiadores que observaron, precisamente, que la constitución cordobesa de 1821 expresaba un diseño de integración mucho más estrecho. Para algunos, fue incluso el antecedente más original de las fórmulas que consagraría la constitución nacional de 1853⁸⁶. Quizás estas opiniones no han sido consideradas porque sus autores las vinculaban a un principio de nacionalidad activo, algo que la nueva historia ha descartado. Sin embargo, ambas cuestiones pueden ser analizadas por separado o, al menos, una no tiene por qué invalidar la otra. Esta es la postura de Levaggi, quien comparte los argumentos jurídicos que demuestran la vocación de unidad federal (no meramente confederal) del texto cordobés, pero descarta que respondan a una *voluntad nacional preexistente*- el error de Segreti - para atribuirlos a un

⁸³Ibídem: 132-133.

⁸⁴Ibídem: 134-135.

⁸⁵Levaggi, 2007.

⁸⁶Celesia, 1932: III, 21; Segreti, 1995:142.

ejercicio de la propia soberanía provincial y a la *voluntad de servir a la causa común*⁸⁷.

Los señalados argumentos jurídicos giran en torno a disposiciones que muy difícilmente serían compatibles con una idea puramente confederativa de unión: a) la atribución de potestades a un Congreso General de los estados a quien se asigna, entre otras cosas, la facultad de juzgar las constituciones provinciales; b) la creación de una competencia exclusiva y diferenciada de justicia atribuida a un Poder judicial de los estados; c) la autolimitación de los poderes del gobernador provincial en función de las futuras condiciones derivadas de la constitución general y su calificación como *agente natural e inmediato* del ejecutivo federal. Estas características muestran un horizonte de unión difícil de encuadrar en el tipo confederal⁸⁸, con lazos de integración incluso más estrechos que los de la propia constitución norteamericana de 1787. Por otra parte, como sostiene Juan Ferrer, estas normas, antes que originales soluciones anticipatorias del texto nacional de 1853, se encontraban ya en la Constitución venezolana de 1811, primera *adaptación* al mundo hispano de la experiencia federal norteamericana⁸⁹.

De manera que, aun si aceptamos utilizar la distinción teórica actual entre federación y confederación, es extraño que una constitución como la cordobesa de 1821 siga siendo considerada por el canon historiográfico como expresión de la *tendencia confederal predominante en la época*⁹⁰. Un texto que concedía al congreso general la potestad de juzgar las constituciones provinciales y que asignaba a los ejecutivos provinciales el papel de agentes naturales del gobierno federal, se acercaba más al modelo mixto de 1853 que al de una confederación de estados. El encabezado del texto aclaraba, en subtítulo, que el mismo se hacía para un *Sistema presupuesto de una República Federada*⁹¹. El reglamento cordobés resultaba así más propio de una provincia que se pensaba integrada a una *república federal*, que de un pretendido estado independiente en el sentido del derecho de gentes de entonces.

Lo mismo cabría decir de la Constitución de Salta y Jujuy de 1821 que, en su primer artículo, ya anticipaba que todo lo allí dispuesto quedaría sujeto a la *aprobación, reforma y variaciones que el Congreso Nacional quisiere*

⁸⁷Levaggi, 2007: 92.

⁸⁸Segreti, 1995: 134-142; Levaggi, 2007: 91-92.

⁸⁹Ferrer, 2016: 147-149, 306-307. El caso de la Constitución de Venezuela de 1811 muestra la dificultad de pretender calificar como federal o confederal unos textos que, adaptaciones mediante, ofrecían soluciones originales que escapan a la distinción teórica que se impondrá después en el lenguaje constitucional.

⁹⁰Goldman, 2005: 115.

⁹¹Celestia, 1932: III, 355; Ayrolo, 2007: 3; Ferrer, 2016: 89.

practicar (art. 1) y que exigía al gobernador jurar por la Religión Católica, por la *independencia de la Nación y los derechos de la Provincia* (art. 6). Similares consideraciones caben para Estatuto Provisorio Constitucional de Entre Ríos de 1822, que declara que la provincia se constituye *en calidad de por ahora*, y hasta la sanción del congreso general, *en un formal estado* (art. 1), para afirmar luego que ella es *parte integrante de las Provincias Unidas del Río de la Plata, y forma con todas, una sola nación*, quedando sujeta a las deliberaciones del congreso general (art. 2).

Como se ha dicho, estas normas responderían a proyectos *constituyentes en ciernes*; en el caso de Entre Ríos, además, a su alineamiento con el proyecto impulsado, por entonces, desde Buenos Aires⁹². Sin embargo, como hemos visto, el fallido intento de Bustos en Córdoba, al que se opuso Buenos Aires, había generado disposiciones que marcaban un horizonte de integración similar. De alguna forma ese horizonte parece trascender a los textos y a las facciones en pugna. Por otra parte, si se atiende al carácter provisional y a la condicionalidad que afectaba sus disposiciones -en función de lo que resolviera un futuro congreso general-, no parece criterio suficiente para justificar la *calidad estatal independiente de los estados provinciales*, la consideración de las facultades atribuidas para el ejercicio de la soberanía por dichas constituciones⁹³. Es evidente que esas atribuciones responden más a una situación transitoria que se busca superar, que a concretas aspiraciones político-jurídicas con respecto a la unión futura.

¿FEDERACIÓN O CONFEDERACIÓN? LA DERIVA CONFEDERAL, LA LAXITUD DE LOS TÉRMINOS

En el punto anterior hemos sugerido que no resulta evidente que la imagen de unión futura que se desprende de las constituciones provinciales fuera de corte *confederal*, en el sentido que hoy damos a este término. La cuestión es relevante pues, siempre de acuerdo con Chiaramonte, si lo que se buscaba era una confederación, las partes, en lugar de provincias, debían ser *Estados, libres y soberanos con plena independencia en términos del derecho internacional*. Considera así que la renuencia a asumir la distinción entre federación y confederación llevó a la *anomalía* de una confederación constituida por provincias. Naturalmente, esta anomalía se vincula con el

⁹²Chiaramonte, 2016: 136-137.

⁹³Como sugiere Chiaramonte, 1993:116-117; 2016: 138.

persistente equívoco de llamar federales a los caudillos y con la tendencia historiográfica a confundir, *federalismo con confederacionismo*⁹⁴.

Frente a este planteamiento, en primer lugar, cabe insistir en el hecho de que la diferencia entre federación y confederación no resultaba suficientemente significativa en el uso del momento como para marcar una distinción sustancial en la forma de designar a sus partes integrantes. Chiaramonte ofrece algunos testimonios del debate constituyente de 1825 para mostrar que la distinción correlativa entre provincia/estado y federación/confederación había sido conocida en los años posteriores a la independencia⁹⁵. Sin embargo, como lo señaló en un texto precedente, un discernimiento claro entre federación y confederación era todavía algo raro en el léxico rioplatense, hacia comienzos de la segunda mitad del siglo⁹⁶. Esto se condice con el exhaustivo análisis de Levaggi que muestra cómo el uso de la época refleja el carácter no sólo polisémico de ambos términos, sino que lo más frecuente es que federación y confederación se empleen de forma *indistinta* a lo largo de todo el período, incluyendo el contexto de sanción de la constitución nacional⁹⁷. Vale insistir entonces en que, dado el uso predominante en el período, no resulta conducente utilizar la distinción teórica posterior entre federación y confederación para calificar el modo de designar las partes.

Una simple ojeada por los diccionarios históricos de la lengua castellana a lo largo del siglo XIX basta para constatar aquella predominante sinonimia. Hasta 1899, por fijar un límite en función de nuestro interés, los diccionarios usuales de la Real Academia en el lema *federación* remiten a *confederación* y definen *federalismo* como *Espíritu o sistema de confederación entre corporaciones o estados*. El adjetivo *federativo*, por su parte, se vincula a *Lo que pertenece a una confederación*, para aclarar luego que se aplica *al sistema de varios Estados que, rigiéndose cada uno de ellos por leyes propias, están sujetos en ciertos casos y circunstancias a las decisiones de un gobierno central*. La voz *confederación* se define como *Alianza, liga, unión entre personas. Más comúnmente se dice de la que se*

⁹⁴Chiaramonte, 2016: 145.

⁹⁵En esos ejemplos, no obstante, se vincula *estado* con *federación* (no con *confederación*), y *provincia* con el entonces llamado *sistema de unidad*. El fragmento transcrito por Chiaramonte (2016: 154-155) dice: *Si se considera que se ha de establecer un sistema de unidad, estará bien se apruebe esta denominación de Provincias Unidas, etcétera, pues que las provincias son departamentos subordinados a un centro de unidad; más si se adopta el sistema de federación, serán Estados y no provincias (...)*.

⁹⁶Chiaramonte, 2001: 129.

⁹⁷Levaggi, 2007: 96; 145.

*hace entre príncipes o estados*⁹⁸. El cambio más significativo en esta última definición, con respecto a las ediciones anteriores, es utilizar la palabra *estados* en sustitución de *repúblicas*.

Sin negar las distinciones que pudieran trazarse en contextos específicos, el sentido lexical parece reflejar aquella sinónima que Levaggi observa en textos legales, parlamentarios y periodísticos, durante el mismo período. Si la clara diferencia semántica que la teoría actual atribuye a los términos confederación y federación puede servir para una mejor descripción de las relaciones interprovinciales en el período anterior a 1852-1860 (así como para comprender la defensa de su inmunidad jurisdiccional y sus vínculos diplomáticos), no parece ser criterio suficiente, en cambio, para atribuir confusiones o contradicciones al uso que los actores hacían de aquellos conceptos y sus correlativos. Lo contrario sería someter el discurso de la experiencia estudiada a un *lecho de Procusto teórico*⁹⁹. Quizás resulte más útil remarcar lo que subyace bajo aquella persistente indefinición en el léxico constitucional.

La deliberada laxitud con la que parecen utilizarse los términos refleja, sin dudas, la prolongada situación de *provisionalidad permanente*, alimentada por los desacuerdos que impedían decantar hacia un modelo definido de integración el futuro de las provincias¹⁰⁰. Dichos desacuerdos se aprecian en la heterogeneidad de posiciones expresadas en las consultas realizada por el Congreso Constituyente de 1824-1827 sobre la forma de gobierno. Las respuestas de las provincias se mueven en un rango de opciones que va desde diversas maneras de comprender la federación hasta las de un régimen de unidad, sin contar aquellas que aceptaron asumir la forma que el Congreso decidiera¹⁰¹. Como lo ha mostrado Chiaramonte, más allá de los aspectos terminológicos, los mismos actores cambian sus posiciones frente a presupuestos argumentativos esenciales -como el de la preexistencia de la nación-, según sus intereses en los tópicos que se debaten (i.e. la renta pública, la formación de un ejército nacional, etc.)¹⁰².

Pocos años después, al firmarse el Pacto Federal de 1831, el lenguaje utilizado se muestra igualmente ambiguo. En el preámbulo se habla de la forma *federal* que han proclamado la *mayor parte de los pueblos de la*

⁹⁸ *Real Academia*, 1899: III, 455 y II, 254.

⁹⁹ Myers, 1999: 5.

¹⁰⁰ Chiaramonte, 1997: 159.

¹⁰¹ Levaggi, 2007: 97-102. En el mismo sentido, para la primera década de revolucionaria, Chiaramonte, 1997:159.

¹⁰² Chiaramonte, 1989: 90-92

República. A su vez, se alude a *cualquier provincia de la República* que quiera ingresar en la liga (art. 12), asumiéndose así la existencia de una instancia singular de unidad (la *República*) previa y superior a la del propio pacto¹⁰³. Por último, la célebre cláusula 5ta del art. 16 insiste en la futura unión en términos federativos; según Levaggi, transmite una intención de avanzar hacia una integración más estrechamente federativa¹⁰⁴. Es posible pensar que si se limitaba a dar forma a lo que hoy llamamos confederación, es porque los desacuerdos en las discusiones que lo precedieron, relativos, precisamente, al tipo de unión¹⁰⁵, no permitían ir más allá, conservando ese umbral de ambigüedad que daba cobertura a las diversas alternativas. Más que una confusión terminológica, entonces, es posible que las tensiones irresueltas que mediaban entre la experiencia y las expectativas aconsejaran mantener un uso prudencialmente ambiguo de los términos.

Si miramos el desenlace de la confederación rosista, encontramos un similar juego de lenguaje. La Constitución sancionada en 1853 habla siempre de *Confederación Argentina* cuando, en rigor, su contenido normativo daba forma a una federación con notables tintes unitarios¹⁰⁶. Aquí también el lenguaje parece reflejar los desacuerdos de fondo que preceden a la sanción. Como es conocido, en la convención constituyente predominaban representantes filo-unitarios quienes, sin embargo, se hallaban obligados a adoptar un sistema federal¹⁰⁷. Es posible entonces que el uso deliberadamente laxo del lenguaje ocultara el insalvable de calaje entre una realidad que se imponía y unas expectativas que se consideraban, de momento, inalcanzables.

Los ejemplos analizados nos sirven para mostrar por qué el criterio de la distinción teórica entre federación y confederación no puede ser determinante para derivar ninguna conclusión respecto al sentido con que los territorios rioplatenses se autoproclamaban provincias soberanas y no estados. Es cierto que algunas constituciones provinciales, tras el fracaso de 1826 y ante la falta de avance de la unión proyectada en el pacto de 1831, eliminaron autolimitaciones a su soberanía y se atribuyeron potestades de

¹⁰³El texto del pacto en Sampay, 1975: 327-329. Se consolidaba así un *federalismo de hecho*, que ya aparecía en el tratado de Pilar, Herrero, 2009: 210. Sin embargo, esa situación de hecho nada nos dice sobre si la idea de unión futura era más propensa a la simple confederación de estados o a un estado federal. El uso de *República* en singular muestra, a nuestro juicio, un presupuesto ajeno al imaginario que en teoría se corresponde con el de una simple confederación de estados.

¹⁰⁴Levaggi, 2007: 125.

¹⁰⁵Tau Anzoátegui, 1964: 104-105.

¹⁰⁶La contradicción no pasó inadvertida para Sarmiento, como lo recuerda Chiamonte, 2001: 130.

¹⁰⁷Bianchi, 2007: 165

*carácter nacional*¹⁰⁸. Sin embargo, si es cierto que la estructura confederativa se impuso formalmente, no es menos cierto que a medida que se consolidó el gobierno de Rosas en Buenos Aires el lenguaje político comenzó a poner énfasis en la unidad nacional, insistiendo cada vez menos en la independencia de las provincias¹⁰⁹. Además, a pesar de la estructura formalmente confederal y de la delegación limitada a las relaciones exteriores, el gobernador de Buenos Aires había ampliado progresivamente sus competencias a una serie de asuntos llamados *nacionales*¹¹⁰.

En resumidas cuentas, la dinámica confederal que se había ido tejiendo entre las provincias, apelando a herramientas diplomáticas y al derecho de gentes, estuvo signada por un carácter provisional y por la idea de ser todas ellas partes *de una república*, como surgía del pacto de 1831. Esta vocación de unidad se sustentaba, además, en la certeza de que la mayoría de ellas carecían de poder *por sí solas* para constituirse *en naciones y tener cada una soberanía plena e independiente*, como lo expresó Mariano Zavaleta en el célebre Memorial Ajustado de 1834¹¹¹. Argumentos similares, sobre las carestías de toda índole para ser consideradas si quiera provincias, se reproducirán incluso durante el debate constituyente de 1853¹¹². Por el contrario, cuando Buenos Aires decida romper con las demás provincias, sancionando su propia constitución (1854), el uso término *Estado* será visto como algo excepcional fruto de la coyuntura separatista, siendo preferido, precisamente, por los partidarios de la escisión definitiva¹¹³.

CONCLUSIONES

Más allá de la polisemia inherente a los conceptos fundamentales, el término provincia adquiriría contornos más definidos en el lenguaje jurídico de la Monarquía, al menos en el léxico relativo al orden territorial de sus colonias americanas desde el siglo XVII. Provincia y ciudad no sólo no eran sinónimos, sino que, además, remitían a dos formas diferentes de comprender el espacio político. En la medida en que la noción de provincia estaba conceptualmente ligada a la soberanía del rey, la crisis de 1808 abrió un escenario favorable para acoger reclamos contra el reordenamiento provincial de la última etapa

¹⁰⁸Chiaromonte, 2016: 139-140.

¹⁰⁹Levaggi, 2007: 137.

¹¹⁰Tau Anzoátegui, 1965; Martínez, 2013: 187.

¹¹¹Levaggi, 2007: 139. Sobre el contexto, Chiaromonte, 1997: 202-206; Martínez, 2013: 289-313.

¹¹²Bianchi, 2007: 180.

¹¹³González, 1897: 84; Pérez Guihlou, 2004.

colonial, sin que ello supusiera, sin embargo, un cambio en el concepto -ni en la concepción del espacio-que solo llegaría, a nuestro juicio, promediando la década siguiente

En ese contexto de cambio, la fuerza de los argumentos tradicionales vinculados a la localización del derecho y al carácter patrimonial del territorio municipal, promovió la asimilación de la antigua jurisdicción ordinaria, y del autogobierno corporativo, con la noción de soberanía. Los términos independencia y soberanía se asumieron, desde los primeros momentos, con un sentido relativo que no se perderá a lo largo de la primera mitad del XIX.

Estas premisas operaron en la transformación de las ciudades en provincias soberanas. Para las ciudades subordinadas esto significó una mejor posición para defender su jurisdicción (su territorio) y para afrontar, frente a las demás provincias, las disputas relativas a la conformación de un nuevo soberano común. Al mismo tiempo, la certeza de que la mayoría de ellas eran inviables como estados en el concierto de las naciones, tornó imperativa la aspiración de integración en un todo mayor. Siendo así, la denominación de provincia tendría pleno sentido en tanto que la soberanía e independencia se afirmaban con un sentido relativo y que el término *estado* funcionaba mejor, en el lenguaje de la época, como sinónimo de nación independiente en el derecho de gentes¹¹⁴.

El término provincia se erige así, a nuestro juicio, en un concepto fundamental de este momento, en tanto que, una vez transformado, marcará los límites y las posibilidades del devenir político en la región. La aspiración de asegurar el propio gobierno interior (contenido al que remite la expresión soberanía provincial) conlleva la pretensión de participar en la decisión sobre la forma de integración, con relativa independencia de la forma bajo la que esta se imagine. Las opciones confederativas o federativas, según el ambiguo uso de la época, se ajustan a la consecución de ambos objetivos. El lenguaje de otras experiencias, como la norteamericana, se adapta con facilidad a una dinámica que viene originalmente direccionada por la tradición jurídica precedente (la que sostenía aquella relación indestructible entre territorio y jurisdicción). La impronta de esa tradición es un rasgo que caracteriza el llamado constitucionalismo hispano, ofreciendo este modelo un marco más adecuado para leer los textos normativos de la época.

¹¹⁴Como sugirió Chiaramonte, 1993: 96, el hecho de no estar las provincias *lo suficientemente afirmadas como para proponerse a sí mismas como estados independientes (...), ni tampoco integradas con sus vecinas en un Estado rioplatense*, explicaría que aceptaran seguir usando *la denominación provincia que remite a una posición subordinada en una unidad política mayor*, manteniendo en la *práctica una ambigua condición de estado libre, independiente y soberano*. Sobre la sinonimia entre estado y nación en el derecho de gentes, Chiaramonte, 1997:116.

Las constituciones o reglamentos provinciales sancionados entre 1819 y 1853 denotan la combinación de influencias y la tensión entre experiencia y expectativas. La signatura transicional que marca el lenguaje de esos textos, la condicionalidad que muchos de ellos asignan a sus normas en función de lo que se resuelva en el futuro, así como los persistentes desacuerdos sobre la forma de integración, se reflejan en el uso laxo de términos fundamentales como federación y confederación. Por ello nos parece poco plausible determinar, a partir de aquellas constituciones, si las aspiraciones de integración eran federativas o confederativas (en el sentido preciso que adquirirán estos términos en la teoría política contemporánea).

Si bien es cierto que la noción actual de confederación resulta analíticamente más adecuada para explicar la dinámica de relación entre las provincias rioplatenses durante el ciclo 1820-1853, su uso en la época no es lo suficientemente claro para determinar la designación de las partes, ni para atribuir equívocos a los actores de la época. Sin necesidad de asumir un anacrónico principio de nacionalidad, es posible sugerir que el término provincia parece haber concentrado mejor la experiencia que llevó a las ciudades a amparar su antigua jurisdicción bajo el argumento de la retroversión de soberanía, elevando los municipios a la condición provincias soberanas, y manteniendo activa, a la vez, la percepción de pertenencia a un indefinido todo mayor (desde una nación sudamericana hasta la Confederación Argentina). Bajo estas condiciones, el término provincia condensaba las expresiones de independencia con la evidente necesidad de una integración futura derivada la debilidad de las partes para asumirse como estados, esto es, para ingresar de manera independiente al concierto de las naciones.

BIBLIOGRAFÍA

- AGAMBEN, Giorgio (2009). *The signature of all things. On Method* (trad. L. D'Isanto y K. Attel). New York: Zone Books.
- AGAMBEN, Giorgio (2017). *El Reino y la Gloria. Una genealogía teológica de la economía y el gobierno. Homo sacer*, II, 2. (trad. F. Costa, E. Castro y M. Ruvituso). 2ª ed. Buenos Aires: Adriana Hidalgo.
- AGÜERO, Alejandro (2013). "Ciudad y poder político en el Antiguo Régimen. La tradición castellana". En Tau Anzoátegui, V. y Agüero, A. (coords.). *El derecho local en la periferia de la Monarquía Hispánica. El Río de la Plata, Tucumán y Cuyo. Siglos XVII-XVIII*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho. pp. 121-184.

- AGÜERO, Alejandro (2014). "Autonomía por soberanía provincial. Historia de un desplazamiento conceptual en el federalismo argentino (1860-1930)". En *Quaderni Fiorentini*, vol. XLIII, Giuffrè: Milano, pp. 341-392.
- AGÜERO, Alejandro (2016). "Local Law and Localization of Law. Hispanic legal tradition and colonial culture (16th – 18th centuries)". En Meccarelli, M. y Solla, J. (eds.). *Spatial and Temporal Dimensions for Legal History: Research experiences and Itineraries*. Frankfurt: Max Planck Institute for European Legal History. pp. 101-129
- AGÜERO, Alejandro (2017). "El constitucionalismo hispano, la eclosión municipal y la supresión de los cabildos en el Río de la Plata, primera mitad del siglo XIX". En *Dimensões*, vol. 39, n. 2, UFES, Espírito Santo, pp. 52-82.
- AGÜERO, Alejandro (2018). "De privilegios fundacionales a constituciones. Territorio y jurisdicción en el origen de las provincias argentinas". En Agüero, A.; Slémian, A. y Diego-Fernández, R. (coords.). *Jurisdicciones, soberanías, administraciones. Configuración de los espacios políticos en la construcción de los estados nacionales en Iberoamérica*. Córdoba-Zamora: UNC-Colegio de Michoacán. pp. 441-476.
- ALBERDI, Juan Bautista (1852) (1993). *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Buenos Aires: Plus Ultra.
- AYROLO, Valentina (2007). "La construcción de un sistema político alternativo: Córdoba durante el gobierno de Juan Bautista Bustos, 1820-1829". En Peire, J. (comp.). *Actores, representaciones e imaginarios, nuevas perspectivas en la historia política de América Latina: Homenaje a François Xavier Guerra*. Buenos Aires: Univ. Tres de Febrero.
- AYROLO, Valentina (2016). "Hacia la construcción de las provincias: vínculos y obligaciones de pueblo a pueblo. Los casos de Córdoba y la Rioja 1815-1824". En *Revista de Historia del Derecho*, vol. 52, Buenos Aires, pp. 1-30 (www.scielo.org.ar).
- BARRIERA, Darío G. (2012). "Tras las huellas de un territorio". En Fradkin, Raúl O. (dir.). *De la conquista a la Crisis de 1820. Historia de la Provincia de Buenos Aires*. t. 2. Buenos Aires: Edhasa.
- BARRIERA, DARÍO G. (2016). "La supresión del cabildo y la creación de los juzgados de paz: dimensión provincial de la justicia de equidad en el litoral rioplatense (Santa Fe, 1833)". En Caselli, Elisa. *Justicia, agentes*

- y jurisdicciones. De la Monarquía Hispánica a los Estados Nacionales (España y América, siglos XVI-XIX)*. Madrid: FCE-Red Columbiaria. pp. 427-450.
- BIANCHI, Alberto (2007). *Historia de la Formación Constitucional Argentina (1810-1860)*. Buenos Aires: Lexis Nexis.
- BIDART CAMPOS, Germán (1976). *Historia Política y Constitucional Argentina*. Buenos Aires: EDIAR.
- BURGUEÑO, Jesús (2011). *La invención de las provincias*. Madrid: Catarata.
- CALDERÓN, M. Teresa y THIBAUD, Clément (2010). *La Majestad de los Pueblos en la Nueva Granada y Venezuela 1780-1832*. Bogotá: Universidad del Externado de Colombia – Taurus.
- CAMUS BERGARECHE, Bruno (2016). “La historia del término provincia y sus derivados en español”. En Barrañón, J. M. y Castellanos, J. A. (coords.). *La provincia: realidad histórica e imaginario cultural*. Madrid: Silex, pp. 23-43.
- CELESIA, Ernesto (1932). *Federalismo Argentino. Apuntes Históricos: 1815-1821*. Tomo III. Buenos Aires: Librería Cervantes.
- CHIARAMONTE, José Carlos (1989). “Formas de identidad en el Río de la Plata luego de 1810”. En *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, Tercera serie, n. 1, pp. 71-92
- CHIARAMONTE, José Carlos (1991). *El mito de los orígenes en la historiografía latinoamericana*. Cuaderno N° 2. Buenos Aires: Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”.
- CHIARAMONTE, José Carlos (1993). “El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX”. En Carmagnani, M. (coord.). *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina, México*. México: FCE-Colegio de México. pp. 81-132.
- CHIARAMONTE, José Carlos (1995). “¿Provincias o Estados? Los orígenes del federalismo rioplatense”. En Guerra, F. X. (dir.). *Revoluciones hispánicas: independencias americanas y liberalismo español*. Madrid: Editorial Complutense. pp. 167-205.
- CHIARAMONTE, José Carlos (1997). *Ciudades, provincias, Estados: Orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)*. Buenos Aires: Ariel.

- CHIARAMONTE, José Carlos (2001). "La cuestión de la soberanía en la génesis del estado constitucional argentino". En *Historia Constitucional (revista electrónica)*, n. 2, <http://hc.rediris.es/02/index.html>.
- CHIARAMONTE, José Carlos (2016). *Raíces históricas del federalismo latinoamericano*. Buenos Aires: Sudamericana.
- ELIZONDO, Francisco Antonio (1783). *Práctica Universal Forense de los Tribunales de España y de las Indias*. Tomo III. Madrid: Joachin Ibarra.
- ESCRICHE, Joaquín (1838). *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense*. Valencia: J. Ferrer de Orga.
- FERRER, Juan (2016). *Gobernar en tiempos de Constitución. Los orígenes del constitucionalismo provincial rioplatense a partir de la experiencia de la Provincia de Córdoba (1821-1855)*. Tesis Doctoral. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- GARAVAGLIA, Juan Carlos (2012). "Buenos Aires: de la ciudad a la provincia". En Fradkin, Raúl O. (dir.). *De la conquista a la Crisis de 1820. Historia de la Provincia de Buenos Aires*. t. 2. Buenos Aires: Edhasa, pp. 25-52.
- GARCÍA GALLO, Alfonso (1987). "La evolución de la organización territorial de las Indias de 1492 a 1824". En *Los orígenes españoles de las instituciones americanas*. Madrid: Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, pp. 811-888 (1ª ed. *Anuario Histórico Jurídico Ecuatoriano*, 5 (1980) pp. 71-135).
- GARRIGA, Carlos y LORENTE, Marta (2007). *Cádiz 1812. La constitución jurisdiccional*, Madrid: CEPC.
- GARRIGA, Carlos (2011). "Cabeza moderna, cuerpo gótico: la Constitución y el orden jurídico". En *Anuario de Historia del Derecho Español*, vol. LXXXI, BOE, Madrid, p. 99-162.
- GOLDMAN, Noemí (2005). "Los orígenes del federalismo rioplatense (1820-1831)". En Goldman, N. (dir.). *Revolución, República, Confederación (1806-1852), Nueva Historia Argentina*. tomo III. 2ª ed. Buenos Aires: Sudamericana, pp. 103-124.
- GONZÁLEZ, Ariosto (1962). *Las primeras fórmulas constitucionales en los países del plata (1810-1814)*. Montevideo: Barreiro y Ramos.
- GONZÁLEZ, Joaquín V. (1897). *Manual de la Constitución Argentina*. Buenos Aires: Estrada.

- GONZÁLEZ BERNALDO, Pilar (1997). "La "identidad nacional" en el Río de la Plata post-colonial. Continuidades y rupturas con el Antiguo Régimen". En *Anuario del IEHS "Prof. Juan C. Grosso"*, vol. 12, UNCPBA, Tandil, pp. 109-122.
- GROSSI, Paolo (1996). *El orden jurídico medieval*, Madrid: Marcial Pons.
- HERRERO, Fabián (2009). *Federalistas de Buenos Aires, 1810-1820. Sobre los orígenes de la política revolucionaria*. Remedios de Escalada: Universidad Nacional de Lanús.
- HESPANHA, Antonio M. (1993). *La gracia del derecho. Economía de la cultura en la Edad Moderna*. Madrid: CEPC.
- KOSELLECK, Reinhart (1993). *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*. (trad. Robert Smilg). Barcelona: Paidós.
- LEVAGGI, Abelardo (2007). *Confederación y federación en el génesis del Estado argentino*. Buenos Aires: UBA.
- LEVENE, Ricardo (1947). *Documentos del Congreso de Tucumán*. La Plata: Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires.
- LORENTE, Marta (2010). "Esencia y valor del constitucionalismo gaditano (Nueva España, 1808-1821)". En Annino, A. (coord.). *La revolución novohispana, 1808-1821*. México: FCE. pp. 293-383.
- LORENTE, Marta (2013). "De las leyes fundamentales de la monarquía católica a las constituciones hispánicas, también católicas". En Hébrard, V. y Verdo, G. (eds.). *Las independencias hispanoamericanas: un objeto de historia*, Madrid: Casa de Velázquez. pp. 67-80.
- LORENTE, Marta y PORTILLO, José M. (dirs.) (2012). *El momento gaditano. La constitución en el orbe hispánico (1808-1820)*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- MARCHETTI, Paolo (2001). *De iure finium. Diritto e confini tra Tardo Medioevo ed età Moderna*. Milano: Giuffrè.
- MARCHIONNI, Marcelo (2008). "Cabildos, territorios y representación política. De la Intendencia a la Provincia de Salta (1810-1825)". En *Cuadernos de Trabajo del Centro de Investigaciones Históricas del Departamento de Humanidades y Artes*, vol. 15, Lanús: Universidad Nacional de Lanús.

- MARTÍNEZ, Ignacio (2013). *Una Nación para la Iglesia Argentina. Construcción del Estado y jurisdicciones eclesiásticas en el siglo XIX*. Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia.
- MECCARELLI, Massimo (2009). "Paradigmi dell'eccezione nella parabola della modernità penale. Una prospettiva storico-giuridica". En *Quaderni Storici*, 131 – año XLIV n. 2, Il Mulino, Bologna, pp. 493-521.
- MECCARELLI, Massimo (2015). "The Assumed Space: Pre-reflective Spatiality and Doctrinal Configurations in Juridical Experience". En *Rechtsgeschichte*, vol.23, Max Planck, Frankfurt, pp. 241-253.
- MYERS, Jorge (1999). "Una cuestión de identidades. La búsqueda de los orígenes de la Nación Argentina y sus aporías: José Carlos Chiaramonte y su libro Ciudades, provincias, Estados: Orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)". En *Prismas*, 3, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, pp. 1-12.
- PÉREZ GUILHOU, Dardo (2004). "La Constitución de Buenos Aires de 1854: ¿Estado o provincia?". En *Revista de Historia del Derecho*, 32, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires, pp. 159-190.
- PORTILLO VALDÉS, José María (2006). *El sueño criollo. La formación del doble constitucionalismo en el País Vasco y Navarra*. San Sebastián: Nerea.
- PORTILLO VALDÉS, José María (2016). *Historia Mínima del Constitucionalismo en América Latina*. México: El Colegio de México.
- RI (1681). *Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias*. Madrid: Imp. Julián de Paredes.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (1899). *Diccionario de la lengua castellana*. 13ª edición. Madrid: Hernando y Cía.
- ROI (1782). *Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes, de ejército y provincia en el Virreinato de Buenos Aires*. Madrid: Imprenta Real.
- RORA (1879). *Registro Oficial de la República Argentina*. Tomo I. 1810-1821. Buenos Aires: La República.
- ROJAS, Beatriz (2007). "Los privilegios como articulación del cuerpo político, Nueva España (1750-1821)". En Rojas, Beatriz (coord.). *Cuerpo político y pluralidad de derechos. Los privilegios de las corporaciones novohispanas*. México: CIDE – Instituto Mora. pp. 45-84.

- ROJAS, Beatriz (2016). *Las ciudades novohispanas. Siete ensayos. Historia y territorio*, México: Instituto Mora – El Colegio de Michoacán.
- ROJAS, Beatriz (coord.) (2017). *Procesos Constitucionales Mexicanos: La Constitución de 1824 y la Antigua Constitución*. México: Instituto Mora.
- SAMPAY, ARTURO E (1975). *Las Constituciones de la Argentina*, Buenos Aires: Eudeba
- SAN MARTINO, Laura (1994). *Documentos constitucionales argentinos*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- SAN MARTINO, Laura (1999). *Intendencias y provincias en la Historia Argentina*, Buenos Aires: Ciudad Argentina
- SEGRETI, Carlos (1995). *Federalismo rioplatense y federalismo argentino*. Córdoba: Centro de Estudios Históricos, Córdoba
- TERNAVASIO, Marcela (2000). “La supresión del cabildo de Buenos Aires: ¿crónica de una muerte anunciada?”. En *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, Tercera serie, n. 21, pp. 33-73.
- TAU ANZOÁTEGUI, Víctor (1965). *Formación del Estado Federal Argentino (1820-1852). La intervención del gobierno de Buenos Aires en los asuntos nacionales*. Buenos Aires: Perrot.
- The Debates and proceedings in the Congress of the United States – Seventeenth Congress – First Session (1855)*. Washington: Gales and Seaton.
- TÍO VALLEJO, Gabriela (2001). *Antiguo régimen y liberalismo. Tucumán 1770-1830*. Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán.
- VERDO, Geneviève (2006). *L'indépendance argentine entre cités et nation (1808-1821)*, Paris: Sorbonne.



LA INSTALACIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES DE CAMPAÑA EN EL ESTADO DE BUENOS AIRES Un análisis desde sus actas de sesiones (1856-1858)

Mariana Canedo

Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMdP)
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)
Mar del Plata, Argentina
canedo@mdp.edu.ar

RESUMEN

La implementación extensiva de las municipalidades de campaña durante el Estado de Buenos Aires constituyó una experiencia particular en Hispanoamérica. El objetivo del presente trabajo es analizar dicho proceso en tanto transición entre un gobierno centrado en el juez de paz designado por el gobernador a otro colegiado e integrado por municipales elegidos por los vecinos de cada pueblo, en un estado provincial que se había declarado soberano, pero que se encontraba inmerso en debates y enfrentamientos en torno a la conformación del estado-nación. A partir de las actas de sesiones de cuatro municipalidades, buscamos acercarnos a reconstrucciones situadas de las transformaciones en los gobiernos locales como parte de procesos cotidianos de construcción estatal.

Palabras claves: Municipalidades; Estado de Buenos Aires; Jueces de paz; Municipales; Legisladores.

ABSTRACT

The extensive implementation of the rural municipalities during the Estado de Buenos Aires constituted a particular experience in Hispano-America. The objective of the present article is to analyze this process as the transition of a government centered in the *juez de paz* designated by the governor to another collegiated and integrated by *municipales* elected by the neighbors of each town in a provincial state that was declared sovereign, but was immersed in debates and confrontations about the national state. Through the Acts of Sessions of four municipalities, we looked for reconstructions located of the transformations in the local governments like part of daily processes of the construction of state.

Key words: Municipalities; Estado de Buenos Aires; Jueces de paz; Municipales; Legislators.

*Por ahora lo importante es
tener Municipalidades*
Valentín Alsina¹

Cuando en octubre de 1854 el senador Valentín Alsina argumentó a favor de aprobar la ley de municipalidades, centró su alocución en la importancia de instalar el régimen municipal pese a las *impropiedades y vacíos* que encontraba en la propuesta que venía de la Sala de Representantes. Los periódicos insistían sobre la necesidad de implementar el régimen municipal que unos meses antes se había aprobado en la Constitución del Estado de Buenos Aires para *todo el territorio*, y acusaban al gobierno de dilatar la ley hasta encontrar la coyuntura que más lo favoreciera².

Las intervenciones de los otros senadores en el tratamiento de la ley se centraron en el desafío que significaba la implementación del régimen municipal. José Mármol, por ejemplo, apoyó la propuesta, pero manifestaba su desconfianza en *la oportunidad de crear un cuarto poder en el Estado* que por *sus alcances y por su naturaleza* no era creador de orden, sino que perfeccionaba el existente³. El senador consideraba que no se estaba en *un estado de cosas normal y tranquilo*. Sin dudas, eran años de gran inestabilidad política. Los conflictos más relevantes ocurridos en 1852 y 1853 alcanzan para identificar un ciclo de enfrentamientos armados y de alianzas heterogéneas y cambiantes, aglutinadas contra quien estaba en el ejercicio de poder (Rosas, Urquiza, Alsina...), No quedaron fuera, los conflictos con los grupos indígenas, ya fuese participando en las alianzas señaladas o conformando las propias⁴.

El régimen municipal que se encontraba en discusión buscaba ser extendido a comunidades territoriales que presentaban diferentes recorridos

¹Diario de Sesiones Cámara de Senadores, (en adelante, Senadores) 7 de octubre de 1854: 434.

²Aramburo, 2015: capítulo 6.

³Senadores, 10 de octubre de 1854; 436.

⁴Desde diferentes perspectivas, en la última década nuevos trabajos profundizan el análisis de la transición entre el gobierno de Juan Manuel de Rosas al del Estado de Buenos Aires, abordada tempranamente por autores como Scobie y Las Heras, y luego por Halperín Donghi. Sin embargo, la especificidad de las políticas de gobierno en la experiencia soberana de Buenos Aires en la década de 1850 constituye uno de los periodos menos revisitados por la historiografía, aunque cada vez contamos con más excepciones. Lettieri, 2006; Ratto y de Jong, 2008, Barcos, 2012 y 2017; Caletti Garciadiego, 2014; Eujanian, 2015; Aramburo, 2015; Di Meglio, 2017, Wasserman, 2018, entre otros.

en torno al gobierno local. Sin embargo, todas compartían que las potestades vinculadas con las funciones de gobierno habían estado concentradas a nivel provincial durante varias décadas del siglo XIX⁵. Alsina predecía un arduo trabajo por parte del gobierno (entendido como poder ejecutivo) y la legislatura para la implementación de las municipalidades, considerando que en la campaña era *urgentísima la instalación* de éstas. Posiblemente, tuviera presente el levantamiento federal que había hecho eclosión siendo él gobernador, en contra de las medidas orientadas a invadir Santa Fe. Si bien Alsina había renunciado a su cargo a los seis días, el conflicto duró ocho meses (hasta julio de 1853) e incluyó el sitio a la ciudad de Buenos Aires. Los apoyos en la campaña no habían sido homogéneos, pero involucraron a los asentamientos de las guardias nacionales en los pueblos, a *indios amigos* y habitantes de los diferentes poblados⁶.

En el Senado, Alsina argumentó *la falta de hombres* y la carencia de *práctica*, planteo reiterado hacia el mundo rural ya en el siglo XVIII, señalando que el gobierno iba a quedar *tan destituido como hoy lo está, de agentes inmediatos*⁷. Asimismo, observaba que los jueces de paz, con un papel *único* en el proyecto, resultaban *insuficientes, desde que están recargadísimos con numerosas y variadas atenciones*⁸. Sin embargo, Alsina y los restantes legisladores no consideraron a los cuatro municipales titulares y dos suplentes (en conjunto más de 240 vecinos) que constituían lo novedoso en cada gobierno municipal y se centraron en la *instalación* de las mismas a partir de las acciones del gobierno.

Las municipalidades de campaña durante el Estado de Buenos Aires han sido poco abordadas por la historiografía, pese a haber constituido un proceso que alcanzó en 1856 unos cuarenta pueblos y fue fomentado por el

⁵La discontinuidad de los gobiernos locales en la ciudad de Buenos Aires y en la villa de Luján durante más de treinta años ante la supresión de los cabildos fue considerada, junto con situaciones similares producidas en otras provincias de la Confederación, una particularidad en Hispanoamérica. Chiaramonte, 2003. Sobre la supresión de los cabildos, Ternavasio, 2000 y Taranto, 2017. Sobre las autoridades de los pueblos rurales en Buenos Aires en su conjunto, Barral y Fradkin, 2005, Canedo, 2016, entre otros.

⁶Barcos, 2017.

⁷Senado: 434.

⁸Las prerrogativas y funciones de los jueces de paz fueron modificadas en las diferentes coyunturas. Díaz, 1959; Garavaglia, 1999; Gelman, 2000; Yangilevich (2010; 2017), entre otros.

gobierno, la legislatura y la prensa⁹. Se desconoce, entre otras cuestiones, sobre la conformación y el funcionamiento de los nuevos gobiernos locales en un estado provincial que se había declarado soberano, pero que se encontraba inmerso en debates y enfrentamientos en torno a la conformación del estado-nación. Por un lado, el gobierno de la campaña constituyó una preocupación perenne para los gobiernos de Buenos Aires desde el siglo XVIII, pero, además, en esta coyuntura las tensiones sobre soberanía y representación se habían fortalecido. ¿Cómo fue pasar de un gobierno centrado en el juez de paz designado por el gobernador a otro colegiado e integrado por municipales elegidos por los vecinos de cada lugar? ¿Eran acertadas las inquietudes de los legisladores hacia este cambio para los gobiernos locales en la campaña?

El objetivo del presente trabajo es analizar el proceso de *instalación* de las municipalidades de campaña en el Estado de Buenos Aires, a partir del accionar y las relaciones entabladas entre los municipales y el juez de paz durante los primeros años de funcionamiento de esta nueva forma de gobierno local. Para ello, hemos accedido a las Actas de Sesiones de las municipalidades de San Nicolás de los Arroyos, San Isidro, Chascomús y Dolores desde 1856, fecha estipulada para el inicio de la instalación por parte del gobierno¹⁰. Esta documentación ha quedado dispersa en algunos archivos municipales de la provincia de Buenos Aires y ha sido escasamente analizada. En esta oportunidad, las inquirimos a partir de instancias comunes a los procesos de implementación: el acto de asunción de los municipales, la integración del juez de paz y los municipales en el funcionamiento en las sesiones, la elección de la terna de vecinos para juez

⁹Con enfoques variados, abundan los estudios sobre municipios rurales en Hispanoamérica durante el siglo XIX, particularmente para México aunque también para otros estados-nación en formación. Un estado de la cuestión sobre algunos problemas historiográficos comunes para Iberoamérica, en Morelli, 2007. En Argentina, se destacan como estudios pioneros Paredes, 1985 y Ternavasio, 1991. Sobre las finanzas municipales se encuentran los trabajos de Bonaudo y Sonzogni, 1997; Conti y Boto, 1997; Garavaglia, 2010, de los Ríos, 2013. Profundizando las problemáticas de las transformaciones decimonónicas para Mendoza, Sanjurjo, 2004. Entre los estudios para la campaña de Buenos Aires, además de Paredes; Salaberry, 2009; Birocco, 2009; Garavaglia, 2010; y Canedo, 2017 y 2018 a y b.

¹⁰En la selección de los casos se consideró que las actas incluyeran los años 1856 a 1858, la ubicación diferente de los pueblos, la extensión permitida para el artículo y que los otros casos posibles no modificaran las conclusiones generales del artículo. Queda por comparar la implementación de las municipalidades en casos en que el federalismo se había expresado como expresión dominante, lo que se realizará junto con el análisis del proceso electoral de los municipales que se extendió durante 1855.

de paz y el listado de alcaldes y tenientes alcaldes para presentar al gobierno¹¹. Buscamos acercarnos a reconstrucciones situadas de las transformaciones en los gobiernos locales como parte de procesos cotidianos de construcción estatal considerando rasgos de las trayectorias políticas y configuraciones propias de cada pueblo o ciudad, para poner en dialogo planos locales con la legislatura y el gobierno central¹².

Argumentamos que la implementación de las municipalidades de campaña fue un proceso complejo signado por tensiones de soberanía y representación tanto a nivel de los gobiernos locales como del propio Estado de Buenos Aires, atravesado por los enfrentamientos y debates en torno a la conformación del estado nación. La propia concepción de *instalación* de las municipalidades que orientó al gobierno y la legislatura se confrontó con trayectorias y configuraciones propias de los pueblos y ciudades de la campaña, generando acomodamientos entre los jueces de paz y los propios municipales, y favoreciendo tensiones en la concepción sobre la naturaleza de las municipalidades y las autoridades locales.

LAS COMISIONES MUNICIPALES (1854-1855)

(...) los elementos indispensables, para la pronta y fácil ejecución de la ley.

Irineo Portela, Ministro de Gobierno,
febrero 1854

La ley de municipalidades de 1854 (núm. 35) comprendió dos secciones: una para la ciudad de Buenos Aires y la otra para las *Municipalidades de Campaña* (artículos 57 a 77). Cada una tuvo sus

¹¹Dentro de un formato similar, las actas presentan estilos sintéticos o más detallados, pero suelen discriminar diferentes posturas de los municipales, debates y consensos. Fueron confeccionadas por el secretario de la municipalidad o por un concejal, pero aprobadas por el resto de los municipales (en algunas ocasiones tras pedir modificaciones). Su objetivo fue dejar constancia de lo acordado en cada sesión, informar lo realizado o señalar problemas a resolver. No suelen expresar directamente posicionamientos políticos, aunque algunas acciones permiten inferirlos. Hemos complementado la información obtenida con las actas de las sesiones de las cámaras legislativas y la normativa de esos años, junto con expedientes variados del ministro de gobierno del Estado de Buenos Aires. Agradecemos a las autoridades y personal de los archivos de San Nicolás de los Arroyos, Chascomús, Dolores y San Isidro por la cordial atención recibida.

¹²Gilbert y Nungent, 1994. La *instalación* de las municipalidades presenta diferentes aristas y temporalidades que iremos abordando en otros trabajos, que incluyen a los procesos electorales y la composición de los elencos municipales.

respectivos antecedentes¹³. Para las municipalidades de campaña, circularon distintos proyectos en la prensa: de Esteves Seguí, Miguel Valencia y Domingo Olivera¹⁴. También Alsina, en su alocución en el Senado, reconoció haber presentado al gobierno un proyecto de *Municipalidades de partido o departamento*, que fue juzgado como no *adaptable en el día, por motivos de actualidad y de sosiego público*¹⁵.

Otro tipo de propuesta para la campaña que antecedió a la ley, fue la enviada a los jueces de paz por el ministro de gobierno Irineo Portela en febrero de 1854. En ella, el ministro promovía la conformación de *una Comisión encargada de atender a todas las necesidades del Partido* con carácter preparatorio hasta la sanción de la ley y buscaba *allanar obstáculos* para obtener *los beneficios de tan útil institución*¹⁶. El gobierno recomendaba la elección de cinco o más habitantes del partido, incluyendo a dos extranjeros, cada uno *si fuese posible de reconocido patriotismo, probidad y buena posición en él, que reúna el afecto de sus convecinos*. Cada propuesta sería aprobada por el gobierno¹⁷.

La comisión municipal se formuló centrada en el juez de paz de cada partido. Tuvo atribuciones que fueron en sintonía con las que la ley de 1854 terminaría especificando para las municipalidades de campaña ocho meses después, incluyendo el cobro de algunos derechos para la obtención de recursos propios. La experiencia se llevó a la práctica en varios pueblos por casi dos años, pero poco se sabe sobre su funcionamiento. Excepcionalmente, han quedado registradas las actas de las sesiones de la comisión municipal de San Nicolás de los Arroyos, lo que permite el acercamiento a un caso.

¹³El decreto de creación de la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires firmado por Urquiza en 1852 fue el antecedente directo para esa sección en la ley de 1854, aunque no llegó a aplicarse por realizarse unos días antes de la asonada porteña del 11 de septiembre. Las modificaciones al decreto efectuados en la ley fueron pocos pero sustantivos, y permiten ubicar a cada texto en diferentes paradigmas sobre la concepción de la municipalidad. (Canedo, 2018b).

¹⁴La propuesta de Olivera fue la que se incorporó para el tratamiento de la ley. Aramburo, 2015.

¹⁵Senado; 433.

¹⁶Archivo Histórico de San Nicolás de los Arroyos, *Actas de Acuerdos de la Comisión Municipal, 1852-1854 y Acuerdos del Cuerpo Municipal*, (en adelante, *Actas San Nicolás*) tomo 1, folios 1-3.

¹⁷Alsina también hizo referencia al *ensayo, aunque imperfecto, que el Gobierno ha tenido el buen pensamiento de anticipar*, (que) *ha contribuido a esparcir más y más aquellas ideas*. Senado; 433.

La comisión municipal de San Nicolás de los Arroyos

(...) *momento que con tanta ansiedad esperábamos*
Faustino González, integrante comisión municipal, marzo 1854

En marzo de 1854, al mes de haber recibido la propuesta fomentando las comisiones municipales, el juez de paz Teodoro Fernández conformaba la de San Nicolás de los Arroyos con la previa aprobación del gobierno. El partido homónimo constituía uno de los más poblados de la campaña, con 8450 personas censadas en ese año. El pueblo, destacado desde el siglo anterior por su importancia comercial y relativa diversificación de actividades, había obtenido el título honorífico de ciudad en 1819 por la contribución en hombres y recursos a las partidas militares que desde Buenos Aires se dirigieron hacia el norte desde 1810, aunque sin conformar gobierno afín¹⁸.

Durante el rosismo, San Nicolás fue considerado un partido con una presencia relativamente importante de unitarios en pleno crecimiento del federalismo. En el *censo político* realizado en 1830/1831 se identificó a 66 hombres como federales y 47 como unitarios, relación congruente con la cantidad de embargos producidos en 1840. En dicho período hubo una *alta rotación* de jueces de paz en el partido¹⁹.

La cercanía con Santa Fe y Entre Ríos, involucró a la población de manera directa en las disputas entre la Confederación y el Estado de Buenos Aires. De hecho, allí se realizó la reunión de gobernadores en 1852 para pautar la convención que aprobaría la Constitución Nacional en 1853 y que la Sala de Representantes de Buenos Aires rechazó.

En 1854, el acta de instalación de la comisión municipal pone de manifiesto la importancia que se le dio en este caso a la misma²⁰. En ella leemos que el juez de paz Fernández, dirigió la palabra a los señores convocados, recuperando los fundamentos de la propuesta del ministro de gobierno, valorando la importancia de la comisión para la ciudad, reivindicando los *grandes principios de la Revolución de Mayo* y oponiéndose al *sistema del individualismo que tantos males había ocasionado a la Patria*²¹. Al invitar a firmar el acta como muestra de la aceptación del *honroso título de miembros de la Comisión Municipal*, cada integrante realizó su propia elocución. Faustino González refirió al *momento que con tanta ansiedad esperábamos*. Hizo referencia en sintonía con

¹⁸Canedo; 2000.

¹⁹Gelman, 2004 y 2000.

²⁰Ibidem: 4 a 10.

²¹Ibidem: 7.

Fernández, a la fortaleza de la asociación con los demás miembros que le otorgarían *instrucción y prácticas lecciones científicas y morales*, (para) *robustecer la inteligencia, y purificar mis costumbres*²². Los otros municipales se comprometieron a:

No omitirse cosa o servicio alguno (...) en obsequio a esta ciudad, a tan Santa Institución y a rendir como ciudadano servicios a mi país, a esta pobre sociedad, de este infortunado pueblo, tan sacrificado al Capricho de extraños mandones.

López y Quiroga, los dos *extranjeros* convocados como explícitamente señalaba la propuesta, justificaron su situación en los siguientes términos:

*Aunque era extranjero desde que era vecino antiguo, (esperaba) corresponderle a los deseos del gobierno y a las esperanzas de este vecindario, y a cooperar y trabajar en obsequio de este pueblo que es mi patria adoptiva*²³.

Adelantamos que no hemos encontrado *acta de instalación* de municipalidad con esta locuacidad. Más allá de la valoración de la institución municipal y del servicio al pueblo, señalemos el posicionamiento político puesto de manifiesto a partir de rescatar los principios de la Revolución de Mayo, que recupera el papel protagónico para la ciudad de Buenos Aires, y la referencia *al capricho de extraños mandones* en alusión a Urquiza²⁴. También, resulta interesante cómo Teodoro Fernández y Faustino González, conocidos integrantes de la logia que funcionaba en la ciudad de San Nicolás, ponderaron el funcionamiento colegiado de la municipalidad²⁵. Por último, las referencias a *extranjeros* correspondieron, en este caso, a nacidos por fuera de Buenos Aires pero arraigados en el pueblo²⁶.

²²Ibídem: 8.

²³Ibídem: 6 y 7.

²⁴Sobre la reivindicación de la Revolución de Mayo en el Estado de Buenos Aires, Aramburo, 2015.

²⁵El funcionamiento de la masonería, en tanto asociación con redes con influencia social y prácticas políticas vinculadas con las nóveles municipales de campaña, presenta numerosos indicios pero el tema amerita futuros trabajos. Para el caso de la ciudad de Buenos Aires, véase González, 2007; 352-361 y 1999; 152.

²⁶La situación de los *extranjeros* ocupando cargos de municipales y aun como electores será tema a precisar en los siguientes años a partir de las elecciones municipales.

Para finalizar el acto de instalación de la comisión municipal, el juez señaló que firmaban como *hombres ilustrados y amantes de nuestra patria, el Pueblo entero que se ha reunido a este acto, os agradece la aceptación y consideró que todos estamos convencidos en que ahora manda el Pueblo*²⁷. Sorprende la apreciación del juez de paz ya que él había sido nombrado por el gobierno, y los miembros de la comisión por el propio juez; las elecciones directas, de los vecinos, para *municipales y suplentes* comenzarán en 1855.

En otro trabajo hemos considerado la intensa actividad de la comisión en diferentes aspectos de la organización de la vida local durante los dos años en que estuvo funcionando, para lo cual se cobraron impuestos, elaboraron reglamentos, y hasta se nombró un *vicepresidente* para que presidiera las sesiones al ausentarse el juez (agosto de 1854)²⁸. La casa municipal establecida en 1854 fue atendida cada día en forma rotativa por un integrante de la comisión. El ritmo de reuniones fue importante: 36 sesiones en 1854 (desde marzo), que disminuyó a 16 en 1855²⁹. A través de las actas, el funcionamiento de la comisión se presenta colegiado (se habla de *la comisión, los señores comisionados*), aunque paulatinamente se fueron especificando actividades para los integrantes, llegando a organizarse informes de cada uno según el ámbito acordado de su cargo, incluyendo al juez de paz. Tanto fue así, que en un conflicto de jurisdicción que se suscitó en julio de 1854 con el Colector de Aduana ante la multa cobrada a un empleado por andar a caballo (*a galopes*) por la vereda, se acusó al juez de paz de hacer *el papel de un corchete de la comisión Municipal*³⁰.

A fines de abril 1855, los señores comisionados consultaron al juez de paz sobre *la Causa que se sumaría a los Autores y Cómplices de los Pasquines* que habían aparecido unos días antes. Asumiendo un lugar de representación, la comisión manifestaba que *el Pueblo entero* se encontraba ofendido porque *habían infamado todo el Señorío* y pedían la

²⁷Actas San Nicolás, 9. Sobre los diferentes sentidos del término *pueblo* entre 1780-1850 en el Río de la Plata, véase Goldman y Di Meglio; 131-143.

²⁸Canedo, 2018b.

²⁹No hay reuniones en diciembre de 1854 y enero, octubre y noviembre de 1855. Si bien desconocemos las razones por las que no hubo sesiones en estos meses, cabe considerar, por ejemplo, la presencia de federales exiliados tras el sitio a la ciudad de Buenos Aires que en octubre de 1855 se asentaron en la cercana ciudad de Rosario (en la provincia de Santa Fe) reclutando hombres para luego avanzar en Buenos Aires. Scobie, 1964; 145-147.

³⁰Actas San Nicolás: 22.

continuación de las actuaciones tanto del juez de paz como del juez del crimen³¹.

En estos dos años de funcionamiento, el aprovechamiento de la comisión municipal en San Nicolás de los Arroyos fue en línea con los anhelos presentados por el ministro de gobierno, pese a la coyuntura de enfrentamientos armados en los que los pobladores de San Nicolás no estuvieron involucrados. Es de resaltar que esta dinámica haya comenzado con anterioridad a la aprobación de la Constitución del Estado de Buenos Aires, ocho meses antes de la Ley de Municipalidades y que duró hasta la elaboración del Reglamento de Municipalidades de Campaña y la instalación del nuevo gobierno local en 1856.

LEY Y REGLAMENTO PARA LAS MUNICIPALIDADES DE CAMPAÑA

(...) *sucesivamente iremos corrigiendo
nuestros errores*
Alsina, senador, 1854³².

Las *Municipalidades de Campaña* fueron consideradas en la ley de 1854 como las encargadas del *régimen económico y administrativo* de cada uno de los partidos (artículo 57). Cada una debía *promover y consultar los intereses materiales y morales del partido, con absoluta prescindencia de los intereses políticos* y propondrían al gobierno (ministro, secretaría o departamento, según el tema) *cuantas medidas considere conducente al mejor orden, seguridad y prosperidad del Partido* (artículo 63). Sus amplias funciones fueron agrupadas temáticamente especificando un municipal responsable. El Reglamento de las Municipalidades de Campaña, elaborado por el gobierno a principios de 1856, y algunos decretos específicos complementaron el cuerpo normativo que estableció funciones, modalidades y fechas de acción que buscaban homogenizar el gobierno de los pueblos rurales³³.

La ley de municipalidades, en lo que respecta a la campaña, se mantuvo vigente treinta años³⁴. Sin embargo, esto no significó que la

³¹Ibídem: 32.

³²Senado: 434.

³³Canedo, 2018a; 2018b. Sobre los ideales de homogeneidad en el siglo XIX, Quijada, Bernard y Schneider, 2000.

³⁴En 1865 se aprobó una ley para la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires (no. 467), pero la sección de la campaña continuó vigente. Tres años después de la sanción de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, se elaboró un proyecto de ley de municipalidades (1876) que incluyó al régimen municipal en su conjunto, aunque distinguió entre la ciudad y *las demás municipalidades*. Aun en este

organización de las mismas y del gobierno de la campaña en su conjunto se mantuviese sin modificaciones. Diferentes leyes, decretos y resoluciones intentaron ir moldeando a los gobiernos municipales de forma directa o indirecta, logrando diferentes impactos³⁵. Las formas de apropiación de la normativa por parte de cada grupo de municipales y jueces de paz fue una variable influyente en el funcionamiento de las municipalidades, así como las prácticas que se fueron instituyendo en cada comunidad, construidas según sus propias trayectorias.

Una diferencia significativa entre las comisiones municipales y las municipales de campaña surge a partir de la forma de elección de sus integrantes. Mientras la designación de los integrantes de cada comisión municipal fue un atributo del juez de paz, al igual que la selección de una terna para su sucesor, a partir de la ley de 1854, los municipales y los suplentes –como se los diferencia en la documentación- fueron el resultado de elecciones directas entre los vecinos, el primer domingo de noviembre (art. 60 y 4, respectivamente). Es más, los municipales electos por dos años, que se renovaban por mitades cada año, eran quienes debían presentar la terna de candidatos para la elección anual del juez de paz y presidente de la municipalidad, al gobierno (art. 61)³⁶. Sorprende que este cambio que otorgaba una potestad relevante a los municipales, no hubiese sido discutido en ninguna de las Cámaras en 1854, al tratarse la ley.

proyecto, los centros de población con menos de 1000 habitantes se organizarían sobre la base de la ley de 1854. Dos vetos por parte del gobernador Carlos Tejedor, limitaron su implementación. Fue con la ley de las municipalidades de 1886 de la Provincia de Buenos Aires, cuando se dejó de considerar la de 1854 para la campaña, treinta años después del comienzo de su implementación y ya con transformaciones significativas a nivel en las localidades, provincia y estado nacional. (Canedo, 2018b).

³⁵Entre la normativa que buscó modificar de forma directa al gobierno de la campaña, se encuentra el nombramiento de Comisarios de Policía, la ley sobre la organización en departamentos y con prefectos, entre otras. Más indirectas, pero también influyentes, resultaron la disposición de empadronamientos orientados a facilitar la ley de enrolamiento, los decretos sobre tierras públicas o de supresión de las capellanías.

³⁶La conformación de las ternas se realizaría el último domingo de octubre, como ya venían realizando los propios jueces de paz en el rosismo, junto con la propuesta de alcaldes y tenientes. (art. 1 y 2). Todos los electos asumirían el primero de enero de cada año, previo juramento *en manos del Presidente* (art.4). La distribución de cargos entre los cuatro municipales propietarios (artículos 64 a 68) se haría por votación nominal (art. 6).

A continuación analizaremos las formas en que estos cambios se fueron tramitando en diferentes pueblos de la campaña en sus primeros años de funcionamiento.

LOS PRIMEROS AÑOS DE SESIONES MUNICIPALES

San Nicolás de los Arroyos

(...) *será compuesta en adelante, de ocho municipales propietarios y cuatro suplentes* (...). Ley de 20 de octubre 1857

En San Nicolás de los Arroyos, el comprometido y dinámico funcionamiento de la comisión municipal propició que la instalación de su primera municipalidad de campaña fuera prácticamente una continuidad, aunque no por ello se dejó de dar importancia simbólica a la *instalación*. De hecho, el 10 de marzo de 1856 se acordó, entre otros temas, *aplazar la inauguración del Cuerpo Municipal, para el Domingo Pascual, debiendo invitarse al vecindario para el acto para la Casa del Teatro*³⁷. Lamentablemente no tenemos información sobre dicho evento, ni sabemos cuán amplia fue la concurrencia en términos numéricos y sociales. La continuidad señalada entre comisión y municipalidad se expresó en el encadenamiento de sus integrantes, incluyendo a los jueces de paz: Teodoro Fernández, juez de paz en 1854 fue municipal en 1856, y Manuel Pombo, integrante de la comisión durante los dos años fue juez en 1856 y 1857³⁸. Aún más, Sandalio Boer juez de paz en 1855, fue nombrado comisario de policía en la 6ª sección que incluía a San Nicolás y el aledaño partido de San Pedro en julio de 1857³⁹.

³⁷Actas San Nicolás; 41. Fueron 20 las sesiones en 1856, aunque no se realizaron en enero, octubre ni diciembre. En 1857, aumentaron las sesiones y tuvieron una regularidad mensual con variaciones entre dos y nueve sesiones por mes.

³⁸Como contrapartida, señalemos el levantamiento de conocidos vecinos producido a principios de 1857, por la llegada de un juez del crimen designado con sede en San Nicolás por parte del gobernador, a partir de una terna elevada por la Cámara de Justicia. Su accionar en época rosista parece haber sido la motivación que llevó a que fuese expulsado de la ciudad a partir de la revuelta.

³⁹Las continuidades señaladas no limitaron las quejas sobre el juez de paz de San Nicolás de los Arroyos por diferentes temas. Por ejemplo, hubo notas al ministro de gobierno de los empresarios del teatro en febrero de 1856 y por *tropelías* en noviembre. Archivo General de la Nación (en adelante, AGN, Sala X, 28-8-12, legajo 11688 y X, 28-9-12 legajo 12804 También hubo situaciones conflictivas en el acto eleccionario de 1855, aunque la elección fue aprobada. AGN, Sala X, Sala X, 28-6-13, legajo 9607.

Al año siguiente, el 1 de enero de 1857, como estipulaba el reglamento, se tomó juramento a los nuevos municipales en una reunión específica un domingo a las 10hs (las demás eran a las 19hs en día de semana). Como muestra de continuidad, se encontraban presentes los integrantes salientes, que luego se retiraron. El juez de paz, que seguía en sus funciones, se explayó sobre *lo recargado que estaba el juzgado de múltiples asuntos* y, a partir de su planteo, la municipalidad en conjunto acordó pedir al gobierno, un auxiliar de juzgado, un juez de comercio y más vigilantes⁴⁰. Desconocemos las respuestas específicas al pedido, pero en mayo de 1857, la Cámara de Representantes, dejando de lado la uniformidad original de la ley de municipalidades, aprobó la duplicación del número de municipales y suplentes para San Nicolás de los Arroyos⁴¹.

El último domingo de octubre de 1857, cada municipal y el propio juez de paz propusieron los nombres para la conformación de una terna para juez de paz para elevar al gobierno. Todos coincidieron en Francisco Navarro y Teodoro Fernández y hubo tres propuestas para el tercer lugar. En la sesión siguiente se propuso que el juez de paz armara el listado de *vecinos* para alcaldes y tenientes alcaldes, que luego sería aprobado por los municipales.

En 1858, la ampliación de la cantidad de municipales generó otra etapa de funcionamiento interno. Por ejemplo, hubo *bastante divergencia para ordenar un sistema* para la distribución de funciones de los ocho municipales electos. La opción consensuada fue establecer comisiones a cargo de uno o dos municipales.

San Isidro Labrador

(...) *cuán importante era la armonía entre los Señores Municipales*
Sesión de mayo de 1857

El partido de San Isidro Labrador fue constituido cerca de la ciudad de Buenos Aires con una clara orientación productiva cerealera para abastecer la creciente población de la capital⁴². La creciente presencia de migrantes característica de la zona norte y cercana a la ciudad de Buenos Aires desde principios del siglo XVIII, conformó en San Isidro un

⁴⁰Actas San Nicolás: 71.

⁴¹AGN, Sala X, 28-11-6 legajo 14151.

⁴²Hacia fines del siglo XVIII, el peso relativo de la producción del partido disminuyó en relación con otras zonas, aunque entre el 45 y 50% de la cosecha de trigo se siguió produciendo entre San Isidro y el aledaño partido de las Conchas. Garavaglia, 1993.

heterogéneo conjunto de actores sociales, que incluyó a los más grandes cosecheros de trigo de la región a mediados de siglo⁴³. El pueblo se fue conformando en un contexto de chacras y quintas con propietarios (algunos ausentistas), arrendatarios, peones, esclavos y ocupantes de parcelas. En 1815, a la mitad de las 1708 personas censadas en el partido, se las consideró en el *cuartel del Pueblo*, y las restantes distribuidas entre los cuarteles 36, Olivos y Santos Lugares.

El puerto de San Isidro fue inaugurado oficialmente en 1834. Además de mejorar las conexiones comerciales y hacer más fluidas las comunicaciones, constituyó una destacada vía de escape político en momentos de crisis. Se ha señalado que durante el rosismo, San Isidro fue percibido como un *nido de unitarios*, posiblemente por la presencia relativamente importante de *puebleros* (pulperos y comerciantes, varios de ellos extranjeros) y de familias destacadas económica y políticamente que tenían allí sus chacras y quintas. San Isidro fue uno de los dos partidos en donde, según las autoridades federales de 1830/1831, la identificación de unitarios (42) superó a la de federales (37) y los jueces de paz rotaron con *alta frecuencia*⁴⁴. En Santos Lugares se ubicaron los cuarteles generales del gobernador Rosas y el partido se vio frecuentado por integrantes de las tropas, que deambularon por los campos y saquearon algunas chacras o lugares del pueblo⁴⁵.

En conjunto, la población del partido se incrementó a buen ritmo entre 1838 y 1854 (de 4246 a 7632 personas; tasa de crecimiento 3,73), lo que posiblemente haya influido en una fragmentación de su jurisdicción territorial. En marzo de 1854 fue nombrada la comisión municipal propuesta por el juez de paz; solo conocemos sobre su funcionamiento que incrementó la cantidad de integrantes en octubre de 1855⁴⁶.

A fines de enero de 1856, el juez de paz de San Isidro convocó a los municipales electos a la jura de sus cargos un domingo a las 10 hs. de la mañana, para dar *cumplimiento al decreto Superior*. En el acta de la sesión, el ceremonial se sintetiza a partir de la proclamación *en alta voz* del presidente de la instalación de la Municipalidad del partido, *dándose a saber al público por un replique de Campana*⁴⁷.

⁴³Ibídem, 1993.

⁴⁴Gelman, 2004: 376.

⁴⁵Robles, 2010: 40.

⁴⁶AGN, Sala X, 28-5-1, legajo 6885 y 28-8-1 legajo 10989.

⁴⁷En San Isidro, las actas fueron realizadas por un municipal, único firmante de ellas, y fueron escuetas para 1856 y 1857. Durante el primer mes, estuvieron a cargo del cura elegido municipal, lo que posiblemente influenciara en que se señalara un

Fueron 19 las sesiones que se realizaron durante 1856, aunque no hubo reunión en julio y agosto. Una particularidad del funcionamiento de la municipalidad en San Isidro en ese primer año fue la renuncia paulatina de varios de sus integrantes: el cura párroco renunció como municipal en marzo, luego el vecino Félix Ballester quien fue reemplazado por el Coronel Nicolás Granada, quien también renunciará a los pocos meses⁴⁸. El secretario asumió en abril y renunció al mes siguiente, y hasta el propio juez de paz, Fernando Alfaro, renunció a fines de mayo.⁴⁹ Dando cumplimiento a la ley de municipalidades, en junio se presentó una terna para que el gobierno eligiera otro, la propuesta fue efectuada por *pluralidad de votos*, aunque no se detalla la votación⁵⁰. En noviembre, como veremos, el nuevo juez renunció.

En las actas no se aclaran las razones de las renunciaciones que aparecen aceptadas sin discusión, convocándose inmediatamente a elecciones para cubrir a cada municipal⁵¹. Suponemos que estuvieron influenciadas por el contexto político y económico local, más allá de las decisiones personales. A fines de septiembre, tras el anuncio de un logro en la gestión sobre la posibilidad del cobro de arriendos de un terreno por parte de la municipalidad, se dejó constancia de la siguiente reflexión sobre el funcionamiento de la misma:

En seguida se tomó en consideración cuán importante era la armonía entre los Señores Municipales a fin de que no fracasasen los buenos resultados que debían de esperarse de esta benéfica institución para nuestro Estado, y en conformidad con estos sentimientos y en cumplimiento del reglamento

replique de las campanas que no aparece en las demás municipalidades. Actas de las Sesiones de la Municipalidad de San Isidro (en adelante, Actas San Isidro): 1.

⁴⁸A fines de febrero, el juez de paz había señalado la *necesidad de relevar a dos Alcaldes de cuartel para el mejor servicio público*. Actas San Isidro; folios varios.

⁴⁹Don Benigno (Benencio) Velásquez, municipal procurador solicitó al ministro de gobierno que levante informe sobre los insultos a varios vecinos por parte del juez de paz de San Isidro y a la propia comisión, en nota del 12 de mayo de 1856. AGN, Sala X, 28-9-5 legajo 12202.

⁵⁰El 28 de junio el presidente de la municipalidad comunicó al ministro *sobre la falta de miembros en aquel municipio por lo que no se ha reunido más que una vez causando graves perjuicios a aquel partido*. AGN, Sala X, 28-9-6 legajo 12280.

⁵¹Algunos municipales expresan, según las actas, que el enrolamiento de hombres para la Guardia Nacional generaba serios problemas al *partido labrador* de San Isidro. Sobre la situación económica, puede verse el déficit y los pedidos de préstamos señalados por la propia municipalidad en los presupuestos, Canedo, 2018a.

*vigente de esta corporación, se acordó que todo Municipal daría cuenta cada mes al Municipio de los trabajos que habría practicado en el lleno de sus atribuciones*⁵².

Sin embargo, los acuerdos de funcionamiento parecieron haber durado poco. En noviembre el juez de paz se retiró de la sesión porque se *iban a tratar de varios actos personales al Sr Presidente*. Los temas apenas esbozados en el acta expresan diferentes posturas entre el juez y un municipal, y que los otros municipales coincidieron con este último. En la siguiente reunión, última del año, uno de los municipales aparece como presidente sustituto.

A fines de octubre se procedió a la formación de la terna para juez de paz, por *pluralidad de votos*. Luego se acordó el listado de ocho alcaldes y cuatro tenientes alcaldes por cuartel. Los miembros de la municipalidad que finalizaron en 1856 continuaron en 1857. El 11 de enero, el juez de paz inició la reunión, señalando que *nada se había acordado* en una anterior reunión *confidencial* e instó a los municipales a *promover los puestos que tuviesen por consecuentes*⁵³.

En 1857 se estableció la separación del partido de Belgrano y un grupo de vecinos solicitó la de Santos Lugares, restringiendo la jurisdicción territorial y fiscal de la municipalidad de San Isidro. También continuaron algunos pedidos de informes y quejas de vecinos. En septiembre, ante un pedido de informe del gobierno, los municipales salieron a salvaguardar lo realizado por la corporación, a partir del envío de copias de las actas al gobierno, quedando expuesto el juez de paz. En octubre, uno de los municipales pasó a ser presidente sustituto⁵⁴. Las sesiones llegaron solo a once, y sin reuniones en mayo, junio, septiembre y diciembre.

El acta de asunción de 1858, pareciera manifestar un cambio en el funcionamiento de la municipalidad. El juez de paz, Bernabé Márquez -por primera vez identificado por su nombre en las actas-, presidió la sesión con los municipales anteriores y los que se incorporaban. Estos últimos juraron, fueron proclamados y se distribuyeron los cargos. Se planteó una situación de incompatibilidad con Diego Palma, cura párroco y municipal electo, para encargarse de *culto y educación primaria*. Al no haber acuerdo, se resolvió en la sesión siguiente, quedando el cura como tesorero. Las 17 sesiones de

⁵²Actas San Isidro: 17.

⁵³Actas San Isidro: 26.

⁵⁴El municipal Don José B. Haedo *sobre la destitución de su cargo por la municipalidad de aquel partido y reclama por no tener derecho para hacerlo*, en nota del 30 de julio de 1857, en otra clara manifestación de conflictos internos. AGN, Sala X-28-11-2 legajo 13845.

1858 mantienen regularidad y no se explicitan conflictos durante todo el año, aunque en el mes de noviembre, tras la elección de la terna, fue nombrado un nuevo juez de paz.

Chascomús

(...) nos exima de la responsabilidad solidaria de los actos arbitrarios del Juez de Paz (...)

Sesión secreta extraordinaria, septiembre 1856

Chascomús se formó en una zona poblada por pequeños y medianos productores, fundamentalmente de ganado, al sur de la ciudad de Buenos Aires donde las autoridades del Virreinato del Río de la Plata habían instalado una guardia como parte del sistema defensivo de frontera⁵⁵. Chascomús se fue consolidando como centro de intercambio mercantil con los grupos indígenas junto con un mayor asentamiento de estancias en la zona. Si bien se mantuvieron los malones a la zona, en torno a 1782 varios tratados permitieron mantener una paz relativa por varias décadas⁵⁶. En 1815 la población del partido alcanzaba las 1898 personas, sin embargo su crecimiento tendrá un ritmo menor en relación con los otros partidos que venimos considerando (3205 personas en 1838 y 4123 en 1854; tasa de crecimiento 1,51)

Chascomús parece haber tenido una larga tradición de apoyos con perfil unitario, vinculados primeramente al gobierno de Martín Rodríguez y Bernardino Rivadavia, con una mayor identificación de unitarios (38) que federales (24) durante el rosismo (1830/31) -al igual que en San Isidro- y una activa participación de parte de la población en el levantamiento antirosista de los Libres del Sur en 1839⁵⁷. A diferencia de los casos anteriores, los jueces de paz en Chascomús tuvieron bastante continuidad en sus cargos, sobresaliendo Felipe Girado entre 1838 y 1851 como parte del gobierno rosista.

En febrero de 1853, en el contexto de la rebelión rural federal desatada contra el gobierno separatista de Valentín Alsina y liderada por

⁵⁵Banzato y Valencia, 2005.

⁵⁶Algunos de los malones más destacados, compartidos con zonas aledañas, fueron el de agosto de 1780, 1919 y 1823.

⁵⁷Cuando Rivadavia propuso dividir la provincia de Buenos Aires y ubicar como capitales a San Nicolás de los Arroyos en el norte y Chascomús en el sur, Rosas y Anchorena impulsaron una amplia campaña de protesta por el último caso que no fue acompañado por los pobladores del lugar. Gelman, 2004: 34.

Hilario Lagos, se produjo una batalla en los campos de San Gregorio en Chascomús. El enfrentamiento de las dos fuerzas –integradas ambas por milicianos e *indios amigos*- resultó favorable para el grupo federal, pero con consecuencias diversas. Entre otras cuestiones, resulta impactante el abandono realizado a los cadáveres de las víctimas sobre los terrenos por más de un año, hasta que Irineo Portela ordenó su sepultura en el cementerio de Chascomús⁵⁸.

Las actas de la municipalidad durante 1856 corresponden a cuatro sesiones extraordinarias. La primera fue convocada en el mes de mayo por el juez de paz Teodoro Fernández ante una demanda por derechos de posesión de dos solares en el pueblo. El 27 de junio se realizó una segunda sesión extraordinaria -copiada con posterioridad en el libro- que fue presidida por uno de los municipales ante la ausencia del juez de paz y el municipal procurador. Los municipales hicieron constar el *procedimiento injustificado del Sr Presidente (que) no permitió terminar dicha sesión en la forma ordinaria, despidiéndolos con palabras inadecuadas en tales casos y retirándose pese a que el caso a tratar le competía exclusivamente*. Al día siguiente, según consta en el Fondo Municipal -libro con comunicaciones de la municipalidad al ministro de gobierno-, los municipales enviaron una nota señalando que *la constante tendencia del juez de paz ha sido y es, dar la acción de la corporación, para poder resolver por sí y sí (como lo hace) en cuanto concierne a ella, lo mismo para manejar y disponer a su valor de los bienes del municipio*. También, se encuentra un oficio presentado por el vecino Etchegoyen a la municipalidad por *reclamos contra abusos de autoridad de Presidente sobre la ocupación de un terreno concedido por la municipalidad*⁵⁹. Por su parte, el juez de paz comunicó directamente por nota al ministro de gobierno sobre *una desinteligencia entre él y la Municipalidad sobre la palabra afianzada en un documento sobre un terreno*⁶⁰.

Hacia fines de agosto, se realizó la tercera sesión presidida de manera provisoria por el procurador Salustiano Lezama. En ella se trató *la indefendible situación de la corporación por no poder dar curso a varios asuntos pendientes en ella*. El presidente de la municipalidad no realizaba la convocatoria mínima mensual de las sesiones dispuesto por el reglamento (art. 19). Los municipales argumentaban que el juez de paz *no puede desconocer que es de suma consideración el perjuicio público que surge de la paralización del despacho de toda clase de solicitudes*. Le habían

⁵⁸Barcos, 2017.

⁵⁹Actas de la Municipalidad de Chacomús (en adelante, Actas Chascomús): 1 y 3, respectivamente.

⁶⁰AGN, Sala X, 28-9-6, legajo 12313.

mandado una nota, que no había tenido respuesta, y decidían mandarle un oficio comunicándole el *diario apremio* de cada municipal en su *ramo al faltarle el previo acuerdo necesario* de la corporación⁶¹.

En la cuarta sesión *secreta extraordinaria* realizada a principios de septiembre -también copiada con posterioridad en el libro- los municipales leyeron la nota del ministro de gobierno dirigida a ellos (que no hemos podido ubicar), releieron la nota enviada al juez de paz, y consideraron *todo por discutido*. En una extensa comunicación al ministro de gobierno, fundamentaron:

*Por amor al honor de su institución, por la dignidad de los miembros que la componen y al mérito del decoro individual con el respeto y moderación posible pero con el más firme propósito la suplica de las renunciaciones de nuestros cargos a fin de que el Superior Gobierno en su ilustrada rectitud nos exima de la responsabilidad solidaria de los actos arbitrarios del Juez de Paz.*⁶²

Suponemos que la municipalidad de Chascomús no volvió a reunirse ese año. En marzo de 1857, el nuevo juez, José Luis Loenzo presidió la sesión en la que los municipales –los que habían renunciado en 1856- aceptaron el cargo y distribuyeron las funciones. En la sesión siguiente se acordó por unanimidad enviar una nota al ex juez de paz para que informase -*justificando bien detallado*- sobre el destino de *los alquileres de la Escuela de varones del Erario*, cobrado por el juez en 1856 y reclamado por el ministro de gobierno en 1857. Ese primer mes de sesiones, hubo cinco reuniones en las que se trataron asuntos sobre el pueblo. Sin embargo, las 19 reuniones del año tuvieron un ritmo espasmódico con seis sesiones en junio y ninguna entre el 13 de agosto y el 5 de diciembre. En enero de 1858, cambió el juez de paz pero parecieran haber continuado los mismos municipales. Tras tres meses volvieron a reunirse, y con una, dos o ninguna reunión mensual completaron las diez sesiones anuales. En ninguno de los tres años considerados (1856 a 1858), hubo un acta correspondiente a la elección de la terna para juez de paz ni listado de alcaldes y tenientes alcaldes.

⁶¹Por las notas enviadas por el juez de paz al ministro de gobierno se infiere que su actividad continuó con sus funciones relacionadas con reclutamientos y armamentos y, también, con algunos temas propios de las municipalidades como resolver la presencia de ganado en terrenos de pan llevar (agosto de 1856). AGN, X-28-9-8 legajo 12474.

⁶²Actas Chascomús: 3.

Dolores

(...) *habiendo tenido el honor de haber sido elegido municipal por el voto del pueblo, y procurador de pobres y menores por el de sus honorables colegas (...)*

Miguel Cuevas, municipal, marzo 1856.

Constituido en 1817, el pueblo de Dolores fue el primero ubicado más al sur del ancho río Salado, considerado por décadas como frontera para el avance hispanocriollo. Sin embargo, un malón lo destruyó en 1821 y volvió a ser conformado cinco años después. En el partido de orientación ganadera, coexistían grandes propietarios de tierras junto con pequeños y medianos pastores y labradores. La población se incrementó rápidamente hacia mediados de siglo: pasó de 2914 personas en 1838 a 5052 para 1854 (tasa de crecimiento de 3,5).

A principios de la década de 1830 la identificación de federales en Dolores fue predominante (145 federales y 22 unitarios), aunque la cantidad de embargos producidos en 1840, tras haberse producido la invasión de Lavalle, hace pensar que hubo una disminución significativa de adhesión al gobierno rosista. Dolores fue un partido, considerado, con *alta rotación* de jueces de paz⁶³.

El levantamiento rural federal de 1853 contra los separatistas de la ciudad que señalamos por su impacto en Chascomús, generó divisiones en el vecindario de Dolores. Líderes de ambos bandos como Juan Francisco Olmos (federal) y Pedro Rosas y Belgrano (aliado a los separatistas) habían sido comandantes de frontera en la zona y tenían sus respectivos apoyos locales⁶⁴. Al igual que en otros partidos del sur, el juez de paz de Dolores fue destituido por los federales en 1853. Tras el levantamiento del sitio de la ciudad y la derrota de los federales, el nuevo juez de paz de Dolores informó al ministro de gobierno *haber nombrado una comisión para guardar orden en el partido* en el mes de agosto. El cura del lugar renunció en septiembre a su cargo y en octubre lo hizo el propio juez de paz⁶⁵.

En marzo de 1856, Juvenal Rico -juez de paz por ese año- citó a los municipales electos *teniendo orden del gobierno para ponerlos en posesión*

⁶³Gelman, 2009.

⁶⁴En febrero de 1856, el juez de paz de Dolores envió al ministro de gobierno un *pedido de vecinos pidiendo indultos y gratitud para Juan Francisco Olmos*. AGN, Sala X, 28-8-12, legajo 11652 .

⁶⁵Desconocemos todavía las causas. AGN, Sala X, 28-3-9 legajo 4064, 28-3-13 legajo 4475 y 28-4-23 legajo 4866.

de sus empleos⁶⁶. Procedía así al acto de recepción (...) verificando del modo más solemne por estar todos conformes para este fin. Concluido este, ocupó la silla presidencial y manifestó que había hecho venir al tesorero de la comisión municipal saliente para que hiciera entrega de los libros de tesorería⁶⁷. Sin embargo, las intervenciones de los municipales electos orientaron la sesión a lo previsto por el reglamento de las municipalidades de campaña. El municipal Isidro Bergeire:

Pidió la palabra y observó que creía era mejor se dejase este asunto para la primera sesión que la Municipalidad tuviese, que por lo pronto consideraba de más importancia, el que a cada municipal se le destinase el ramo en que debía funcionar según la ley de municipalidad⁶⁸.

Tras haberse realizado dicha distribución, otro municipal señaló la necesidad de nombrar un secretario para la municipalidad, dando *su voto para este empleo a Federico Bergeire* (suponemos que familiar del primer municipal).

La municipalidad de Dolores se reunió seis veces en marzo, de las 25 sesiones de 1856. En la tercera sesión, la tensión entre los municipales y el juez de paz se puso en evidencia a partir de un oficio presentado por el municipal procurador:

Habiendo tenido el honor de haber sido elegido municipal por el voto del pueblo, y procurador de pobres y menores, por el de sus honorables colegas, había tenido la ocasión de ensillar su ministerio pidiendo excarcelación de un anciano, llamado Pedro Cardoso, que contra toda justicia, lo retenía en la cárcel, el Sr. Juez de Paz⁶⁹.

El juez había mandado a Cardoso *a engrosar las filas del ejército en campaña, en un contingente que debía salir de este pueblo* y el municipal le pedía su firma para evitarlo. Por el contrario, el juez de paz fundamentaba la imposibilidad de suspender la marcha del ejército de Cardoso, por *obrar en conformidad con órdenes privadas que dice tener del gobierno*. Estas

⁶⁶Los municipales cumplían las funciones, que no constituían un *empleo* (ni cobraban por ello un salario).

⁶⁷La comisión municipal funcionó en Dolores en 1854, aunque solo conocemos que tuvo dos renunciadas. AGN, Sala X, 28-5-1 legajo 6928 y 28-5-3 legajo 7097.

⁶⁸Actas de la Municipalidad de Dolores (en adelante, Actas Dolores):3.

⁶⁹Actas Dolores: 3.

argumentaciones fueron caracterizadas como *mentiras* por el municipal quien pedía a la municipalidad que *se lo exonerara temporalmente de sus funciones de procurador como de municipal, hasta tanto elevara su queja donde correspondiese*⁷⁰.

Más allá del conflicto en sí, nos parece interesante rescatar la forma en que el municipal legitima su cargo y función a partir de haber sido elegido *por el voto del pueblo y sus honorables colegas*, situación que lo diferenciaba del juez de paz. Dos cuestiones más a considerar son la aparente superposición de ámbitos de acción entre el municipal y las otras potestades del juez de paz más allá de la municipalidad, y la reacción de los municipales. Estos coincidieron en valorar la actuación del procurador, aunque no todos coincidieron con el lenguaje empleado, y lo invitaron a seguir asistiendo a las sesiones ordinarias de la municipalidad. Observaron lo reciente la *instalación de esta corporación, y lo sensible que era en los primeros días de sus funciones*⁷¹.

Otra situación conflictiva se generó en otra sesión de marzo ante el rechazo por parte del nuevo procurador de hacerse cargo del juzgado ante el viaje del juez de paz a la ciudad de Buenos Aires. Si bien era una práctica frecuente y figuraba en el artículo 65 de la Ley, el tema *dio lugar a un acalorado debate en el que tomaron parte todos los Sres. Municipales sin arribar a resultado ninguno*. En la siguiente sesión se leyó una nota del ministro de gobierno donde surgía que el juez de paz *había delegado el juzgado en la persona de su primer escribiente Luis Ramírez*. El ministro solicitó a la municipalidad informara a la brevedad posible sobre el particular⁷².

En enero de 1857, se reiteró la solicitud del juez de paz. El procurador se negó a ocupar las funciones por tener *también que irse a la ciudad y no pudiendo dejar su viaje por razones muy poderosas*. Los otros municipales se *rehusaron por varios inconvenientes que cada uno impuso, no pudiéndose arribar a resultado alguno, se acordó autorizar al juez de paz, para que deje en su lugar a cualquier ciudadano que se preste a desempeñar el juzgado*. Si hasta acá la situación resulta llamativa, y lamentamos desconocer las razones, lo es más conocer que el juez anunció que no encontró persona alguna que lo reemplazara. En otra sesión, tras *un*

⁷⁰Ibídem: 3.

⁷¹Ibídem: 4.

⁷²No se evidencia apuro en realizar el informe al ministro. Como no se encontraba presente el procurador, se esperó a la siguiente sesión. En ella se dispuso *por mayoría* (no unanimidad) que el procurador y otro municipal elaboraran una respuesta, que debía ser aprobada por la municipalidad. En la sesión siguiente se leyó la nota y tras realizarse observaciones, se aprobó.

corto debate uno de los municipales aceptó quedar como *sustituto los días que demorase (el juez de paz) en Buenos Aires*. La siguiente reunión, al mes siguiente, ya fue presidida por el nuevo juez designado para 1857.

Otro tema de tensión entre el juez de paz y los municipales fue el destino dado a determinados fondos. Entre ellos, *unos 6000 y tantos pesos que el Gobierno había donado en beneficio de la Iglesia y que estos no habían entrado a la caja municipal*. Según informó el juez de Dolores estarían en poder del juez de paz del Tordillo y serían entregados a la municipalidad a los pocos días de ser reclamados. En febrero de 1857, el nuevo juez de paz aclaró que quedaba el saliente como responsable de la deuda que se tenía con la municipalidad.

Las actas de las sesiones muestran municipales comprometidos con el funcionamiento de la institución. Desde el comienzo se le pidió al juez de paz el alquiler de una casa para tal propósito, se solicitó que las propuestas a tratar fuesen entregadas por escrito con anticipación y copias para cada integrante, se propusieron reuniones semanales en agosto (aunque no se cumplieron) y debatieron la mayoría de los temas.

Más allá de las diferencias con el juez de paz, los integrantes de la municipalidad actuaron como corporación ante otras autoridades. El caso más notorio se expresó en diciembre de 1856, en la *sesión secreta (muy reservada)* convocada por el juez de paz. El objetivo era poner en conocimiento de la municipalidad que la persona nombrada por el gobierno para hacerse cargo de la escribanía tenía una conducta *muy perjudicial a la sociedad por sus intrigas y mala fe*. El tema será profundizado en otra oportunidad como parte de las relaciones de la municipalidad con otras autoridades, pero amerita considerar en esta oportunidad el comportamiento conjunto adoptado por los municipales, *suplicándole* al gobernador que eligiera a otra persona⁷³. Al asumir el nuevo juez se propuso que se siguiese el tema con *prontitud y energía*.

A fines de octubre de 1856, la elección de la terna para jueces de paz se efectuó *por unanimidad* (Sres. Pita, Galán y Fondeville). Se determinó quienes serían los municipales a reemplazar y en relación con los alcaldes y tenientes, se siguió la postura del municipal Bergeire:

(...) la Municipalidad no debía entenderse a nombrar todos los alcaldes y tenientes, como ordenaría el reglamento por las trabas que se le ponían al Juez de Paz, agregando que solo debía limitarse a los cuatro alcaldes y ocho tenientes del pueblo y dejar la elección de las chacras que la hiciese el Juez

⁷³Actas Dolores: 22.

*de Paz y que se diese cuenta al Gobierno de esta disposición, en la nota que debía incluirse la terna*⁷⁴.

En la sesión del 28 de Enero de 1857, estando todos reunidos y *ocupando cada uno su asiento* el Sr. Presidente proclamó abierta la sesión. Los municipales eran los que habían finalizado en 1856 como titulares o suplentes y hasta el juez de paz, José Galán, había sido municipal suplente el año anterior. El funcionamiento de las 23 sesiones del año estuvo interrumpido de junio a octubre, y luego en diciembre. La situación económica de la municipalidad y la cuestión de la persona al frente de la escribanía aún pendiente, parecen haber influido en dicha discontinuidad. Sin embargo, la municipalidad pareciera haberse instalado con cierta estabilidad.

CONCLUSIONES

(...) algunas veces esas ternas no inspiran toda la confianza que el Gobierno deber tener (...)
Irineo Portela, senador, septiembre 1858.

La *instalación* de las municipalidades de campaña durante el Estado de Buenos Aires fue un proceso mucho más complejo que lo que el término utilizado por el gobierno y los legisladores hace suponer. En esta oportunidad, consideramos algunas de sus facetas que se combinaron entre sí: el anhelo de homogenización hacia el gobierno de los pueblos rurales implícito en la ley de municipalidades de 1854 y el reglamento de 1856; las posibilidades del gobierno del Estado de Buenos Aires para implementar políticas hacia comunidades con configuraciones y trayectorias propias; y, los diferentes compromisos puestos de manifiesto por parte de los municipales y los jueces de paz en esta nueva forma de gobierno local. A partir de las actas de sesiones de las municipalidades, interrogadas desde cuestiones compartidas, hemos iluminado cuatro modalidades de implementación en partidos con diferentes ubicaciones dentro de Buenos Aires, y considerado las dinámicas poblacionales, orientaciones productivas y trayectorias políticas predominantes buscando contextualizar cada caso.

Esta opción nos permitió, entre otras cuestiones, recuperar y precisar formas de apropiación local y la influencia de la normativa en cada caso. Destacamos la experiencia de las comisiones municipales que precedieron a la Constitución del Estado de Buenos Aires y a la ley de municipalidades,

⁷⁴Ibídem: 19.

y funcionaron por dos años hasta la instalación de las municipalidades de campaña. Las comisiones fueron transiciones pensadas a partir del juez de paz, que ubicamos en varios pueblos. A partir de las actas de la comisión municipal de San Nicolás de los Arroyos, señalamos la valoración simbólica, el compromiso de sus integrantes y el funcionamiento alcanzado en este caso, que permitieron una dinámica municipal mayor a la que presentarían posteriormente varias de las municipalidades de campaña. El caso de la ciudad de San Nicolás pone de manifiesto un interés local por el funcionamiento de un gobierno colegiado y cómo, ante una oportunidad política, el mismo fue llevado a la práctica sin esperar un marco normativo preciso y pese a su cercanía con la zona de mayor enfrentamiento entre la Confederación y el Estado de Buenos Aires.

La importancia otorgada a la implementación de las municipalidades fue señalada por los legisladores, puesta de manifiesto en los periódicos de esos años y en un dilatado proceso eleccionario de *municipales y suplentes*, que será motivo de otro trabajo. Aun siguiendo la reglamentación sobre el tema, la *instalación* tuvo expresiones distintas en cada pueblo. La convocatoria a sesiones específicas con dicho objetivo, realizadas un domingo en horas de la mañana, con los juramentos y aceptaciones de los municipales electos por los vecinos, y la posterior distribución de funciones, constituyó un ritual impulsado por la reglamentación que tendió a consolidarse. La valoración institucional tuvo diferencias según los casos: fue por orden del gobierno, como señaló el juez de paz de Dolores en 1856 en la convocatoria que los municipales terminaron de dar forma para su cumplimiento; constituyó una instancia festiva en el teatro para la comunidad de San Nicolás de los Arroyos, aunque no sabemos cuán abierta resultó; las campanadas en San Isidro habrían buscado comunicar la instalación de su municipalidad tras una sencilla sesión; y, hubo que esperar a contar con un nuevo juez de paz en Chascomús para que en 1857 figurase un *acta de instalación*. La presencia de los municipales salientes en la recepción anual de los nuevos electos, aparece regularizada en los cuatro casos en 1858, y la sesión correspondiente realizada más cercana al 1 de enero, como indicaba el reglamento. También en 1858, las municipalidades consideradas lograron sostener, mayoritariamente, una regularidad en las sesiones superando la mensual estipulada por el reglamento. La distribución de los cargos entre los municipales fue un tema a acordar que suscitó debates que, en algunos casos, necesitaron acuerdos y más de una reunión. La duplicación del número de municipales en San Nicolás de los Arroyos en 1858 como respuesta a la propia dinámica de la ciudad originó modificaciones en el funcionamiento municipal, como la organización de comisiones internas, que permiten sugerir el inicio de otra etapa.

¿Cómo fue la articulación entre el juez de paz y los municipales en los primeros años de funcionamiento del gobierno colegiado? En San Isidro, la reiteración de renunciaciones de municipales –que incluyeron a un cura y un coronel- y de jueces de paz evidencia dificultades en el funcionamiento del gobierno local en su conjunto que se hicieron explícitas en algunas actas junto con intentos por revertirlas que parecieran comenzar a lograrse hacia 1858. En San Nicolás de los Arroyos los municipales asumieron potestades y desarrollaron las funciones de la municipalidad como corporación a partir de un accionar articulado de sus integrantes, incluyendo al juez de paz y dando continuidad a la experiencia de la comisión municipal. Las decisiones y convicciones de los municipales de Dolores hacia el funcionamiento de la propia municipalidad junto con los cuestionamientos al proceder del juez de paz de 1856 y otras autoridades, evidencian claramente su protagonismo. Tanto en San Nicolás como en Dolores, se pusieron de manifiesto indicios de comportamiento específico de los cuerpos colegiados en tanto ámbito de negociación y expresión de prácticas deliberativas, así como nociones de representación hacia la comunidad de vecinos. Los municipales de Chascomús se comunicaron con el juez de paz ante la no convocatoria a sesiones y directamente con el ministro de gobierno –situación no prevista en la reglamentación. La posterior renuncia en conjunto en 1856, pero su continuidad en los siguientes años, expresan conflictos propios de los ajustes a realizar ante el nuevo tipo de gobierno –en un pueblo donde el juez de paz durante el rosismo había tenido más de diez años de continuidad- en los que no dejaron de manifestar sus fundamentadas decisiones. En Chascomús y Dolores los municipales como cuerpo manifestaron sus límites hacia decisiones discrecionales o autoritarias de los primeros jueces de paz. El estudio del funcionamiento de cada municipalidad en los siguientes años permitirá precisar las características que se consolidaron en los gobiernos colegiados locales ya instalados.

La conformación y elevación de ternas presentadas al gobierno para la elección del juez de paz mantuvo su regularidad a fines de octubre, como la tenía cada juez de paz en los últimos años del rosismo. Dicha autoridad dejó de proponer los nombres de sus posibles sucesores o de elegir los vecinos que formarían parte de la comisión municipal, y fueron los cuatro municipales -electos por los vecinos- junto con cada juez de paz en tanto presidente de la municipalidad, quienes eligieron los integrantes de la terna a partir de 1857, circunscribiendo las posibilidades de elección del gobierno. Lejos de ser una cuestión formal, las actas de estos primeros años dejaron constancia de la pluralidad de votos y las distintas propuestas por parte de cada municipal, aunque también hubo casos de elección por unanimidad. Distinto parece haber sido el comportamiento hacia los alcaldes y tenientes

alcaldes, donde la incidencia del juez de paz en la elaboración de las listas elevadas al gobierno fue mayor. Para estas ocasiones, los listados parecen haber sido elaborados en conjunto, el juez realizarlos y los municipales aprobarlos o, como en el caso de Dolores, los municipales intervinieron en las propuestas para el pueblo, dejando al juez de paz que eligiese los de otras zonas del partido. Cabe indagar si esta diferenciación estaba expresando, en estos primeros años, la restricción de las potestades municipalidades al pueblo (y ejido), quedando en la práctica el resto del partido a cargo del juez de paz.

Durante el Estado de Buenos Aires, los jueces de paz tuvieron una rotación anual (o menor, ante las renunciaciones) y excepcionalmente continuaron un año más en su cargo. Para la última década del rosismo, dichas autoridades han sido considerados piezas claves en la gobernabilidad, con una tendencia a extender varios años la duración de sus funciones. Sin embargo, en tres de los cuatro casos analizados habían tenido una *alta rotación*, según los trabajos de Jorge Gelman señalados oportunamente. En los primeros años del funcionamiento de las municipalidades, esta tendencia perduró en San Isidro, mientras que en Dolores se sostuvo el cambio anual. Sin embargo, encontramos jueces de paz elegidos para 1857 y 1858 que habían sido con anterioridad municipales (o suplentes) o integrantes de la comisión municipal, quedando posiblemente las municipalidades circunscriptas dentro de un determinado grupo local, como pareciera ser evidente en San Nicolás. Este comportamiento podría haber influido en un rápido fortalecimiento de la relativa estabilidad de los cuerpos municipales, consideración que retomaremos en futuros trabajos. Asimismo, es interesante considerar que en el caso de Chascomús, donde hubo una prolongada continuidad de un mismo juez de paz durante el rosismo, resultó el caso de mayor enfrentamiento entre el juez de paz de 1856 y los municipales electos.

En 1858 parecieran estar consolidadas las municipalidades de Chascomús, San Isidro y Dolores, con cambios en San Nicolás promovidos por el incremento de municipales. Será el año de aumento en la cantidad y ritmo de las sesiones en todas ellas. Desde el gobierno del Estado de Buenos Aires, algunas modificaciones se propusieron para el gobierno de la campaña durante 1857 y 1858, como la implementación de los comisarios de campaña y los prefectos, cuyas relaciones con cada municipalidad habrá que indagar, así como también con la presencia de funcionarios judiciales nombrados desde el gobierno en las sedes de San Nicolás y Dolores (además del partido de Mercedes).

En septiembre de 1858, se sancionó -siendo Alsina gobernador- que los jueces de paz de campaña serían *nombrados por el Poder Ejecutivo, sin*

*sujetarse a las ternas de la Municipalidad*⁷⁵. Al discutirse en la legislatura, el senador Portela —ex ministro de gobierno y propulsor de las comisiones municipales a principios de 1854— fundamentó que *algunas veces esas ternas no inspiran toda la confianza que el Gobierno deber tener en un Juez de Paz*, y ubicó a esta autoridad como el representante de *la política del Gobierno, sus ideas y principios en el punto distante de la campaña donde se halle, y no remisos y negligentes en el cumplimiento de sus deberes*.⁷⁶ Resulta sugerente considerar para estos años la coexistencia de diferentes ideas sobre la representatividad del juez de paz en los ámbitos locales y en la legislatura y el gobierno. En este sentido, no parece menor recordar la diferencia expresada por un municipal en Dolores, en conflicto con el juez de paz, sobre la legitimidad de su cargo y funciones por la elección de los vecinos y de los otros municipales en 1856. La representación del juez de paz, no era un dilema nuevo pero pareciera haberse actualizado con los cambios de gobierno a nivel local en el Estado de Buenos Aires. Era la clásica ambivalencia asignada a la naturaleza de las municipalidades en Hispanoamérica, en tanto corporaciones con autogobierno que afianzaban el policentrismo y limitaban la esfera de acción del gobierno central o extensiones por el territorio del gobierno central con carácter administrativo, lo que se encontraba en tensión, en un estado marcado por los enfrentamientos bélicos y conflictos políticos en el proceso de construcción del estado-nación. Cuán cierta o extendida era la situación expresada en la legislatura y cuánto logró el nuevo artículo modificarla en las municipalidades recientemente instaladas, será tema de futuros trabajos.

FUENTES

ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN. Sala X, 28-8-12, legajo 11688; 28-9-12 legajo 12804; 28-11-6 legajo 14151; 28-9-5 legajo 12202; 28-9-6 legajo 12280; 28-11-2 legajo 13845.

ARCHIVO HISTÓRICO DE SAN NICOLÁS DE LOS ARROYOS. *Actas de Acuerdos de la Comisión Municipal, 1852-1854 y Acuerdos del Cuerpo Municipal*, tomo 1, 1854-1860.

ARCHIVO HISTÓRICO DE SAN ISIDRO. *Actas de Sesiones de a Municipalidad*, tomo 1.

⁷⁵ROBA, 1858: 84.

⁷⁶Senadores: 308-309.

ARCHIVO HISTÓRICO DE DOLORES. *Actas de Sesiones de a Municipalidad*, tomo 1.

ARCHIVO HISTÓRICO DE CHASCOMÚS. *Actas de Sesiones de a Municipalidad*, tomo 1, y *Fondo Municipal*.

Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores del Estado de Buenos Aires, 1854 y 1858 (1859 y 1861). Buenos Aires: Imprenta del Orden.

Diario de Sesiones de la Sala de Representantes de la Provincia de Buenos Aires, 1854 (1865). Buenos Aires: Imprenta de la Sociedad Tipográfica Bonaerense.

BIBLIOGRAFÍA

ARAMBURO, Mariano (2015). *Concepciones en torno a la conformación del Estado, Buenos Aires 1852-1862*. Tesis doctoral. UBA.

BANZATO, Guillermo y VALENCIA, Marta (2005). "Los jueces de paz y la tierra en la frontera bonaerense, 1820-1885". En *Anuario del IEHS*, nº 20, pp. 211-237.

BARCOS, Fernanda (2012). "Expresiones políticas y movilización popular en los pueblos de la campaña de Buenos Aires. La Guardia de Luján y el Sitio de Lagos (1852-1854)". En *Nuevo Mundo, Mundos Nuevos*, (en línea) Consultado el 24 de mayo de 2017.

BARCOS, Fernanda (2017). "Tratados, batallas y malones. El accionar indígena en la frontera sur durante el sitio a la ciudad de Buenos Aires". En *Corpus*, vol. 7, nº. 1.

BARRAL, María Elena y FRADKIN, Raúl (2005). "Los pueblos y la construcción de las estructuras de poder institucional en la campaña bonaerense (1785-1836)". En *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"*, nº 27, pp. 7-48.

BIROCCO, Carlos (2009). *Del Morón rural al morón urbano*. Morón: Ed. del autor.

BONAUDO, Marta y SONZOGNI, Elida (1997). "Las finanzas municipales: una asignatura pendiente en la historiografía argentina del siglo XIX. El caso de Santa Fe (1853-1890)". En *América Latina en la Historia Económica*, nº 7, pp. 27-34.

CALETTI GARCADIAGO, Bárbara (2014). "Después de la tormenta ¿la calma?: Ejército y milicias en la campaña porteña tras Caseros". En *Coordenadas*, nº 1, pp. 59-89

- CANEDO, Mariana (2000). *Propietarios, ocupantes y pobladores. San Nicolás de Los Arroyos, 1600-1860*. UNMDP.
- CANEDO, Mariana (2016). “Los ‘pueblos de españoles’ en la monarquía hispánica. La ampliación de jurisdicciones hacia el autogobierno (Buenos Aires, siglo XVIII y primeros años del XIX)”. En *Revista Prohistoria*, nº 25, Rosario.
- CANEDO, Mariana (2017). “El diálogo continúa. Formas de articulación entre las notables de San Antonio de Areco y el gobierno del Estado de Buenos Aires”. En *Prohistoria*, nº 28, pp. 49-67
- CANEDO, Mariana (2018a). “La política de los presupuestos municipales. Conformación de jurisdicciones fiscales en las municipalidades de campaña del Estado de Buenos Aires (1854-1860)”. En *América Latina en la Historia Económica*, vol 25, nº 2.
- CANEDO, Mariana (2018b). “La ‘instalación’ de las municipalidades de campaña. Experiencias, discursos y leyes (Buenos Aires, 1852-1856)”. En Tedeschi, S. y Pressel, G. (coordinadoras). *Historia, regiones y fronteras: cruces teórico-metodológicos, experiencias de investigación y estudios de caso*. Santa Fe: UNL.
- CHIARAMONTE, José Carlos (2003). “Estado y poder regional: constitución y naturaleza de los poderes regionales”. En Vázquez, Josefina y Grijalva, Manuel. *La construcción de las naciones latinoamericanas, 1820-1870*. España: UNESCO-Trotta. pp. 145-196.
- CONTI, Viviana y BOTO, Silvia (1997). “Finanzas municipales en el siglo XIX. La emisión monetaria como recurso fiscal en argentina”. En *América Latina en la Historia Económica*, nº 7, pp. 35-45.
- DE JONG, Ingrid y RATTO, Silvia (2008). “La construcción de redes políticas indígenas en el área Arauco-pampeana: la Confederación indígena de Calfulcurá (1830-1870)”. En *Intersecciones*, nº 9, pp. 241-260.
- DE LOS RIOS, Evangelina (2013). *Hacia un nuevo orden fiscal. Las formas de recaudación impositiva: instituciones, agentes y recursos. Santa Fe, Argentina (1852-1873)*. Tesis doctoral. Universitat Pompeu Fabra.
- DI MEGLIO, Gabriel (2107). “El saqueo y la muerte. El día después de la batalla de Caseros en Buenos Aires”. En Di Meglio, G. y Serulnikov, S. *La larga historia de los saqueos en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI. pp. 43-63.

- DIAZ, Benito (1959). *Juzgados de Paz de la campaña de Buenos Aires (1821-1854)*. La Plata: UNLP.
- EUJANIAN, Alejandro (2015). *El pasado en el péndulo de la política. Rosas, la provincia y la nación en el debate político de Buenos Aires, 1852-1861*. Buenos Aires: UNQ.
- GARAVAGLIA, Juan Carlos (1993). "Los labradores de san Isidro (siglos XVIII-XIX)". En *Desarrollo económico*, vol. 32, n° 128, pp. 514-542.
- GARAVAGLIA, Juan Carlos (1999). *Poder, conflicto y relaciones sociales. El Río de la Plata, XVIII-XIX*. Rosario: Homo Sapiens.
- GARAVAGLIA, Juan Carlos (2009). *San Antonio de Areco, 1680-1880. Un pueblo de la campaña, del Antiguo Régimen a la modernidad argentina*. Rosario: Prohistoria.
- GARAVAGLIA, Juan Carlos (2015). *La disputa por la construcción nacional argentina. Buenos Aires, la Confederación y las provincias (1850-1865)*. Buenos Aires: Prometeo.
- GELMAN, Jorge (2000). "Crisis y reconstrucción del orden en la campaña de Buenos Aires. Estado y sociedad en la primera mitad del siglo XIX". En *Boletín del Instituto de Historia Americana y Argentina "Dr. Emilio Ravignani"*, n° 21, pp. 7-31.
- GELMAN, Jorge (2004). "Unitarios y federales. Control político y construcción de identidades en Buenos Aires durante el primer gobierno de Rosas". En *Anuario IEHS*, n° 19, pp. 359-391
- GELMAN, Jorge (2009). *Rosas bajo fuego: los franceses, Lavalle y la rebelión de los estancieros*. Buenos Aires: Sudamericana.
- GILBERT, Joseph y NUNGENT, D. (eds.) (1994). *Everyday Forms of State Formation: Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*. Durham: Duke University Press.
- GOLDMAN, Noemí y DI MEGLIO, Gabriel (2008). "Pueblo/Pueblos". En Goldman, Noemí. *Lenguaje y revolución. Conceptos políticos claves en el Río de la Plata, 1780-1850*. Buenos Aires: Prometeo. pp. 131-143.
- GONZÁLEZ, Pilar (1999). "Los clubes electorales durante la secesión del Estado de Buenos Aires (1852-1861). La articulación de dos lógicas de representación política en el seno de la esfera pública porteña". En Sábato, Hilda (coord.). *Ciudadanía política y formación de las*

- naciones. Perspectivas históricas de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica. pp. 142-161.
- LETTIERI, Alberto (2006). *La construcción de la República de la opinión, Buenos Aires frente al interior en la década de 1850*. Buenos Aires: Prometeo.
- MORELLI, Federica (2007). "Orígenes y valores del municipalismo iberoamericano". En *Arancaria*, vol. 9, nº 18, pp. 116-129.
- PAREDES, Rogelio (1995). *Origen y poder. Poder económico y administración política en Buenos Aires, 1850-1910*. Buenos Aires: CEAL.
- QUIJADA, Mónica (2000). "El paradigma de la homogeneidad". En Quijada, Mónica; Bernand, Carmen y Schneider, Arnd (2000). *Homogeneidad y nación con un estudio de caso: Argentina, siglos XIX y XX*. Madrid: CSIC, pp. 15-56
- ROBLES, Natalia (2010). "Tensiones sociales y políticas en la campaña bonaerense: el caso de San Isidro durante el rosismo". En *Trabajos y Comunicaciones*, nº 36, pp. 37-70.
- SALABERRY, Ignacio (2009). *Brazos poderosos: inmigración, agricultura y municipio en el Estado de Buenos-Ayres: creación de la Colonia Suiza del Baradero*. Buenos Aires: De los Cuatro Vientos.
- SANJURJO, Inés (2004). *La organización político-administrativa de la campaña mendocina en el tránsito del Antiguo Régimen al Orden Liberal*. Buenos Aires: IIHD.
- SCOBIE, James (1964). *La lucha por la consolidación de la nacionalidad argentina, 1852-1862*. Buenos Aires: Solar-Hachette.
- TARANTO, Roxana (2017). *Construir y disputar el poder*. Buenos Aires: Prometeo.
- TERNAVASIO, Marcela (1991). *Municipio y política. Un vínculo histórico conflictivo*. Tesis de Maestría. Buenos Aires: FLACSO.
- TERNAVASIO, Marcela (2000). "La supresión del Cabildo de Buenos Aires: ¿Crónica de una muerte anunciada?". En *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana 'Dr. Emilio Ravignani'*, nº 21, pp. 33-73.

- WASSERMAN, Fabio (2018). "La ley y el orden. La libertad de imprenta en Buenos Aires durante la década de 1850". En *Quinto Sol*, vol. 22, nº 3, pp. 1-22.
- YANGILEVICH, Melina (2010). "Crónicas de conflictos y desilusión. Prefecturas de campaña, juzgados de paz y comisarías en Buenos Aires (1857-1859)". En Barrera, Darío. *La justicia y las formas de la autoridad. Organización política y justicias locales en territorios de frontera. El Río de la Plata, Córdoba y Tucumán, siglos XVIII y XIX*. Rosario: ISHIR-CONICET. pp. 129-153.
- YANGILEVICH, Melina (2017). "Justicia de paz y organización del territorio en la campaña sur de Buenos Aires durante la primera mitad del siglo XIX. Un diálogo con Juan Carlos Garavaglia". En *Prohistoria*, nº 28, pp. 73 – 94.



RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL AGUA EN MENDOZA

De las instituciones indianas del siglo XVIII a la organización del Estado provincial de mediados del siglo XIX

Inés Sanjurjo de Driollet

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)
Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo)
isanjurjo@mendoza-conicet.gob.ar
Mendoza, Argentina

RESUMEN

El propósito del presente trabajo es revisar y analizar las instituciones encargadas del gobierno del agua en Mendoza, cuya supervivencia siempre dependió de los ríos de la cordillera de los Andes. Se aborda el período que transcurre desde el siglo XVIII hasta la sanción de la Constitución provincial de 1854, evitando realizar una lectura desde los parámetros del Estado liberal tal como estuvo configurado a fines del siglo XIX. Se analiza el paso de la cultura jurisdiccional de Antiguo Régimen, consistente en un gobierno de jueces, a la organización de la provincia bajo la forma republicana, atendiendo particularmente al devenir de las actividades administrativa y judicial, cuyo desdoblamiento promovía la doctrina política desde la Revolución Francesa.

Palabras claves: Gestión hídrica; Cultura jurisdiccional; Gobierno de jueces; Administración; Mendoza.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to review and analyze the institutions responsible for water governance in Mendoza, whose survival always depended on the rivers of the Andes mountain range. The work approaches the colonial period that goes from the eighteenth century until the approval of the provincial Constitution in the year 1854, and leaves aside looks back that apply to this stage the parameters of the liberal State of the 19th century. Also, it analyzes the transition from jurisdictional and government culture in the hands of judges, to the organization of the province in the republican form, and pays attention to the future of administrative and judicial activities, whose unfolding promoted the political doctrine since the French Revolution.

Keywords: Water management; Jurisdictional culture; Government of judges; Administration; Mendoza.

INTRODUCCIÓN

La cuestión hídrica ha sido siempre prioritaria en Mendoza, dado que está ubicada en una zona semidesértica y su vida ha dependido de los ríos de montaña, tanto para el uso doméstico como para la producción. En este trabajo nos proponemos realizar una revisión de las instituciones mendocinas de gobierno del agua entre el siglo XVIII y mediados del siglo XIX¹. La investigación atenderá a los cambios y continuidades que se produjeron en el marco de las transformaciones políticas que experimentó Mendoza: el pase de jurisdicción de la capitanía de Chile al virreinato del Río de la Plata y la aplicación de la Real Ordenanza de Intendentes; y, luego de 1810, la transición de municipio a provincia hacia 1820, la creación de la sala de representantes y la supresión del cabildo, y la sanción de una serie de leyes fundamentales que organizaron un régimen republicano en el marco de una relativa estabilidad institucional antes de la sanción de la constitución provincial de 1853².

Como todos los funcionarios de la Monarquía con un poder legítimo, los encargados de administrar el agua en el período indiano tuvieron jurisdicción, es decir, eran jueces de diferente cuantía, que gobernaban como tales. Estos *decían* derecho tanto cuando establecían un ordenamiento como cuando entendían en contenciosos, lo que implicaba interpretar una múltiple normativa de diversas procedencias, como el derecho común, las leyes de los reinos, la costumbre, la doctrina de los juristas, etc³. Una característica de esta cultura, llamada jurisdiccional, es que proveía a todos los súbditos de mecanismos que les permitían defenderse en un juicio frente a una medida gubernamental que los afectara, si bien en la práctica para presentarse ante los juzgados superiores había que disponer de medios⁴. El gobierno de jueces tenía la particularidad de que permitía no solo resolver las disputas interpersonales

¹Otros autores han tratado la cuestión hídrica en Mendoza, la mayoría desde una perspectiva legal: Acevedo, 1979; Martínez, 1961; Martínez, 1986; Acevedo, 1979; Barrio de Villanueva, 1995; Pascualotto, 2016.

²Mendoza mostró, a diferencia de otras provincias, una cierta estabilidad política en el siglo XIX, una característica sobre la que han llamado la atención Dardo Pérez Guilhou (1997) y Bransboin (2014: 39).

³*El panorama que se ofrece a los ojos de un historiador con formación jurídica actual al dirigir su mirada al periodo de vigencia del "ius commune" presenta una característica especialmente visible: la multiplicidad de órdenes jurídicos, de "ordenamientos", entendidos en el sentido más amplio de conjuntos normativos con una cierta condición de homogeneidad.* (Vallejo, 2009: 4).

⁴Mannori, 2007: 135.

sino también llevar adelante distintas políticas, constituyendo el canal por donde circulaba y se distribuía el poder. Como sostiene Garriga, la función principal del poder político era hacer justicia, y esta se entendía el sentido de resolver conflictos entre *esferas de intereses diversas* atendiendo a derechos y deberes constituidos en el orden jurídico, motivo por el cual el poder de mandar y de juzgar eran inseparables⁵.

A finales del siglo XVIII, sin embargo, se mostró una tendencia a la preeminencia de lo administrativo –o económico- sobre lo judicial, según facultades de que dispusieron el monarca y otros funcionarios para gobernar en casos excepcionales mediante actos de *voluntad imperativa*, es decir, con una intervención más directa y no conforme al tradicional modelo judicial de gobierno. Se reducía en estos casos el espacio mediatizado por los dispositivos de la justicia para construir otro aparato, cuyo eje era el intendente, y se limitaba la posibilidad de demandar por parte de quienes se consideraban perjudicados, todo en favor de una mayor eficacia⁶. No obstante, no puede desconocerse la naturaleza judicial del poder que hasta el final caracterizó al Antiguo Régimen. Como dice Mannori, en la Europa atlántica precontemporánea –incluida su extensión en América-

(...) la actividad materialmente administrativa (...) se desarrollaba todavía esencialmente bajo la forma judicial del poder (...) en continuidad con una experiencia medieval en la que la justicia era la única función jurídicamente “visible” hasta el grado de que, en el lenguaje legal, la noción misma de potestas pública se expresaba a través del término “iurisdictio”⁷.

Ya en el período independiente, además de la idea de representación basada en la noción de voluntad general de la nación y de individuo como sujeto único de derechos, comenzó a imponerse una concepción de autoridad desdoblada en dos actividades consideradas intrínsecamente distintas por influencia de la revolución francesa: la administrativa y la judicial⁸, con lo que se tendía al abandono del modo jurisdiccional de gobernar. Sin embargo, la constatación de tenaces continuidades institucionales luego de las revoluciones de independencia ha llevado a sostener que la primera mitad del siglo XIX constituyó, desde la perspectiva

⁵Garriga, 2004: 18.

⁶Ibidem, 2006: 47.

⁷Mannori, 2007: 131.

⁸Ibidem: 125-126.

jurídica, un período con características propias, que habría que entender como *una unidad cronológica, más adecuada para comprender, sin imposiciones retrospectivas, la propia dinámica de transición desatada tras la caída del imperio atlántico*⁹. En atención a ello, y habida cuenta de la centralidad que siempre tuvo la administración del agua en Mendoza, nos interesa estudiar la organización que se dio a la autoridad que entendió en esta materia en la época colonial y en el tránsito a la etapa post revolucionaria hasta el momento anterior a la sanción de la constitución provincial. Sobre el período independiente, se buscará indagar si la organización republicana que se fue dando la provincia implicó la pronta diferenciación de administración y justicia, de modo que la gestión hídrica no fuera ejercida por órganos que actuaran judicialmente, o si esta mantuvo connotaciones propias de la cultura jurídica indiana¹⁰.

IMPORTANCIA DEL AGUA EN MENDOZA Y SU ADMINISTRACIÓN EN EL PERÍODO HISPÁNICO

Cuando los españoles llegaron desde Chile a Mendoza en el siglo XVI, encontraron un régimen hídrico consistente en canales provenientes de los ríos cordilleranos, que era utilizado por la población huarpe allí asentada. La ciudad, que junto con las de San Juan y San Luis formaron el corregimiento de Cuyo como parte de aquella capitanía, siempre necesitó del agua de los deshielos de las altas cumbres para su supervivencia. Desde el momento en que el ejido fue definido, se concretó la traza de riego sobre al menos cuatro acequias principales ya existentes en el período prehispánico, que derivaban el agua del río Mendoza. Es decir, desde los inicios de la ciudad se habría configurado básicamente el sistema de aprovechamiento del oasis¹¹.

Rápidamente se organizó un régimen público de administración del recurso hídrico. Las aguas en Indias normalmente fueron un bien realengo, pero cuando se fundaban ciudades y villas se entendía que la Monarquía se las cedía, por lo que se constituían en un bien público, cuya administración

⁹Agüero, 2010. Martínez Pérez afirma que en la Península, luego de sancionada la Constitución de Cádiz, el gobierno jurisdiccional continuó, contribuyendo el hecho de que la corporación siguió siendo la unidad de medida del orden político (Martínez Pérez, 2008: 239).

¹⁰Sobre estas cuestiones ha trabajado últimamente, para Santa Fe, Darío Barrera (2018: 371-406).

¹¹ Ponte, 2006: 60.

estuvo en manos de los cabildos¹². En Mendoza, la necesidad de que todos pudieran proveerse hizo inevitable que el ayuntamiento controlara la apertura de tomas y canales para impedir los aprovechamientos desmedidos. El sentido que se daba a su uso era que todos tuvieran la necesaria, tanto para el consumo humano como para la producción agrícola, *sin que falte ni sobre para que no haga daño*¹³. El *que sobre*, se refería a los perjuicios que causaban los anegamientos por los desagües mal ubicados o por el taponamiento de los cauces. A fin de que se cumpliera ese principio de justicia distributiva, los bandos de buen gobierno mandaban a los vecinos limpiar y reparar los canales que pasaban por sus propiedades, para que llegara a las otras haciendas y evitar los desbordes que terminaban obstruyendo calles y arruinando sembradíos. Los abusos en el uso y los desacuerdos por los derechos de los propietarios dieron lugar a que los juzgados se ocuparan de un sinnúmero de pleitos.

Existían dos clases de jueces en el gobierno de las ciudades. De un lado, los de designación regia, como lo fue el corregidor de Cuyo. Este funcionario tuvo vigencia hasta 1783, año en el que el corregimiento, luego de su incorporación al virreinato del Río de la Plata, fue suprimido con la aplicación de la Ordenanza de Intendentes. Desde entonces, las tres ciudades integraron la intendencia de Córdoba, siendo la máxima autoridad de designación real el gobernador intendente con sede en esta última ciudad. De otro lado, estaban los jueces de la república o cabildo, principalmente los alcaldes de primero y segundo voto, que ejercían la justicia ordinaria de primera instancia vinculada a los vecinos de la ciudad, aunque se consideraba que la justicia en cuanto ejercicio de jurisdicción, ya fuera desempeñada por oficiales reales o por miembros del cabildo, pertenecía al rey¹⁴.

Los cabildos también se ocuparon del regimiento de la ciudad, consistente en el *gobierno político y económico*, el cual constituía una facultad privativa de los vecinos para administrar sus propios bienes y procurar el bienestar de la comunidad¹⁵. Como parte de esa facultad, esos cuerpos ejercían la policía, término que hacía referencia a *la buena orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliendo las leyes y ordenanzas establecidas para su mejor gobierno*, según definición del

¹²Dougnac Rodríguez, 2000: 283. Vergara Blanco, 1992: 319.

¹³ Archivo General de la Provincia de Mendoza (en adelante: AGPM), Colonial, C. 80.

¹⁴Agüero, 2005: 135-136.

¹⁵Ibídem: 135.

primer diccionario en 1837¹⁶. La tratadística ilustrada vinculaba el vocablo al *arreglado y ordenado vivir ciudadano*, y en cuanto *oeconomica*¹⁷ o expresión del gobierno económico para el bienestar de la comunidad, tuvo una manifestación acabada en la Ordenanza de Intendentes, en el apartado titulado *Causa de Policía*. La ordenanza se refería a *la Policía y mayor utilidad de mis Vasallos*, en lo relativo a puentes y caminos, orden y costumbres, seguridad en los pueblos, aumento de la agricultura y la ganadería, higiene y urbanismo, abasto y control monetario;¹⁸ todas materias en las que tuvieron intervención los ayuntamientos mediante el dictado de normas para el buen regimiento de las ciudades, potestad que compartían con el oficial regio¹⁹.

Entre tales funciones, el cabildo se encargó de la buena distribución y justicia de aguas, concurriendo también en su desempeño el funcionario de la Corona a cargo de la provincia. No hemos encontrado que la corporación mendocina diese un reglamento específico, como ocurrió por ejemplo con el cabildo de Catamarca²⁰, aunque dictó, en cambio, numerosos bandos y ordenanzas en los que incluyó asuntos vinculados a la administración hídrica: recomposición y limpieza de canales—prohibiendo, por ejemplo, que se lavase ropa en las acequias y controlando que se evitaran los residuos de los relaves de metales o de fábricas de jabón—, acarreo de agua desde el río en casos de escasez en la ciudad, etc²¹. En la primera mitad del siglo XVIII, salvo la existencia de un alcalde mayor de aguas en 1706²², fueron los alcaldes ordinarios quienes se encargaron del gobierno de las aguas. Ya en 1755, la audiencia de Santiago permitió el nombramiento de dos alcaldes de agua, unos jueces menores sin asiento en la corporación, elegidos regularmente cada año entre 1759 y 1764 con el fin de

¹⁶Citado por Vallejo, 2004: 54. A partir del significado dado en el Tesoro de Covarrubias (1611), Tau Anzoátegui sostiene que policía en una de sus acepciones apunta a designar *el gobierno de las cosas menudas de la ciudad y adorno de ella y limpieza*, mientras que el diccionario de autoridades, un siglo después, introdujo un matiz que duró en el tiempo: término por el que se designa al cuerpo que mantiene el orden público y la seguridad de los ciudadanos (Tau Anzoátegui, 2004).

¹⁷Sobre el uso de este concepto: Zamora, 2012.

¹⁸Art. 53 a 70 de la Real Ordenanza de Intendentes. Sobre las funciones de los cabildos, entre otros puede verse: Bayle, 1952; Zorraquín Becú, 1952.

¹⁹Agüero, 2005: 142.

²⁰Mariluz Urquijo, 1951: 3-6.

²¹Sanjurjo de Driollet, 2012: 157-180.

²²Ibidem.

(...) atender la distribución de las aguas y limpiar las acequias y que distributivamente gocen los labradores el beneficio del agua, quienes se desempeñaron despachando autos y actuando en lo que fuere perteneciente a la buena repartición de aguas²³.

Tales pequeños magistrados debían conceder las apelaciones ante los alcaldes ordinarios o el corregidor²⁴. En 1765, no obstante, el alto tribunal suprimió dichos cargos, estableciendo que los alcaldes del cabildo, alternándose en turnos de tres meses cada uno, ejercieran esas funciones²⁵. Sin embargo, con el tiempo estos se vieron desbordados por los crecientes asuntos que caían bajo su competencia, debido al crecimiento de la ciudad. Por tal motivo, en 1782 fueron creados unos comisionados de acequia para cada uno de los principales cursos, a los que se otorgó la facultad de *compeler y apremiar a los interesados para la ejecución de los reparos y abertura de dicha acequia y distribución económica de sus aguas*²⁶. Estos jueces menores, sin asiento en la corporación, tuvieron competencia para realizar sumarios que debían remitir a los alcaldes ordinarios y ejercieron jurisdicción de poca cuantía en la imposición de multas, además de otras tareas, como dar informes y su parecer, previa vista de ojos, en causas radicadas en los juzgados de aquellos.

EL GOBIERNO DE LAS AGUAS EN EL PERÍODO INDEPENDIENTE. EL REGLAMENTO DE POLICÍA DE 1828, UNA ORGANIZACIÓN MODERNIZANTE

Un texto ineludible sobre la organización jurídica en materia de irrigación en Mendoza es el de Guillermo Cano, de 1941²⁷. Este autor ubica los comienzos de la gestión hídrica en Mendoza con la creación del regidor juez de aguas en 1810, y menciona esta medida como propia de los “albores de la nacionalidad”²⁸, según un concepto que ubica el origen de los Estados nacionales en el momento de las revoluciones de independencia, y que ha

²³Actas de Cabildo, AGPM, Colonial, C. 14.

²⁴Ibídem.

²⁵Ibídem, C. 15.

²⁶Martínez, 1961: 18.

²⁷Cano, 1941.

²⁸Ibídem: 187.

sido revisado posteriormente por la historiografía²⁹. Sin dudas, la instauración del regidor juez de aguas en 1810 se situó plenamente dentro de los cánones de la cultura jurisdiccional indiana. Este magistrado cumplió funciones administrativas y judiciales de mayor cuantía, y como regidor que era tenía asiento y voto en la corporación. El otorgamiento de esta función especial a un regidor estuvo acorde con la creciente complejidad que había adquirido la cuestión hídrica en el marco del crecimiento poblacional y la extensión del espacio productivo en esos años. Había una diferencia entre este oficio y los jueces nombrados hasta ese momento, que actuaban solo en casos de menor cuantía y en subordinación a los alcaldes ordinarios. Consta que en 1813 colaboraron con el regidor juez de aguas los alcaldes de hermandad, a quienes se dio comisión para ocuparse del ramo en la campaña³⁰, mientras que en el recinto urbano era secundado por los decuriones, jueces inferiores con facultades policiales y judiciales, que actuaron en los cuarteles o barrios en lugar de los alcaldes de barrio establecidos en el siglo XVIII³¹.

En 1813, Mendoza, San Juan y San Luis volvieron a conformar una provincia: la gobernación intendencia de Cuyo, y desde entonces el gobernador intendente presidió el ayuntamiento de la primera, que era la capital. Esta organización política perduró hasta 1820, cuando se disolvió la intendencia cuyana, y, como las otras ciudades o pueblos del territorio rioplatense, Mendoza se convirtió en provincia, abandonando su antiguo carácter municipal³². La mayoría de las nuevas provincias surgidas por la desintegración de las gobernaciones intendencias y conformadas sobre la base territorial de jurisdicción de los cabildos, buscaron organizarse mediante constituciones, según los principios del liberalismo político. En el caso de Mendoza no se sancionó una carta constitucional hasta 1854, pero se fue configurando un régimen republicano por medio de un conjunto de leyes fundamentales –como las llamó Alberdi³³– dictadas a medida que las

²⁹La renovada mirada sobre esta cuestión ha mostrado que no fue inmediata sino larga y complicada la formación de las nuevas comunidades políticas luego de las revoluciones de independencia americanas. Entre otros estudios: Guerra, 1992; Sábato, 1999.

³⁰Cano, 1941: 87.

³¹Sobre los decuriones, ver: Acevedo, 1973; Molina, 2007.

³²Sanjurjo, 2018.

³³Alberdi, 1920: 7. Se trató de un régimen de leyes que por su trascendencia fueron consideradas *fundamentales* por Juan B. Alberdi, pero que eran *flexibles* en cuanto que fueron sancionadas por la Legislatura y podían ser modificadas como cualquier ley (Seghesso de López, 1997).

necesidades lo fueron requiriendo³⁴. Se nombró un gobernador y capitán general de la provincia, y se creó una sala de representantes con la expresa función de representar al pueblo de una manera más ordenada que los cabildos abiertos que se realizaban frecuentemente.³⁵ Los representantes debían ser elegidos mediante sufragio de segundo grado por la misma junta electoral que designaba a los capitulares.³⁶ Si bien esto respondía a una concepción de sociedad política formada ya no por corporaciones sino por simples individuos que se expresaban a través de los comicios, en la práctica estas siguieron teniendo vigencia. El ayuntamiento controló la elección de los miembros de la junta electoral y, por lo tanto, también la designación de los propios capitulares y de los integrantes de la sala.

El Reglamento del cabildo dictado por el gobernador Tomás Godoy Cruz en 1821 evidencia el funcionamiento pleno de esta institución en ese momento, la cual tenía un activo intercambio con la sala, como se desprende de las actas de sesiones de esta³⁷. En materia de aguas, esta norma realizó una diferenciación entre las urbanas –preferentemente de consumo doméstico- que puso a cargo del regidor juez de policía, y las rurales o rústicas –de gran importancia para los establecimientos agropecuarios- que estuvieron a cargo del regidor juez de aguas, ambos con asiento en el cabildo. A este último se le reconoció la *jurisdicción exclusiva en materias así contenciosas como de oficio referentes a este*

³⁴Es interesante, en este sentido, una Resolución de la Legislatura de 1835 por la que se creaba un Juez de Alzadas en lugar del Tribunal de la Cámara de justicia, que muestra el carácter empírico de la dinámica organizacional del poder en Mendoza antes de la sanción de la carta provincial de 1854: Art. 9 *Como las mejoras en la administración de justicia son el resultado de la experiencia, la presente resolución será modificada, adicionada y corregida tan luego como el tiempo y las circunstancias lo demarquen*. Ahumada, 1860: 104-105.

³⁵Academia Nacional de la Historia, 1998: pp. 237-238; Sanjurjo de Driollet, 2018.

³⁶En Mendoza se siguió el Reglamento de 1817 para la elección de los oficios concejiles. Este reglamento, en seguimiento del Estatuto de 1815 y el de 1816, dispuso la elección indirecta en villas y ciudades donde hubiere cabildos, debiendo votar los ciudadanos inscriptos en el registro cívico del cabildo por un número de electores proporcional al número de habitantes. El acto debía ser presidido por los dos alcaldes y un regidor, y el escrutinio debía ser realizado por el cabildo, siendo elegidos como miembros de la junta electoral (San Martino de Dromi, 1994: 2280-2281 y Seghesso de López, 1997: 51). Según Eugenia Molina, las prácticas electorales mendocinas mostraron un apego estricto a esa letra legal y al posterior Reglamento Provisorio de 1817 en materia de comicios (2010).

³⁷Academia Nacional de la Historia, 1998.

ramo, en relación con el reparto de las aguas rurales, el abasto de ellas, las obras que se emprendiesen al efecto, la prevención de las inundaciones en las calles mediante la reparación de cauces, y la expedición de providencias para solucionar estas cuestiones. Debía *entender y sentenciar las causas contenciosas sobre daños de aguas, dirección de acequias, desagües y otras semejantes*, y hacer cumplir la reglamentación cuyo proyecto sería elaborado por una comisión y aprobado por el gobierno³⁸. Puede advertirse que se enfatizaba la especialización de este magistrado, al otorgarle exclusiva y amplia jurisdicción en materia de aguas, concretamente las rurales, que eran las destinadas al riego de las haciendas y demás establecimientos productivos, y cuya distribución afectaba importantes intereses.

Por su parte, el regidor juez de policía debía vigilar que no faltase el recurso *en las acequias que prove(en) las hijuelas de la ciudad, de que ella tenga el aseo correspondiente y de que se reparta con igualdad*³⁹, lo que muestra la permanencia del concepto de justicia distributiva en relación con este bien imprescindible y escaso en Mendoza. Le otorgaba también *jurisdicción en los asuntos contenciosos de estas aguas urbanas (...) así como lo son del juez de aguas el conocimiento de las rústicas*⁴⁰. Puede decirse que no se presentaban mayores novedades por la permanencia de las funciones de policía y judiciales en la materia a cargo de los mismos agentes insertos en el cabildo, salvo la distinción que se hacía de aguas urbanas y rurales a cargo de diferentes magistrados, indudablemente a los fines de una mayor eficiencia.

Pronto la sala fue adquiriendo nuevas facultades, de las cuales muchas habían sido propias del ayuntamiento. Además de constituirse en órgano consultor del gobernador, dictó normas sobre el gobierno local y decidió sobre las relaciones con las otras provincias⁴¹, quedando en evidencia el carácter de simple órgano ejecutor que progresivamente fue adquiriendo el cabildo. Esta realidad sirvió para argumentar a favor de la abolición de este cuerpo por parte de sectores impregnados de la Ideología,

³⁸Ordenanzas Provisionales del Muy Ilustre Cabildo y Regimiento de la Ciudad de Mendoza de 1821, copia del 23 de enero de 1823. AGPM, Independiente, C. 199.

³⁹Ibídem.

⁴⁰Ibídem.

⁴¹Su labor legislativa también se ocupó de la creación de nuevas instituciones para la provincia que se estaba organizando, como la creación de una Cámara de Apelaciones y la sanción de su Reglamento en 1822. *Actas de la Legislatura*, 1998: 70, 71 y 128.

que terminaron por dominar la situación en la sala luego de una asonada militar⁴². Lo cierto es que en 1824 este organismo votó la creación de dos jueces de primera instancia con las atribuciones de los alcaldes ordinarios, que eran suprimidos. El nombramiento de los nuevos magistrados quedaba a cargo del gobernador, ante quien, además, debía apelarse de sus fallos⁴³. Asimismo, creó el oficio de *juez de policía con jurisdicción ordinaria*, también designado por el gobernador, quien debía constituir la alzada para los recursos de las partes agraviadas por sus resoluciones. Con ello desaparecía también el regidor a cargo de ese ramo⁴⁴. De tal manera, el cabildo quedaba descabezado y vaciado de sus facultades de justicia y policía.

Finalmente, la antigua institución fue abolida en 1825, mediante una resolución de la sala que además dispuso la supresión del juez de aguas y la entrega de sus facultades al juez de policía, en un movimiento que, como había ocurrido con la reforma rivadaviana en Buenos Aires, tendía a la concentración de funciones en este agente dependiente del gobernador. Una novedad fue que por la misma resolución se retiró al juez de policía la jurisdicción ordinaria tanto en materia de policía como en la de aguas (art. 10), aunque mantenía el título que hacía alusión a ella⁴⁵. Se trataba de una medida que separaba las actividades administrativas y las judiciales en los estratos medio altos de la administración, quedando las primeras a cargo de este funcionario y las segundas en manos de los jueces ordinarios de primera instancia en lo civil y criminal que actuaban en la ciudad y distritos aledaños. En cambio, en los niveles inferiores del funcionariado, los comisarios y decuriones, seguían reuniendo facultades de policía y justicia de menor cuantía.

Acorde con los aires renovadores que imprimió la Ideología, la sala sancionó el Reglamento de Policía de 1828, que ordenaba todo lo relativo a esta materia, regulando tanto los asuntos que caían en ella como la actuación de los agentes a cargo y su distribución en el territorio. La organización jerárquica de los agentes –jefe de policía, comisarios y decuriones- establecidos en distritos de mayor a menor categoría, tuvo un sesgo racionalista⁴⁶. Con esta norma el juez de policía pasó a llamarse Jefe

⁴²Sanjurjo, 2018.

⁴³H. Resolución de julio de 1824. Ahumada, 1860: 28.

⁴⁴H. Resolución de 15 de setiembre de 1824. Ahumada, 1860: 32.

⁴⁵H. Resolución de 11 de mayo de 1825. Ahumada, 1860: 39.

⁴⁶Sanjurjo de Driollet, 2004: 43 ss. *La cuestión de saber cuál era la mejor subdivisión del espacio político* fue un problema de finales del siglo XVIII, como *síntoma del*

de Policía, en concordancia con el carácter exclusivamente administrativo que adquirió el cargo al sustraérsele las facultades judiciales en 1825. Este funcionario se convirtió en el *ejecutor o agente inmediato del gobierno para expedirse en este ramo*⁴⁷. Figura clave del nuevo régimen, quedaba como responsable del amplio abanico de funciones que había cumplido el cabildo en cuanto a la *oeconomica* o gobierno municipal: aseo, ornato y buen orden de la ciudad y sus arrabales, paseos públicos, calles y caminos, cárceles, prisiones, hospitales, cementerios, escuelas, iglesias, conventos y cualesquiera lugares públicos; arreglo de pesas y medidas; educación y atención de niños desamparados y cuidado de pordioseros; seguridad y tranquilidad civil, personal y doméstica de todos los ciudadanos, previniendo crímenes y aprehendiendo vagos y delincuentes; etc. Para este gran conjunto de tareas, el jefe de policía contó –al estilo de la administración napoleónica- con la jerarquía de agentes territoriales que le estaban subordinados: comisarios a cargo de los departamentos y decuriones a cargo de los cuarteles en que se dividían los departamentos, todos con facultades conciliatorias y de justicia de menor cuantía o gravedad⁴⁸.

En materia hídrica, el reglamento mencionaba las tareas de los agentes inferiores: *23. Los decuriones harán abrir las hijuelas en los meses de febrero, abril, octubre y diciembre (...) 25. (...) harán reparar los puentes, a costa de los interesados que perciben el agua;* etc. También colaboraron los comisionados o jueces de acequia, encargados de la distribución y buen uso y con capacidad de imponer multas a los infractores. Un expediente de 1830 muestra a ese alto funcionario dando órdenes a esos agentes a fin de evitar derrames y lograr que todos tuvieran el agua necesaria para sus cultivos, lo cual comunicaba al gobernador⁴⁹.

El hecho de que al jefe de policía, directamente subordinado al gobernador y su ministro de gobierno, no se le dieran facultades de justicia ordinaria en la normativa de 1825 y 1828 –las cuales quedaban en los juzgados de primera instancia en la ciudad y de dos jueces subdelegados en las zonas rurales- muestra su carácter modernizante por cuanto tendía a

advenimiento de una nueva lectura política del espacio, proveniente, en último término, de una nueva matriz básica de reflexión (Hespanha, 1989: 85). El máximo exponente fue el modelo napoleónico, un *sistema jerárquico construido según los principios de la razón, una pirámide de poder geoméricamente exacta, concebido totalmente en el sentido racional matemático de la Ilustración* (Schulze, 1994: 81).

⁴⁷Reglamento de Policía de 28 de marzo de 1828. Ahumada, 1860; 54 ss.

⁴⁸Reglamento de Policía... cit.

⁴⁹AGPM, Independiente, C. 100.

la separación de funciones en estos niveles de la administración provincial. Esto no ocurría con los agentes inferiores, en los que se unían las facultades policiales a las de justicia de ínfima cuantía. El Reglamento de 1828 tuvo muy larga vigencia en la provincia en la mayoría de sus disposiciones⁵⁰, salvo en algunas cuestiones, entre las que, como veremos, estuvo lo relativo al gobierno de aguas.

EL RETORNO A UN JUEZ DE AGUAS: SU CREACIÓN EN 1833 Y SU RATIFICACIÓN POR EL REGLAMENTO DE AGUAS DE 1844

En 1831, el jefe de policía expuso sobre *las dificultades que siente para administrar el ramo de aguas, por las muchas e importantes atenciones que gravitan sobre aquel Departamento* (de Policía). En consecuencia, el gobernador Tomás Godoy Cruz dispuso que el ramo quedara provisoriamente a cargo de un comisionado especial, llamado Comisario General de Aguas, que continuaba bajo la órbita del jefe de policía⁵¹. En 1833, sin embargo, la Legislatura creó el cargo de Juez General de Aguas de la provincia, al que se dieron funciones tanto administrativas como judiciales y se lo sustrajo del departamento de Policía.

Por esta resolución se estableció que el nuevo magistrado habría de contar con *las mismas atribuciones que tenía antes de extinguirse*⁵², lo que constituía una referencia al regidor juez de aguas del antiguo cabildo. Este juez capitular había tenido exclusiva incumbencia en el recurso destinado a riego –aguas rústicas–, según el reglamento dado a la institución en 1821; sin embargo, esta especificación no fue hecha por la resolución de 1833. El posterior decreto de nombramiento del ciudadano José Gabriel Puebla en la nueva función, estableció que quedaba a cargo de todos los casos que abrazaba el ramo además de *la jurisdicción ordinaria que le corresponde en sus ocurrencias*. Esta norma dispuso, asimismo, que *por el Reglamento de Policía que se le pasará, advertirá las atribuciones y funciones que le son peculiares*⁵³. Vale decir que el nuevo juez de aguas debía ocuparse tanto de la distribución del recurso para riego de propiedades rurales como de la del recinto urbano, tal como ocurrió hasta ese momento con el Jefe de Policía.

⁵⁰Un decreto gubernativo de Pedro Pascual Segura del 22 de febrero de 1845 reiteraba la observancia del Reglamento de Policía de 1828. Otro tanto ocurrió con un decreto del 6 de abril de 1852, del mismo Segura. Ahumada, 1860: 152 y 215.

⁵¹Decreto gubernativo creando una comisión para el ramo de aguas, de 8 de febrero de 1831, Ahumada, 1860: 74-75 y AGPM, Independiente, C. 100, 1831.

⁵²H. Resolución de 16 de diciembre de 1833. Ahumada, 1860: 81.

⁵³Decreto de 18 de diciembre de 1833. Ahumada, 1860: 81-82.

Se creaba, así, una figura de gran autonomía con la que se revertía, en materia hídrica, el desdoblamiento de administración y justicia en los estratos medio altos de gobierno. Esto significaba volver a una organización propia del Antiguo Régimen, en la que el poder de juzgar y el de mandar eran inseparables. Una diferencia con el regidor juez de aguas del reglamento capitular de 1821 radicaba en que mientras este integraba el ayuntamiento, el nuevo magistrado se subordinaba directamente al gobernador de la provincia. Además, la norma de 1833 distinguía expresamente entre las funciones administrativas y las judiciales, aunque las atribuía al mismo cargo.

Tal fue la importancia del nuevo magistrado, que se dispuso que del mismo modo que otros *funcionarios públicos* que ejercían *jurisdicción en el interior y exterior de la población*, portara bastón de puño de oro o tumbaga con borlas de seda negra⁵⁴, insignia que remitía a la vara de justicia usada por los antiguos jueces regios y capitulares. Vale decir que no sólo se volvía a la configuración de un oficio al modo de la cultura jurisdiccional sino que se aprovechaba la simbología tradicional de la autoridad. Fueron acreedores de este distintivo el presidente de la cámara de justicia, los jueces de primera instancia en lo civil y criminal, el jefe de policía, el auditor de guerra, el juez de aguas y los subdelegados, mientras que para los comisarios se dispuso el uso de bastón de puño de plata. De la lista se desprende que la expresión jurisdicción usada en este reglamento como así también el bastón de connotaciones indianas, no aludían ya necesariamente al ejercicio de la función judicial. Así lo demuestra el hecho de que el jefe de policía, que solo tenía facultades administrativas, se contara entre los agentes que debían usar vara. El término jurisdicción era usado en este momento en el sentido más amplio de ejercicio legítimo de poder sobre cierto territorio, aunque seguía vigente también la acepción alusiva a las facultades propias de los jueces⁵⁵.

Guillermo Cano señala como una particularidad el hecho de que no se aplicaran las ideas de Montesquieu sobre división de poderes, al

⁵⁴Decreto de 13 de julio de 1834. Ahumada, 1860: 85-86.

⁵⁵La RAE da como primera acepción de jurisdicción: “poder o autoridad que tiene alguien para gobernar” y en segundo lugar poder que tienen los jueces y tribunales para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado”, mientras que en tercero y sexto lugar la acepción es territorio al que se extiende una jurisdicción (<http://dle.rae.es/srv/fetch?id=MeIW1By>). Además del juez de aguas, hubo otros juzgados especiales, que fueron el de Comercio y Minas (Acuerdo de la Ilustrísima Cámara de Justicia, 18 de febrero de 1843. Ahumada, 1860: 148-149).

observar esa característica de que el órgano judicial del regadío tuviera también las facultades administrativas⁵⁶. Es de destacar que el regreso a la reunión de dichas funciones ocurrió por entonces también con otros altos funcionarios del andamiaje gubernativo, tal el caso de los jueces subdelegados a cargo de los departamentos rurales. Estos magistrados creados en 1820 con facultades de justicia ordinaria en materia civil y penal para dos núcleos de población de la campaña –la Villa Nueva de San Martín y la de San Carlos–, en 1834 adquirieron también las funciones de agentes territoriales del Ejecutivo y de policía rural y urbana en las villas departamentales. Así lo estableció el Reglamento de Estancias de ese año, elaborado por una comisión de hacendados con el objetivo de lograr el orden –previniendo robo de ganado y otros desmanes en los campos– y alentar la prosperidad en los establecimientos, en momentos en que se impulsaba la ganadería y su comercio en Chile⁵⁷.

Muy importante fue el Reglamento del Juzgado de Aguas de 1844, dictado durante la gobernación de José Félix Aldao, porque afianzó la figura del juez de aguas restablecido en 1833, regulando sus funciones administrativas y el procedimiento de su actuación judicial. Elaborado por una comisión especial, y elevado al gobierno para su conocimiento y aceptación, otorgaba al juez general de aguas la jurisdicción ordinaria en todos los asuntos de mayor cuantía en la materia, entendiéndose por estos los que pasaban de 50 pesos⁵⁸. Estableció que este juez lego debía llevar los juicios por escrito y contar con dictamen de un asesor titular siempre que se tratara de artículos de derecho. Entre sus funciones administrativas sería de su resorte entender en el contrato de subastadores del río, hacer pagar el impuesto de prorrata y presentar el presupuesto anual de los trabajos que debían hacerse en los canales. Sus decisiones tenían que ser acatadas y obedecidas, y tenía la facultad de apremiar y ejecutar a los infractores con multas pecuniarias, arrestos y privación del uso del agua para riego según las circunstancias. En los asuntos por escrito que se sustanciaban en su juzgado, debía conceder apelación de sus resoluciones ante el presidente de la cámara de justicia –que con intermitencias actuó desde 1822⁵⁹. Por

⁵⁶Cano, 1941: 137.

⁵⁷Reglamento de Estancias de 15 de marzo de 1834. Ahumada, 1860: 87 ss. Sobre el modelo de ganadería comercial promovido por entonces por la elite mendocina: Richard-Jorba, 1998.

⁵⁸Reglamento del Juzgado de Aguas, 1844. AGPM, Independiente, C. 198. Cfr. Martínez, 1986.

⁵⁹Seghesso, 1997: 112.

último, subordinados al juez general de aguas debían actuar unos jueces de hijuelas o acequias con la tarea de atender las demandas en forma verbal en casos de menor cuantía. Estos tenían que conceder la apelación de sus sentencias ante aquel, y ejercer funciones administrativas en relación con el buen estado de los cauces que caían bajo su jurisdicción: apertura y reparación de acequias, construcción de puentes, cuidado de tomas y compuertas, etc. Asimismo, dichos oficiales tendrían a su cargo la tarea de formar un reglamento para el régimen de sus respectivas hijuelas, algo que no era ajeno a la tradición por cuanto en la concepción jurisdiccional de Antiguo Régimen los jueces no se limitaban a la resolución de contenciosos, sino que la jurisdicción también les otorgaba facultades para regular o legislar.⁶⁰

Por otra parte, el Reglamento de 1844 dispuso que en el juzgado general de aguas fueran *allanados* todos los fueros sin excepción de eclesiásticos y militares⁶¹, cuando el Reglamento de Justicia de 1834, vigente entonces, establecía la abolición de todos los privilegios personales o de causa, *con excepción de los fueros eclesiástico y militar*⁶². Con ello se completaba la supresión de las prerrogativas de tipo corporativo en cuestión de aguas. Era una medida que se enmarcaba dentro de la función tuitiva del bienestar general y se correspondía con las potestades propias de la *oeconomica*, en las que se originaba el desarrollo del poder de policía. La misma tenía congruencia con el concepto de igualdad jurídica orientado a la protección de derechos de los propietarios de campos y labranzas, promovida por las autoridades federales en el marco de políticas que buscaban una mayor productividad de las haciendas, y que dieron lugar a otras normas, como el Reglamento de Estancias de 1845⁶³. Estos lineamientos provenían de la década anterior, cuando se sancionó el Reglamento de Estancias de 1834, y pueden advertirse en el mensaje dado por el gobernador Pedro Molina a la legislatura en 1835:

⁶⁰La Ley Adicional al Reglamento del Juzgado de Aguas sancionada en 1848, realizó un cambio al reglamento de 1844 al establecer que en los asuntos verbales en materia de aguas, se debía conceder *el recurso de apelación para ante el Presidente de la Ilustrísima Cámara de Justicia, en la forma y términos que lo acuerda el Reglamento del Juzgado de Aguas para los asuntos por escrito*. En relación con ello, el art. 2 derogaba el artículo 8 del Reglamento de Aguas de 1844 *en el que se ordena que el Juez de Aguas en los asuntos verbales es el último recurso*. Ahumada, 1860: 199-200.

⁶¹Ibídem.

⁶²Ibídem: 103.

⁶³Reglamento de Estancias de 9 de octubre de 1845. Ahumada, 1860: 162 ss.

*El primer empeño al encargarme del mando supremo de la Provincia ha sido restablecer a los ciudadanos en la plenitud de sus derechos. Nada les arrebató sus fortunas, ellos disponen a su arbitrio de todo lo que les pertenece, las cargas se reparten con igualdad, un mismo código los ampara, o una misma ley los condena. El gobierno presta protección decidida al vecino laborioso, al amigo de la tranquilidad, a los hombres de orden...*⁶⁴

En cuanto al Reglamento de Administración de Justicia de 1852, si bien no se ocupó específicamente de las funciones del juez general de aguas –ya detalladas en la norma de 1844-, ubicó a este funcionario dentro del Poder Judicial:

*Los Jueces de Comercio, Minas, Aguas, los Subdelegados de Villa y Comisarios de departamentos, llevarán un libro foliado y rubricado por un Escribano de la Ilustrísima Cámara, donde inscribirán las actas de las demandas que resolviesen, según lo ordena el Reglamento de Administración de Justicia para los juicios verbales*⁶⁵.

Otra reforma que estableció el reglamento de 1852 fue que a partir de entonces los jueces de primera instancia en lo civil y criminal debían ser letrados, mientras que el resto de los magistrados mencionados, incluido el juez de aguas, seguían siendo legos. En cuanto a las funciones administrativas de este último, fueron ratificadas por otras normas, como un decreto gubernativo que disponía que controlase el cumplimiento de las tareas del tomero⁶⁶ del zanjón principal de la ciudad: demarcar la cantidad de agua de su respectiva hijuela, inspeccionar que los propietarios no

⁶⁴Mensaje del gobernador Pedro Molina a la Legislatura, 10 de febrero de 1835. Archivo de la Legislatura de Mendoza, C.6.

⁶⁵Cap. II Art. 5°. Reglamento de Administración de Justicia de 21 de mayo de 1852. Ahumada, 1860: 222.

⁶⁶Repartidor de agua; su trabajo consiste en recorrer y observar las necesidades de los regantes de la zona de riego que le ha sido asignada.

mandasen por su cuenta a peones a echar el líquido, y vigilar que no se innovara respecto de las medidas determinadas por el tomero general⁶⁷.

Cano sostiene que la centralidad del reglamento de 1844 en la historia del derecho público mendocino se debió a que rigió hasta el momento en que se dictó la ley de 1884, que modernizó la administración del agua.⁶⁸ Sin embargo, no se puede dejar de tener en cuenta el conjunto reglamentos particulares que se sancionaron para los distintos canales como consecuencia de la expansión del espacio productivo. En este sentido, tuvo gran importancia la normativa que se dieron los departamentos de Junín y San Martín, cuyas disposiciones, según Julián Barraquero, fueron de hecho extendidas a toda la provincia⁶⁹. Precisamente, a los fines de lograr una ley provincial más eficiente, en 1852 se formó una comisión para realizar una reforma, aunque no tuvo mayores resultados⁷⁰.

Entre las normas para las localidades, se destaca un decreto gubernativo de 1837 para San Martín que reglamentó el ramo de aguas de la villa, un núcleo poblacional que fue creciendo desde la primera década independiente, y que estaba ubicado al Este de la provincia, en una zona regada por el río Tunuyán. Se mencionaba al *juez principal de aguas* de la localidad, a cargo del control del cumplimiento de lo mandado, quien se sumaba a las otras autoridades locales: subdelegado, comisarios y decuriones⁷¹. En 1853, acorde con la problemática local, un decreto designó a un vecino como *Subdelegado de Aguas de San Martín*, quien en tal calidad debía ser el responsable del ramo *de aguas de irrigación* del lugar⁷². La elección de dicho agente fue realizada por 11 propietarios del distrito entre tres candidatos propuestos por la autoridad departamental⁷³. Luego, con el fin de terminar con abusos y vicios en la distribución hídrica, otro decreto mandó observar, en esa villa y demás poblaciones que se proveían de las acequias derivadas del río Tunuyán, el Reglamento de Aguas dado

⁶⁷Decreto gubernativo de Pedro Pascual Segura, 5 de octubre de 1852. Ahumada, 1860: 229.

⁶⁸Cano, 1940: 55. El reglamento de 1844 consta de 21 artículos en los que establece el modo de aprovechamiento de las aguas, las concesiones, el gobierno administrativo, la organización jurídica, el régimen económico financiero, etc. Segheso de López, 1997: 340.

⁶⁹Memoria para el año 1880 presentada a la Legislatura por el Ministro de Gobierno y Hacienda Dr. Julián Barraquero, Mendoza, 1881: 266.

⁷⁰Barrio de Villanueva, 1995: 199.

⁷¹Ahumada, 1860: 125 ss.

⁷²Decreto del 2 de julio de 1853. Ahumada, 1860: 264 ss.

⁷³AGPM, Independiente, C. 101, 1853.

en 1852 para el Retamo (Junín), Era una medida provisoria, pues se esperaba que la mencionada comisión reunida en 1852 sancionara una ley general en la materia⁷⁴. Estos reglamentos locales se convirtieron, junto con la costumbre, en un complemento imprescindible para ordenar el régimen de riego, debido la parquedad de la norma general de 1844 en algunos aspectos⁷⁵.

¿UNA GESTIÓN JUDICIAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE AGUAS EN EL PERÍODO INDEPENDIENTE?

Ya hemos visto que, según la norma de 1844, los jueces de hijuela debían presentar al juez general de aguas un reglamento para la administración del canal que caía bajo su jurisdicción, algo que, como se ha dicho, era una facultad propia de los jueces del Antiguo Régimen. Recordemos que antes de que ocurrieran los sucesos revolucionarios parecía absolutamente normal –e incluso forzoso– que la autoridad para repartir y exigir un impuesto abarcara en primer lugar el derecho de resolver los recursos contra su distribución; que la facultad de ordenar la reparación de las calles se configurase como un corolario de la jurisdicción sobre vialidad y urbanismo⁷⁶; y –agregamos en relación con el tema que nos ocupa– que el poder de controlar y reglamentar el uso del agua se presentase como un elemento accesorio de la competencia sobre el contencioso correspondiente⁷⁷.

El interrogante que se nos presenta es si la existencia de jueces de aguas durante el período que precedió a la sanción de la constitución provincial de 1854 solo consistió en la acumulación de dos funciones totalmente diferentes y separadas en un mismo agente. Es decir, si, como advierte María Angélica Corva para los jueces de paz de la provincia de Buenos Aires, en la práctica se producía un *desdoblamiento* de funciones aunque las desarrollara una misma persona, debido a que esta dependía de diferentes autoridades en el ejercicio de cada una de esas facultades: *el juez de paz era juez y respondía al superior tribunal; era presidente de la municipalidad y daba cuenta al gobernador*⁷⁸. O bien, si se trataba, como en la cultura jurisdiccional de Antiguo Régimen, ya no del ejercicio de dos facultades diferentes –administración y justicia– por parte de un mismo

⁷⁴Decreto de 24 de agosto de 1853. Ahumada, 1860: 268 ss.

⁷⁵Barrio de Villanueva, 1995: 98.

⁷⁶Mannori, 2007:133.

⁷⁷Ibídem: 132.

⁷⁸Corva, 2014: 148-149.

oficial, sino de una administración al modo judicial en materia hídrica, en la que los actos de gobierno fueran susceptibles de ser recurridos procesalmente por los afectados. Para encontrar una respuesta hemos acudido al estudio de las prácticas institucionales a partir de la revisión de la documentación relativa a la administración de aguas desde la primera década independiente hasta antes de la sanción de la constitución provincial de 1854. Por empezar, advertimos que se trata fundamentalmente de expedientes judiciales. Entre ellos, nos hemos detenido en un recurso iniciado ante el cabildo en 1818 por un grupo de vecinos en contra de una decisión gubernativa de ese cuerpo, que los perjudicaba por impedirles regar con el agua de la acequia grande de la ciudad el terreno en el que tenían sus propiedades. En el escrito que presentaron plantearon dudas sobre cómo proceder:

En esta resolución no vemos quién haya sido el demandante o si ella emana de un propio motu de V.S. En el primer caso la falta de citación y de audiencia nuestra bastaría para anular en su origen e inutilizar en sus efectos aquel fallo que por ninguna ley es pronunciable sobre la sola palabra del pretendiente y sin la formalidad de un juicio que jamás se concebirá donde no haya citación o emplazamiento del demandado. En el segundo caso, V.S. sin duda sería la parte contra la que debiéremos litigar⁷⁹.

Puede verse que los litigantes solicitaban que se les informase si la medida de gobierno había sido tomada en forma de fallo motivado por una demanda, lo cual les permitiría pedir su anulación por no haber sido citados a audiencia en cuanto parte interesada; o si había sido iniciada *motu proprio* por el cabildo —es decir sin ser causada por iniciativa de un tercero— y en tal caso se verían obligados a litigar contra él. Mencionaban, además, que de tratarse de esta última situación, se les presentaba el problema de que el cabildo no podía ser juez en propia causa, y que no podrían examinarla al mismo tiempo los diferentes magistrados con asiento en él como tampoco podría hacerlo la institución en cuanto cuerpo, y que ya no se contaba con la posibilidad de presentarse ante la audiencia, el máximo tribunal de alzada al que se acudía antiguamente en casos como este. Téngase en cuenta que la Cámara de Apelaciones se creó recién en 1822, y si bien se había establecido un juzgado de alzadas según lo dispuesto por el Reglamento

⁷⁹AGPM, Independiente, C. 100,1818.

Provisorio de 1817, ante él solo debían plantearse las apelaciones de los juicios en que entendían los alcaldes ordinarios⁸⁰.

El expediente deja al descubierto las dudas que surgieron ante reformas realizadas a partir de 1810, lo que requería un acomodamiento de las prácticas judiciales. Lo cierto es que por las razones invocadas y en nombre de derechos adquiridos hacía mucho tiempo –en defensa de lo cual citaban las Partidas- el grupo de vecinos solicitó al cabildo que suspendiese la orden que había dado. Finalmente, el 4 de noviembre de 1818 la corporación sentenció que se mantuviera a los litigantes en la posesión del agua que reclamaban⁸¹. Vale decir que, además de los contenciosos por desacuerdos entre vecinos, encontramos otros que se iniciaron por parte de quienes se vieron afectados por decisiones de la autoridad, quedando claro, por el caso que mencionamos, que a fines de la primera década independiente las decisiones administrativas seguían sujetas a los principios del proceso. En efecto, se tomaban en forma de actos de jurisdicción por parte de unos agentes facultados para imponerlas: *actos dictados con conocimiento de causa, esto es, para resolver un conflicto mediante proceso, que entonces como ahora tenían por nombre propio el de sentencia*⁸².

En realidad, no se advierten cambios en ese modo de ejercer el gobierno del agua mientras existió el cabildo, aunque a partir de 1820 se constata la creciente interferencia del Ejecutivo provincial en la solución de los problemas planteados ante el juez. Uno de los ejemplos es de 1821: un grupo de personas se presentó ante el gobernador de Mendoza, Tomás Godoy Cruz, pidiendo que interpusiera su autoridad ante el regidor juez de aguas para lograr la solución al problema que planteaban. Godoy Cruz pasó el expediente al magistrado con el aviso de que *tomando el conocimiento necesario en tan arreglada solicitud procederá según justicia dando cuenta a este gobierno de su resultado*⁸³. Hubo prácticas provenientes del período colonial que permanecieron, como la introducción de petitorios ante las autoridades por parte de vecinos autoconvocados, y la citación de algunos interesados para dar su opinión en un litigio. Aunque también, acorde con las nuevas prácticas electorales, comenzó a ser frecuente la designación de los jueces de acequia mediante el voto de los poseedores de terrenos

⁸⁰Seghesso de López, 1997:112

⁸¹AGPM, Independiente, C. 100.

⁸²Garriga, 2008.

⁸³AGPM, Independiente, C. 100, 1821.

regados por los respectivos cauces⁸⁴, una atribución que en el período colonial ejercieron el cabildo y el gobernador intendente cuando este estuvo de visita en Mendoza y presidió la institución.

Hemos visto que en 1825, con la supresión de la antigua corporación, la administración hídrica quedó en manos del juez de policía y de agentes territoriales subordinados: comisarios y decuriones, y que en el escalón superior, en los asuntos de mayor importancia, la decisión administrativa última perteneció al gobernador, de quien dependió aquel funcionario. En cuanto a las funciones judiciales, le fueron retiradas al juez de policía y quedaron a cargo del juez de primera instancia en lo civil, con apelación ante la cámara de justicia, mientras que comisarios y decuriones continuaron con sus funciones policiales y como jueces de ínfima cuantía, de cuyos fallos se apelaba ante aquel magistrado. Así, Melchor Molina se presentó ante el juez civil para querellar a su vecino, el hacendado Juan Escalante, porque, según decía, se había introducido en terrenos de su propiedad para cavar un cauce en detrimento suyo. Finalmente, el juez sentenció que cesara la obra que estaba realizando Escalante⁸⁵. He aquí un caso que muestra cómo se desarrolló en la práctica la separación de funciones que se introdujo, por muy corto tiempo, entre el agente encargado de la cuestión hídrica y la justicia civil de primera instancia.

Ahora bien ¿cómo operó el juez general de aguas creado en 1833? Es de interés conocer, como hemos dicho, si la concentración de las funciones judiciales y administrativas, que expresamente fueron otorgadas a dicho magistrado y que le fueron refrendadas por la Ley de Aguas de 1844, implicó una simple superposición de facultades distintas en el mismo funcionario, o si continuó la gestión judicial del recurso hídrico, propia de la antigua cultura jurisdiccional. Como ejemplo de la actividad administrativa llevada a cabo por el juez de aguas podemos citar el reglamento que en 1842 elaboró el magistrado nombrado ese año, Benito González, para la elección del juez particular de la acequia del Estado o acequia del Jarillar. Esta norma, redactada para un cauce determinado y aprobada por el ministro de gobierno Celedonio de la Cuesta durante el gobierno de Félix Aldao, estipulaba, entre otras cuestiones, que el juez de acequia debía nombrar tenientes que lo pudieran subrogar, cuyo título sería expedido por

⁸⁴Consta, por ejemplo, la votación para el juez de la acequia de Barriales realizada por 16 vecinos interesados, siendo elegido José Herrera con 9 votos. Junio de 1823. AGPM, Independiente, C. 101, 1823.

⁸⁵AGPM, Independiente, C. 100, 1837.

el juez general de aguas⁸⁶. En el ejercicio de su cargo, González entendió también en contenciosos entre particulares, como el iniciado por un grupo de 30 vecinos con propiedades regadas por la acequia del Jarillar ante el juez de este canal

(...) por el perjuicio que experimentamos en nuestras haciendas por el abuso que se hace en el uso del agua en las posesiones situadas entre la acequia de Guevara y la nuestra, a quienes por pura equidad de las autoridades de la provincia se concedió cuando no tenían derecho a ella pero sin proponerse en manera alguna inferirnos con tal medida el daño que hoy sufrimos⁸⁷.

En este juicio, el juez de la acequia, también con intereses en ella, pasó el expediente al juez de aguas *de modo que mejor proceda a derecho*⁸⁸, puesto que los demandados no habían cumplido con la notificación de realizar los arreglos necesarios en sus canales para evitar el daño a sus vecinos. Finalmente, el gobierno debió nombrar un juez especial que entendiera en la causa porque el juez general de aguas también tenía intereses en dicho cauce. El caso muestra los poderes jurisdiccionales del juez de aguas, que lo facultaban tanto para dictar normas como para entender en contenciosos –si no estaba inhabilitado por razones de implicancias–.

Otro expediente se originó con motivo del entorpecimiento del tránsito público a causa de un derrame de agua en el camino de las carretas de Rodeo del Medio. Fue necesario realizar la tradicional *vista de ojos* por parte de una comisión de vecinos, quienes consideraron que la solución estaba en el desvío de un cauce, lo que motivó un desacuerdo entre dos propietarios por el lugar en el que debía realizarse la modificación. El juez recomendó a ambas partes que llegaran a *una transacción amistosa*, algo que finalmente se logró⁸⁹. Este y otros expedientes muestran que el juez proveyó en forma de proceso, con conocimiento de causa, y buscando la conciliación cuando el caso lo ameritaba. Entre los diversos motivos de los

⁸⁶28 de noviembre de 1842. C. 101, 1842.

⁸⁷Los querellantes alegaban que los terrenos de Guevara solo comprendían 120 cuadras y ocupaban la mayor parte del agua, mientras que los de ellos, los legítimos interesados, sumaban 600 cuadras. AGPM, Independiente, C. 101, 1842.

⁸⁸Ibíd.

⁸⁹AGPM, Independiente, C. 101, 1843.

juicios pueden mencionarse: permisos para construir molinos, distribución equitativa del agua, derrames que entorpecían el tránsito público, direccionamiento de determinadas hijuelas, etc.

CONSIDERACIONES FINALES

El desarrollo de la investigación muestra que esa cuestión de gobierno prioritaria que fue la administración del recurso hídrico en la Mendoza colonial, requirió del nombramiento de diversos jueces que debieron aplicar el principio de justicia distributiva en la gestión de este bien escaso en la región. Se trató siempre de magistrados de menor cuantía subordinados a los alcaldes ordinarios, salvo el regidor juez de aguas nombrado en 1810, que como tal fue miembro de la corporación con voz y voto. La creación de este oficio respondió a los cánones del derecho indiano por el modo judicial de administrar, constituyendo una especialización en materia de aguas acorde con el crecimiento poblacional y del espacio productivo necesitado de irrigación. Su actuación propia de la cultura jurisdiccional perduró durante la primera década independiente, siendo ratificada por el reglamento del cabildo de 1821. Una especificación que esta norma introdujo fue que el juez de aguas tendría jurisdicción en lo relativo a las rurales –es decir las de irrigación de haciendas y chacras-, quedando las urbanas a cargo del regidor juez de policía, una diferenciación que persistiría en el tiempo.

Las innovaciones se produjeron a mediados de la década de 1820 al calor de las nuevas ideas políticas de corte racionalista, dando lugar a la supresión del cabildo y a un inicio de separación de administración y justicia en los ámbitos medio altos de los agentes de gobierno. Esta organización fue ratificada por el Reglamento de Policía de 1828, que otorgó facultades administrativas en materia de policía –y de aguas- al jefe de policía, excluyendo las judiciales del conjunto de sus atribuciones. Pero en la década de 1830, los gobiernos se inclinaron por la reunión de dichas funciones en un mismo magistrado, tal como lo muestra la creación del juez general de aguas en 1833, el que constituyó una figura vigorosa dentro del aparato gubernativo provincial, autónoma respecto de la jefatura de policía. En contraste con el carácter racionalista y proclive al deslinde de ambas funciones en diferentes cargos que exhibió el reglamento de 1828, la vuelta a la acumulación de facultades fue impuesta no solo al agente encargado del agua sino también a los subdelegados de los departamentos de la campaña. La creación de estos funcionarios de amplios poderes para desempeñarse en la campaña –incluido el juez de aguas, al que incumbía lo relativo al riego de las propiedades rurales- respondía a las políticas de

orden que se buscó imponer en las décadas de 1830 y 1840, entre cuyos objetivos estuvo el de garantizar el buen rendimiento de las haciendas.

Puede decirse, en concordancia con lo que sostiene María Angélica Corva para los jueces de paz de la provincia de Buenos Aires, que ambas funciones se iban definiendo sutilmente, al ser expresamente especificadas cuando eran concedidas a un mismo magistrado, y también por la doble dependencia de los agentes –miembros del Poder Judicial por un lado, y subordinados del Poder Ejecutivo provincial, por otro- todo lo cual constituía una diferenciación que más tarde desembocaría en la separación de órganos a que apuntaba la doctrina constitucional. Sin embargo, el estudio de las prácticas muestra que la acumulación de funciones en el juez general de aguas conllevaba la gestión del recurso hídrico al modo judicial. En efecto, tomaba decisiones en forma de proceso, actuando de oficio o permitiendo a los interesados presentar recursos ante su juzgado, tanto en reclamo por acciones de otros particulares como por decisiones tomadas por él o algún subordinado. Ello da lugar a sostener que esa figura estaba plenamente impregnada, todavía a mediados del siglo XIX, de las connotaciones de la cultura jurisdiccional de Antiguo Régimen.

FUENTES

ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA (1998). *Actas de la Legislatura de Mendoza (1820-1827)*, t. I. Buenos Aires.

AHUMADA, Manuel de (1860). *Código de las leyes, decretos y acuerdos que sobre administración de justicia se ha dictado la Provincia de Mendoza*. Mendoza: Imprenta de El Constitucional.

ALBERDI, Juan Bautista (1920). *Obras Selectas*, tomo XI: Derecho Público Provincial Argentino. Buenos Aires: Librería La Facultad.

Archivo General de la Provincia de Mendoza (AGPM).

Archivo de la Legislatura de Mendoza (ALM).

Memoria para el año 1880 presentada a la Legislatura por el Ministro de Gobierno y Hacienda Dr. Julián Barraquero, Mendoza, 1881: 266.

Real Ordenanza para la instrucción y establecimiento de Intendentes de Ejército y Provincia en el Virreinato de Buenos Aires (1782). Madrid: Imprenta Real. Disponible en <https://archive.org/details/realordenanzapar00rode/page/n6>

Registros Oficiales de Mendoza.

SÁEZ, Manuel A. (1870). *Proyecto de Constitución para la Provincia de Mendoza*. Rosario.

SAN MARTINO DE DROMI, María Laura (1994). *Documentos Constitucionales Argentinos*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.

BIBLIOGRAFÍA

ACEVEDO, Edberto O. (1959). "Algunas reglamentaciones para Mendoza en el siglo XVIII". En *Revista de Historia del Derecho*, n° 10, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.

ACEVEDO, Edberto O. (1973). "Los decuriones de Mendoza". En *Revista de Historia del Derecho*, n° 1, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, pp. 11-41.

ACEVEDO, Edberto O. (1979). "Sobre el problema del riego en Mendoza". En *Revista de la Junta de Estudios Históricos de Mendoza*, 2° época, n° 6. T. 1, Mendoza, Junta de Estudios Históricos de Mendoza.

AGÜERO, Alejandro (2005). "Ciudad y poder político en el Antiguo Régimen. La tradición castellana". En *Cuadernos de Historia*, n° 15, Córdoba, Instituto de Historia del Derecho y de las Ideas Políticas Roberto I. Peña, pp. 127-163.

AGÜERO, Alejandro (2007). "Categorías básicas de la cultura jurisdiccional". En Lorente Sariñena, Marta (coord.). *De la justicia de jueces a la justicia de leyes: Hacia la España de 1870*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, pp. 20-58.

AGÜERO, Alejandro (2008). *Castigar y perdonar cuando conviene a la República. La justicia penal de Córdoba, del Tucumán siglos XVII y XVIII*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

AGÜERO, Alejandro (2010). "Formas de continuidad del orden jurídico. Algunas reflexiones a partir de la justicia criminal de Córdoba (Argentina), primera mitad del siglo XIX". En *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Debates, París. Recuperado de: <http://nuevomundo.revues.org>.

BARRIERA, Darío (2003). "La ciudad y las varas: justicia, justicias y jurisdicciones (ss. XVI-XVII)". En *Revista de Historia del Derecho*, n°

- 31, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.
- BARRIERA, Darío (2018). “Del gobierno de los jueces a la desjudicialización del gobierno. Desenredos en la trenza de la cultura jurisdiccional en el Río de la Plata (Santa Fe, 1780-1860)”. En Agüero, Alejandro; Slemian, Andréa y Fernández Sotelo, Rafael Diego (coord.). *Jurisdicciones, soberanías, administraciones: Configuración de los espacios políticos en la construcción de los estados nacionales en Iberoamérica*. Córdoba: Editorial de la UNC. pp. 371-406.
- BARRIO DE VILLANUEVA, Patricia (1995). “Aspectos legales en la conformación de la red de riego del oasis norte de Mendoza. Período Intermedio (1810-1885)”. En *Revista de Estudios Regionales*, n° 13/24, Mendoza, CEIDER.
- BAYLE, Constantino S.J. (1952). *Los cabildos seculares en la América española*. Madrid, Sapiencia.
- BRANSBOIN, Hernán (2014). *Mendoza federal. Entre la autonomía provincial y el poder de Juan Manuel de Rosas*. Buenos Aires: Prometeo.
- CANO, Guillermo (1941). *Régimen jurídico económico de las aguas en Mendoza durante el período intermedio 1810-1884*. Mendoza: Librería de la Universidad.
- CORVA, María Angélica (2014). *Constituir el gobierno, afianzar la justicia. El Poder Judicial de la provincia de Buenos Aires (1853-1881)*. Rosario/Buenos Aires: Prohistoria-Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.
- COSTA, Pietro (2004). “El problema de la representación política: una perspectiva histórica”. En *AFDUAM*, n° 8, Madrid, Facultad de Derecho-Universidad Autónoma de Madrid.
- DOUGNAC RODRÍGUEZ, Antonio (2000). “El cabildo y el derecho de aguas en Santiago de Chile en los siglos XVII y XVIII”. En *Congresos del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, VIII Congreso, Vol. 3, Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano.
- FONTANA, Esteban (1962). “El Patrono Santiago y su festividad en la época colonial”. En *Revista de la Junta de Estudios Históricos de*

- Mendoza, II, nº 2, Mendoza, Junta de Estudios Históricos de Mendoza.
- GARRIGA, Carlos (2004). "Orden jurídico y poder político en el Antiguo Régimen". En *Istor*, nº 16, México, CIDE.
- GARRIGA, Carlos (2006). "Patrias criollas, plazas militares: sobre la América de Carlos IV". En Martíre, Eduardo (coord.). *La América de Carlos IV*. t. I. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho. pp. 35-130.
- GARRIGA, Carlos (2008). "Gobierno y justicia: el gobierno de la justicia". En Lorente Sariñena, M.(Dir.). *La jurisdicción contencioso administrativa en España. Una historia de sus orígenes, Cuadernos de Derecho Judicial*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial. pp. 47-112.
- GUERRA, F-X (1992). *Modernidad e independencias*. Madrid: Mapfre.
- HESPANHA, Antonio (1989). *Vísperas del Leviatán Instituciones y poder político. (Portugal. Siglo XVII)*. Madrid: Taurus.
- MANNORI, Lucca (2007). "Justicia y administración entre antiguo y nuevo régimen". En: *Revista Jurídica*, nº 15, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid.
- MARILUZ URQUIJO, José María (1951). "Contribuciones a la historia de nuestro derecho de aguas. Un reglamento catamarqueño de 1797". En *Trabajos y comunicaciones*, v. 2, Buenos Aires, UNLP.
- MARTÍNEZ, Pedro S. (1961). "Régimen jurídico y económico de las aguas en Mendoza durante el virreinato (1776-1810)". En *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, Vol. XII, Buenos Aires.
- MARTÍNEZ, Pedro S. (1986). "Consideraciones histórico jurídicas sobre el Reglamento mendocino de Aguas de 1844". En *Revista de Historia del Derecho*, n. 14, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires.
- MARTÍNEZ PÉREZ, (2008). "De la pluralidad de fueros al fuero de la administración (1834-1845)". En Lorente Sariñena, Marta (Dir.). *La jurisdicción contencioso administrativa en España. Una historia de sus orígenes*, Cuadernos de Derecho Judicial. Madrid: Consejo General del Poder Judicial. Madrid. pp. 223-266.

- MOLINA, Eugenia (2007). "Justicia y poder entre 1810 y 1820: las modificaciones en las instituciones judiciales subalternas de Mendoza (1810-1820)". En *Revista de Historia del Derecho*, n° 35, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, pp. 269-296.
- MOLINA, Eugenia (2010). "Justicia, elecciones y cabildo. El orden político posrevolucionario en Mendoza (Río de la Plata), 1823". En *Nuevo Mundo. Mundos Nuevos*, Débats, Paris, pp. 1-24. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.4067/S0716-54552004002600014>
- PASCUALOTTO, Matías (2016). *Las políticas hídricas y el proceso constitucional de Mendoza. Aérea Metropolitana (1561-1916)*. Mendoza: EDIFYL.
- PÉREZ GUILHOU, Dardo (1997). *Ensayos sobre la historia política institucional de Mendoza*. Buenos Aires: Senado de la Nación.
- PONTE, Ricardo (2006). *De los caciques del agua a la Mendoza de las acequias*, Mendoza: Ediciones Ciudad y Territorio.
- RICHARD-JORBA, Rodolfo (1998). *Poder, Economía y Espacio en Mendoza. 1850-1900. Del comercio ganadero a la agroindustria vitivinícola*. Mendoza: Facultad de Filosofía y Letras-Univ. Nacional de Cuyo.
- SÁBATO, Hilda (coord.) (1999). *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*. México: Fideicomiso de Historia de las Américas de El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica.
- SANJURJO DE DRIOLLET, Inés (2004). *La organización político administrativa de la campaña mendocina en el tránsito del Antiguo Régimen al orden liberal*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.
- SANJURJO DE DRIOLLET, Inés (2012). "Repartir sin pasión ni afición. Prácticas jurídicas en torno al uso del agua en Mendoza virreinal". En Polimene, Paula (coord.). *Autoridades y prácticas judiciales en el Antiguo Régimen. Problemas jurisdiccionales en el Río de la Plata, Córdoba, Tucumán, Cuyo y Chile*. Rosario: Prohistoria. pp. 157-180.
- SANJURJO DE DRIOLLET, Inés (2018). "Mendoza, de municipio indiano y ciudad capital de gobernación-intendencia a la nueva provincia en 1820". En Duve, Thomas (coord.), *Actas del XIX Congreso del*

- Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano. Berlín 2016.*
Madrid: Dykinson. pp. 1617-1642.
- SAN MARTINO DE DROMI, María Laura (1994). *Documentos Constitucionales Argentinos*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.
- SCHULZE, Hagen (1994). *Estado y nación en Europa*. Barcelona: Crítica.
- SEGHESSO DE LÓPEZ, M. Cristina (1997). *Historia constitucional de Mendoza*. Mendoza: Instituto de Estudios Constitucionales y Políticos.
- TAU ANZOÁTEGUI, Víctor (2004). *Los bandos de buen gobierno, del Río de la Plata, Tucumán y Cuyo (Época Hispánica)*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.
- VALLEJO, Jesús (2004). "Concepción de la policía". En Lorente Sariñena, Marta (Dir.). *La jurisdicción contencioso administrativa en España. Una historia de sus orígenes*. Cuadernos de Derecho Judicial. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- VALLEJO, Jesús (2009). "El cáliz de plata: Articulación de órdenes jurídicos en la jurisprudencia del *iuscommune*". En *Revista de Historia del Derecho*, 38, pp. 1-13.
- VERGARA BLANCO, A. (1992). "Contribución a la historia del Derecho de aguas III. Fuentes y principios del Derecho de Aguas Indiano". En *Revista Chilena de Historia del Derecho*, V. XIX, n° 2.
- ZAMORA, Romina (2012). "La oeconomica y su proyección para el justo gobierno de la república. San Miguel de Tucumán durante el siglo XVIII". En *Revista de Historia del Derecho*, n° 44, Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, pp. 201-214.
- ZORRAQUÍN BECÚ, Ricardo (1952). *La organización judicial argentina en el período hispánico*. Buenos Aires: Librería del Plata.



LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA ARGENTINA EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

Propuestas sobre el *quehacer administrativo* y las funciones judiciales y legislativas en torno a las décadas de 1850 y 1860¹

Carolina A. Piazzzi

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)
Universidad Nacional de Rosario (UNR)
Rosario, Argentina
caro_piazzzi@yahoo.com.ar

Ana Laura Lanteri

Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMdP)
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)
Mar del Plata, Argentina
analaurlanteri@gmail.com

RESUMEN

El artículo presenta una agenda de reflexiones y lineamientos generales—vertebrada en una selección sucinta de estudios recientes propios y de otros colegas— sobre el ejercicio de las funciones judiciales y legislativas, con la intención de aportar a la restitución histórica de la institucionalización estatal durante las décadas de 1850 y 1860 en Argentina. Se propone una perspectiva particular sobre el *quehacer administrativo*, considerando el abordaje de dichas funciones en términos de la administración pública en tanto práctica política, los agentes que la integraron, y la dinámica y materialidad en la que se desarrolló.

Palabras claves: Administración pública; Funciones legislativas; Funciones judiciales; Medios del siglo XIX argentino.

ABSTRACT

The article presents an agenda of reflections and general guidelines -considering a brief selection of recent studies of the authors and of other colleagues- on the exercise of judicial and legislative functions, with the intention to contribute to a

¹Una versión previa de este artículo fue discutida en las *XII Jornadas de Investigadores en Historia*, realizadas en la Universidad Nacional de Mar del Plata en junio de 2018. Agradecemos a los colegas comentaristas de dichas Jornadas y del Workshop que origina este Dossier: Dres. Germán Soprano, Darío Barrera, Gabriela Tío Vallejo y Fabián Herrero; y a los evaluadores anónimos cuyas sugerencias permitieron ajustar algunos aspectos del trabajo.

Recibido: 20-12-2018. *Aceptado:* 27-02-2019.

historical restitution of state institutionalization process during 1850s and 1860s in Argentine. We propose a particular perspective on the *administrative activity*, considering an approach to these functions in terms of public administration as a political practice, the agents that integrated it, and the dynamics and materiality in which it was developed.

Keywords: Public administration; Legislative functions; Judicial functions; Mid-nineteenth century.

INTRODUCCIÓN A UNA PROPUESTA DE ESTUDIO: PERSPECTIVAS HISTORIOGRÁFICAS Y METODOLÓGICAS EN TORNO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En los últimos años, la historiografía ha aportado desde nuevos interrogantes y perspectivas al estudio de las ingenierías y de las dinámicas de las instituciones del sistema político representativo, republicano y federal surgido en Argentina con la constitución nacional de 1853. Con todo, resta mucho por ser conocido sobre la praxis particular y cotidiana de las funciones legislativas y judiciales a mediados del siglo XIX. Explorar dichas funciones en términos de *quehacer administrativo* puede ser de utilidad para ampliar el conocimiento acerca de la administración pública en tanto práctica política, los agentes que la integraron, y la dinámica y materialidad en la que se desarrolló.

En efecto, como han señalado recientemente Di Liscia y Soprano, a pesar de su evidente relevancia para restituir las lógicas y dinámicas del funcionamiento estatal, los historiadores se han preocupado poco por examinar a las burocracias. A su vez, la historiografía más tradicional sobre la construcción de los poderes públicos se ha dedicado mayormente a elaborar periodizaciones institucionales descriptivas y algunas composiciones de perfiles de funcionarios². Así, el examen del ejercicio de la administración pública, los *entretelones de la reglamentación* y el *bagaje institucional que tienen como carga a veces pesada* los diversos agentes, según plantean Di Liscia y Soprano, ha comenzado a revertir —en particular para el período fines del siglo XIX-primeras décadas del XX— el *gris historiográfico* que ha teñido este tema³. Considerando, en este sentido, obras precedentes que acentuaron la importancia para examinar la problemática de los perfiles y derroteros de los funcionarios y de sus saberes expertos⁴.

²Por ejemplo, los capítulos respectivos de la obra general *Nueva Historia de la Nación Argentina* de la Academia Nacional de la Historia.

³Di Liscia y Soprano, 2017: 9 y 38.

⁴Entre otros, Bohoslavsky y Soprano, 2010; Plotkin y Zimmermann, 2012. Así como también la problematización del concepto de Estado desarrollado por Soprano, 2015.

Nuestro interés está puesto, entonces, en hacer confluír una selección sucinta de nuestros propios estudios y los de otros colegas con cuya mayoría mantenemos un intercambio académico, en pos de una agenda de reflexiones y lineamientos generales sobre la problemática del *quehacer administrativo*⁵. Considerando entonces el proceso de especialización de funciones y excediendo una perspectiva meramente institucional, ello resulta clave para avanzar en la restitución histórica de la institucionalización estatal durante la segunda mitad del siglo XIX⁶. De hecho, las funciones de gobernar, juzgar, legislar tienen una historicidad propia, de lenta desvinculación y es un *proceso medular para comprender la edificación del moderno orden jurídico constitucionalista y de la construcción del Estado como forma de poder político dominante en nuestras sociedades*⁷. ¿Cómo se tradujo administrativamente dicho proceso de especialización de funciones? Tal interrogante es parte del horizonte que nos guía.

El punto de partida lo constituye la proyección de los resultados de nuestras propias investigaciones en clave de la historia de la justicia y de la historia político-institucional⁸. Nos nuclean, asimismo, algunos criterios cronológicos y metodológicos. Por un lado, nos concentramos en las décadas de 1850 y 1860, bisagras en la paulatina unificación política e

⁵Nos referimos, además de lo señalado en las citas 3, 4 y 9 y de las reflexiones sobre historia relacional surgidas en el Workshop, a las líneas de Historia Social de la Justicia y el Gobierno, dirigida por el Dr. Darío Barrera y concentrada en el CEHISO, así como el intercambio con colegas del Grupo de Investigación *Problemas y Debates del siglo XIX* de la UNMdP dirigido por la Dra. Valentina Ayrolo y del PICT 3236-2014 *Caracterización de la elite política argentina en la segunda mitad del siglo XIX*, cuyo Responsable General es el Dr. Eduardo José Míguez. Los aportes del proyecto que dirigió el Dr. Juan Carlos Garavaglia sobre el *state building* en el siglo XIX latinoamericano también forman parte de nuestras principales líneas de diálogo. Aclaramos esto para hacer constar que realizamos una selección posible y desde ya no exhaustiva y que privilegiamos el diálogo con estudios realizados en los últimos años. Omitimos también referencias a estudios sobre administración en otras latitudes y sobre el desarrollo político institucional del siglo XIX, clásicos y actuales.

⁶Piazzí, 2017a. No desconocemos que dicho proceso de especialización implicó otras funciones públicas como las ejecutivas, policiales y militares que exceden nuestro objetivo aquí. Tampoco consideramos un abordaje detallado de las interacciones entre los tres poderes estatales a escala provincial y nacional. Acerca de policiales-judiciales Piazzí, 2017c y d, sobre los poderes públicos en la Confederación, Lanteri, 2015a.

⁷Barrera, 2017: 136. Sobre la problemática para la primera mitad del siglo XIX, entre otros, Ternavasio, 2010; Barrera, 2018a.

⁸Especialmente: Piazzí, 2012, 2017a; Lanteri, 2011, 2013, 2015a y 2017; Lanteri y Piazzí, 2014.

institucional nacional. Las novedades sucedidas desde 1852 acentuaron procesos de circulación e interacción de agentes de las distintas provincias, a la vez que de definición y aprendizaje en las múltiples esferas públicas conforme la edificación del estado nacional y la reorganización de los diversos estados provinciales. Por otra parte, examinamos a los agentes que corporizaron los tres poderes públicos, sirviéndonos de las reconstrucciones prosopográficas y reticulares que realizamos sobre sus perfiles e itinerarios. Asimismo, hemos observado que en dichas décadas hubo un incremento en la actividad administrativa en tareas legislativas y judiciales. Por ende, nos orienta reflexionar acerca de la manera en que ello se articuló en las dinámicas y espacios en las que circulaban agentes, saberes, notas, correspondencia y que supuso una mayor producción e intercambio de información, que fue central en el ejercicio cotidiano y la especialización de funciones.

Para perfilar el *quehacer administrativo*, recuperamos así algunas claves rectoras de la revisión historiográfica de las últimas décadas en torno al periodo 1852-1880, de la que nuestras investigaciones son tributarias.⁹ Por una parte, el énfasis en las bases sociales del poder y en las formas de su ejercicio, que ha dado cuenta de entramados de solidaridades y conflictos entre las dirigencias políticas. Al tiempo que, la indagación sobre las concepciones y las prácticas de dichas dirigencias, así como de distintos intermediarios, reveló ensayos alternativos de organización estatal cristalizados en ámbitos informales y formales. Ello se conjuga con un registro analítico espacial amplio, sensible a las múltiples realidades locales, regionales e internacionales que convergieron en los procesos constitutivos estatales provinciales y nacional.

También nos ha resultado de utilidad recuperar el desarrollo institucional previo a 1853 reconsiderado en diversas investigaciones, crucial para aprehender lógicas y prácticas que pervivieron. En este sentido, contamos igualmente con contribuciones que han revelado que las instituciones legislativas y judiciales le imprimieron cualidades, formas y resoluciones propias a la edificación, el ejercicio y la legitimación de la política en diversos contextos durante el siglo XIX¹⁰. Trabajos recientes de Eugenia Molina y Fabián Herrero merecen una mención aparte, dado que sugieren la manera en que en Mendoza y Entre Ríos se tejieron tramas

⁹Balances en Míguez y Bragoni, 2010; Míguez, 2012; Sábado; 2014; Alonso y Bragoni, 2015; Aramburo y Bressan, 2017; Cucchi, 2018.

¹⁰Las referencias son abundantes, valgan como ejemplo además de la revisitación referida que enfatizó la necesidad de recuperar las tramas políticas e institucionales previas a 1852 para examinar el nuevo orden político, aportes de síntesis de colegas de nuestros grupos como Barriera, 2002, 2018b; Ayrolo, 2013; Ayrolo y Verdo, 2016 y de los autores incluidos en los Dossiers en Lanteri y Nanni, 2015.

administrativas conforme flujos comunicacionales, empleos y situaciones edilicias¹¹.

Los aportes del Proyecto *State building in Latin America* dirigido por Juan Carlos Garavaglia nutren especialmente nuestro punto de vista, ya que reúnen dimensiones cardinales del *quehacer administrativo*: trayectorias públicas y privadas (carreras burocráticas; relaciones familiares, entrenamiento, etc.); organización de oficinas de gobierno u otras funciones públicas y personal a cargo; medios para financiar la actividad administrativa (cargas impositivas, presupuestos, sueldos)¹². En uno de los trabajos colectivos, Juan Pro Ruiz sistematiza definiciones en torno a la burocracia en el siglo XIX, que ponen en relieve la necesaria historización de la administración pública en un contexto de (re)formulaciones de expresiones claves de la modernidad política como el sucedido entre 1810 y 1870. Así, la soberanía nacional, la división de poderes y el parlamento electivo no podrían haberse materializado sin el desarrollo de una *administración pública capaz de implementar decisiones de gobierno*¹³. La importancia del periodo 1810-1870 radica para este autor en la emergencia del Estado como institución. Esto es, comenzaron a forjarse las instituciones con un perfil precisamente institucional, con una tendencia a que persistan más allá de los cambios en los contextos –tal el significado de *instituto* en latín: lo fundado o establecido¹⁴. De esta manera, las décadas de 1850 y 1860 en el caso argentino cobran relevancia conforme las cualidades antes referidas, destacándose la volatilidad y el pragmatismo propios de esta coyuntura de metamorfosis política e institucional, en la que emergieron y comenzaron a diferenciarse distintas agencias estatales.

Finalmente, nos servimos de las potencialidades conceptuales y metodológicas de los *procedimientos relacionales* en el sentido definido por José D'Assunção Barros, como gestos historiográficos de interconexión, comparación y cruzamiento en la definición de objetos de investigación, modos narrativos, operaciones analíticas y empíricas y otros aspectos de la práctica de la disciplina histórica¹⁵. Así, nuestra lectura del *quehacer*

¹¹Molina, 2014 y 2018 y acerca de los aportes de la historia de la justicia a la comprensión de los procesos de estatalidad entre el período tardocolonial y el republicano temprano 2015; Herrero, 2018.

¹²Garavaglia, 2012.

¹³Pro Ruiz, 2013: 4. La traducción es nuestra.

¹⁴Ibídem: 19. La traducción es nuestra.

¹⁵Barros, 2014: 284 y 2018: 2. Recomendamos la lectura de su revisión crítica historiográfica que incluye reflexiones sobre la historia comparada, la historia cruzada, la historia transnacional, la historia global y la historia conectada. Agradecemos a la Dra. Mariana Canedo esta referencia compartida en el marco del

administrativo está permeada por un conjunto de conceptos afines como: conectividad, densidad relacional, experiencia, transferencia, circuito, circulación, dinámicas trans-espaciales y forma y contenido de las interacciones entre agentes y de sus prácticas. Por otro lado, recurrimos a las posibilidades que brinda al nivel del *estilo historiográfico*, en tanto forma de exponer los aportes propios y de los colegas antes referidos en una propuesta de estudio.

Todo lo señalado confluye con la perspectiva sobre el *quehacer administrativo* desarrollada por Piazzi de la que partimos. Piazzi ha sostenido que todo ejercicio institucional genera un *quehacer administrativo* que comprende tanto a los agentes involucrados como a los resultados o las huellas que quedan de sus actividades. Por ende, ha sistematizado una serie de elementos para explorar a la administración en tanto objeto de estudio que retomamos: el lugar –que en general es físico, pero no necesariamente– de la administración, su condición de actividad escrita y la cadena de obediencias generada en su ejercicio cotidiano. Para ello, apunta la utilidad de advertir tanto sobre las normas y reglamentos como en la costumbre y las prácticas presentes en los modos de administrar por parte de los actores¹⁶. Algunas variables están expresadas en clave metodológica. Por una parte, considerando que en las décadas examinadas fue significativo el esfuerzo de sistematizar y homogeneizar la actividad escrita del ámbito público, una dimensión heurística vinculada a la exploración del proceso de producción de la documentación. Desde otro ángulo, la función *distancia* y *tiempo* que ha resultado operativa para abordar la configuración de los territorios, así como la dinámica del ejercicio del poder en otras coyunturas, también aportan al análisis¹⁷.

Respecto de lo primero, atender a las huellas heurísticas que deja la actividad administrativa, no solo en su contenido sino en tanto resultado de una acción específica, revela otros aspectos de los agentes implicados, de la materialidad, jerarquías, silencios, retóricas y los circuitos generados en las diversas tramitaciones¹⁸. Este enfoque etnográfico, que la antropología jurídica nos enseña muy bien¹⁹, permite interpelar a los documentos

Workshop. Para el punto también remitimos a: Bertrand, 2015; Kocka, 2003; Werner y Zimmermann, 2003; Aymard, 2008; Duve, 2014; Zimmermann, 2017b.

¹⁶Piazzi, 2017a.

¹⁷Los trabajos de Darío Barrera (2012 y otros) y Eugenia Molina (2014 y otros) vienen mostrando esta potencialidad en sus análisis sobre el siglo XVIII y primera mitad del siglo XIX.

¹⁸Claro ejemplo de esta mirada es el trabajo de Molina, 2018.

¹⁹Los trabajos son muchos, en Piazzi 2017a se indican las principales referencias que se toman sobre el punto, como Rosana Guber, Alberto Balbi y Mauricio Boivin, Sofía Tiscornia, entre otros. Seguimos la distinción hecha por Rosana Guber sobre

buscando captar otros sentidos y formas de la administración, que aportan complejidad al estudio de las funciones judiciales y legislativas. En particular, las notas, los reglamentos, los expedientes, la correspondencia, las actas, las leyes, entre otros, se tornan cruciales para reconstruir el quehacer cotidiano. Por último, Piazzzi ha recuperado los términos *distancia*, *proximidad* y *tiempo* para pensar en la cercanía/lejanía entre los agentes públicos (*distancia física*), en el grado de accesibilidad a los cargos (tanto para quienes gobiernan como para gobernados –distancias *simbólica* y *relacional*), y en cómo afectan estas condiciones en el desempeño de las funciones públicas (*distancias procesal y administrativa*).

Así, y siguiendo a D'Assunção, asumimos la propuesta de estas páginas como un gesto historiográfico que articula diversos campos de análisis. La historia político-institucional, la historia social de la justicia y el gobierno donde pueden incluirse aspectos vinculados a la fiscalidad y burocracia, la antropología jurídica y su abordaje etnográfico de la documentación, han ofrecido sobrados aportes que comenzamos a integrar a partir de la administración pública, en tanto punto de intersección.

Los apartados en que se organiza el trabajo plantean algunos lineamientos que remiten a la actividad cotidiana y a los perfiles y capitales de los agentes. Nos inspiran interrogantes generales como quiénes son, cómo piensan y ejercen sus funciones y dónde lo hacen. Advertimos al lector que los ejemplos que brindamos recuperan mayormente nuestras pesquisas en torno al funcionamiento y composición de la justicia ordinaria en el caso de Rosario (Santa Fe) y del Congreso que incluyó a todas las provincias de la Confederación en Paraná (ciudad capital situada en Entre Ríos)²⁰, pero no nos guía un criterio comparativo ni representativo. Por el contrario, apelamos a los *procedimientos relacionales* para entrecruzar evidencia empírica, interrogantes y perspectivas desde las que ampliamos el desarrollo de la propuesta en función de tres ejes temático-problemáticos.

la etnografía como: *enfoque* –práctica que busca comprender fenómenos sociales desde la perspectiva de sus miembros; *método* –trabajo de campo cuyo resultado se emplea como evidencia para la descripción; o *descripción textual* –resultante del trabajo de campo. Guber, 2011. El libro de Leticia Barrera (2012) es un buen ejemplo de abordaje etnográfico sobre el funcionamiento cotidiano de una institución judicial como la actual Corte Suprema Nacional. El “nuevo institucionalismo” también se muestra como un enfoque atractivo ya que pondera el análisis tanto en el proceso de creación de las instituciones como en los aspectos cognoscitivos de sus propias dinámicas en función de entornos políticos y culturales. Al respecto Rivas, 2003.

²⁰Cabe ser recordado que entre 1852 y 1862 convivieron dos Estados en el territorio de las ex Provincias Unidas del Río de la Plata: el de Buenos Aires y el de la *Confederación* que nucleó a las restantes trece provincias que por entonces conformaban el actual territorio argentino. Una de esas provincias fue Santa Fe. En adelante utilizamos el término Confederación sin comillas.

SEDES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS: CIUDADES Y OFICINAS

Los perfiles, tradiciones y características de las ciudades donde se erigieron los edificios que albergaron las instituciones públicas a mediados del siglo XIX afectaron la disposición del *quehacer administrativo*, conforme a las particulares condiciones coyunturales históricas y jurisdiccionales. En este marco, destacamos dos registros que incumben a las funciones legislativas y judiciales que examinamos.

El primero, a nivel de las configuraciones territoriales por las transformaciones jurisdiccionales operadas en estos años, que modificaron la estructura político-institucional de los Estados provinciales y el nacional, y por ende impactaron también en el organigrama de la administración pública²¹. En este sentido, Raquel Bressan ha apuntado las jerarquías internas que se erigieron y/o cuestionaron a lo largo de los procesos de expansión territorial que protagonizaron las diversas provincias. Así dicha heterogeneidad en tanto variable analítica invita a restituir la materialidad y dimensiones de configuración del poder en la segunda mitad del siglo XIX²². Otro tanto puede decirse respecto de las sedes del poder central, en tanto sabemos por diversos estudios que la *cuestión capital* resultó un problema político-administrativo clave que dirimió jerarquías, destacándose la relación entre Buenos Aires y las restantes provincias.

Al respecto, las décadas de 1850 y 1860 presentan singularidades. Recientemente, el estudio de Silvia Dócola ha revelado la importancia de la historia del territorio, urbana y de la arquitectura para restituir la construcción política nacional en Argentina, en particular durante la Confederación. Así, la autora argumenta la edificación de tres espacios de poder diferentes ante la necesidad de dar forma a un Estado sin Buenos Aires para las que se escogieron ciudades que no se encontraban entre las principales, con el objetivo de no alterar las relaciones con las restantes provincias y de equilibrar el sistema de ambas bandas del río Paraná que vertebraba el proyecto económico. Por una parte, la capital que se pensó como transitoria, se estableció en Paraná donde funcionaron desde 1854 los tres poderes públicos estatales y se sostuvieron principios arquitectónicos tradicionales. A diferencia, Justo José de Urquiza en el área sobre el río Uruguay, apostó a otro estilo al convertir *el sitio de su residencia como caudillo en el lugar de un soberano moderno*. Finalmente, Rosario fue

²¹Un ejemplo de esto puede verse en Piazzzi, 2017b. El departamento Rosario es una clara muestra de este proceso de transformación sustancial ocurrido entre los años 1850 y 1860. Barrera, 2017: 447-448, lo ha explicado de esta manera: *En este proceso, que para Rosario se desarrolla entre 1852 y 1860, se halla la clave explicativa para comprender la disolución definitiva de las formas antiguo-regimentales, y por qué no, la aparición de una primera arquitectura estatal.*

²²Bressan, 2018: 21.

declarada ciudad a su pedido en 1852 y se convirtió en la alternativa más fuerte como el puerto exterior, un lugar de cruce de *flujos de mercaderías, personas, capitales e inmigrantes*²³.

Así, Rosario con su vertiginoso crecimiento poblacional y comercial entre los años 1850 y 1860 y Paraná en su rol de capital de la Confederación, resultan interesantes laboratorios de *procedimientos relacionales* para examinar las funciones legislativas y judiciales. Ello es porque fueron ejes de múltiples conexiones. Fueron ciudades que experimentaron transformaciones políticas y administrativas y convocantes de agentes de diversas procedencias para ejercer cargos públicos. También desde ellas se intentó generar cohesión y legitimidad al proyecto estatal nacional hacia al interior y dar muestras de potencialidad organizativa frente al Estado porteño.

A diferencia de la capital provincial que contaba con siglos de administración bajo un cabildo, la ciudad de Rosario y su departamento (antes el Pago de los Arroyos) fue la jurisdicción santafecina que experimentó las más rápidas y mayores transformaciones socioeconómicas y administrativas²⁴. Mientras que, en Paraná el Congreso en particular fue una institución clave de encuentro, enseñanza e integración de las elites políticas provinciales en el nuevo sistema político, así como de diseño y materialización de dicho sistema. Por ende, fue un ámbito efectivo de conformación de una dirigencia nacional y de la institucionalidad estatal, en el que fueron definiéndose intereses y prácticas propias y colectivas. Los legisladores realizaron un aprendizaje de su oficio, al tiempo que perfilaron las instituciones y organismos que administrarían un Estado nacional²⁵.

²³Dócola, 2017: 2 y 267.

²⁴Al mismo tiempo en que fue un sitio privilegiado para hacer negocios y entablar contactos relacionales múltiples: Rosario era nudo de la red de comunicaciones (cabecera de las comunicaciones del interior y nexa entre esta y Buenos Aires) desde la creación de la Administración General de Correos Nacionales en 1854, y luego (con la extensión de las empresas de mensajerías) los empresarios de tales emprendimientos se instalaban en la ciudad, y las oficinas centrales funcionaban allí. Durante la presidencia de Bartolomé Mitre iniciada en 1862 Rosario mantuvo su importancia como puerto, destacándose por ejemplo la construcción de infraestructura ferroviaria para aceitar los flujos comerciales con otras provincias. Sobre este periodo, el libro coordinado por Barrera, 2010, contiene interesantes reflexiones en torno a cómo se entendía la división entre *política y administración* desde los años 1850, principalmente a raíz de la instalación del ámbito municipal en la ciudad de Rosario.

²⁵Sobre el punto datos en Cámara de Diputados de la Nación *El Poder Legislativo de la Nación Argentina*, por Carlos Alberto Silva, Buenos Aires, 1937 y análisis en Lanteri, 2015a y 2017.

Para ello fue central la existencia de un espacio físico que garantizara el funcionamiento institucional. En efecto, el segundo registro que interesa apuntar remite a que el *quehacer administrativo* cotidiano, tanto del Congreso como del Juzgado, fue asociado a las oficinas públicas²⁶. Así, la impronta pujante y de nodos relacionales de ambas ciudades tuvo su expresión institucional (es decir, como sedes político-administrativas) en las décadas examinadas, en el ejercicio administrativo desarrollado en oficinas. En otras palabras, el ejercicio de las funciones públicas pasó a reconocer con mayor impulso los oficios como propios de ser realizados en oficinas²⁷.

Dicha preocupación para el ámbito legislativo no era nueva en el contexto rioplatense. Por ejemplo en Entre Ríos, como ha mostrado Fabián Herrero, la preocupación por un edificio para la Legislatura provincial estuvo presente en la década de 1830²⁸. En el caso del Congreso de Paraná, la inquietud de los legisladores por las condiciones edilicias en el desarrollo de las sesiones prevé también una señal de institucionalidad. En 1859 se construyó un edificio para el Senado que albergó otras dependencias estatales como la Cámara de Justicia, con la intención de ahorrar gastos al erario. Con todo, se buscó deslindar esferas, creando los cargos y tutelando la labor del personal propio y fomentando además el ornato y la comodidad de la sala de sesiones, en tanto expresiones de su preeminencia y facilitadores de su sociabilidad política²⁹.

²⁶A diferencia del periodo anterior donde, muchas veces, las funciones públicas se ejercían en ámbitos privados, como ocurría en la administración judicial. Juan Carlos Garavaglia refiere a la *diseminación de oficinas que no responde todavía a un plan estructurado de organización*, al examinar los cambios en la organización administrativa rioplatense en la primera mitad del siglo XIX. Véanse sus trabajos: Garavaglia, 2010: 126; 2012.

²⁷Recordemos, en este sentido, que la definición weberiana de *burocracia* implicaba *todo trabajo continuado se realiza por funcionarios en sus oficinas*, donde se instaura un ritmo de trabajo regulado, se archivan los documentos, etc. La oficina, tal como la describía Weber, comenzaba a convertirse en *el lugar* por excelencia del ejercicio de la actividad pública (que, además, eran reconocidas presupuestariamente en los denominados *gastos de oficina*), en tanto eran pretendidas como el sitio donde debía encontrarse al funcionario para recibir y ejecutar las órdenes de sus superiores. Piazzzi, 2017a.

²⁸Herrero, 2018.

²⁹Por ejemplo, los senadores se opusieron a una designación de un Mayordomo realizada por el poder ejecutivo nacional para que oficiara en el Senado y demás dependencias públicas del edificio, aduciendo que la creación de empleos era una cuestión privativa del Congreso por lo que no podían ser complacientes ante este tipo de situaciones que lesionaban la independencia de poderes. También presentaron ambas Cámaras una carta en 1857 al poder ejecutivo solicitándole que dejara de recargar a su personal empleándolo en los Ministerios durante los recesos legislativos. Afirmaron que dicha recarga -que como advertiremos ocasionaba

Tras 1862, la situación edilicia del Congreso nacional continuó como un tema conflictivo³⁰. Martín Castro ha examinado los vaivenes sucedidos desde entonces y acerca del período 1880-1916, ha revelado el significado de la edificación del Congreso en la ciudad de Buenos Aires tras la federalización de 1880, como parte de un plan mayor de legitimación republicana del nuevo orden político y su impacto en las prácticas e interacciones parlamentarias (por ejemplo, en relación con la importancia de la confortabilidad edilicia como garantía de los principios de publicidad y transparencia parlamentaria; así como la paulatina deferencia entre legisladores y el *staff* parlamentario que ello habilitó)³¹.

Por su parte, para la justicia ordinaria con sede en Rosario contar con un lugar propio de funcionamiento era una de las cuestiones que hacían a la respetabilidad del Juzgado. En efecto, los edificios públicos eran parte de la construcción simbólica en torno a instancias judiciales y legislativas (*distancia simbólica*). También lo era el propósito de generar una dinámica de asistencia diaria y de convergencia de las actividades en las *oficinas* por parte de los agentes auxiliares (escribanos, secretarios, escribientes, receptores de diligencia). Otras distancias, en cambio, permiten evaluar los plazos de cumplimiento de las tareas encomendadas: las deficiencias en el cumplimiento de los oficios se debían, como se verá más adelante, a problemas de obediencia, todo lo cual confluía en una *distancia procesal*. En el caso de Paraná, el perímetro acotado de la ciudad permitía reducir esta *distancia* entre legisladores, secretarios y demás auxiliares, los miembros del poder ejecutivo, etc. Las sesiones podían sucederse según las necesidades y urgencias de las leyes a ser sancionadas, ya que las convocatorias requerían de poco tiempo³². Sin embargo, la lejanía respecto de las provincias del Interior se traducían en problemas como el bajo *quorum* para sesionar. En Rosario, el hecho de que Jefatura Política y Juzgado ordinario compartieran edificio, en ocasiones, colaboraba en una resolución más eficaz y rápida de los problemas.

licencias o renunciadas-, era inconducente al desarrollo estatal ya que en el período legislativo realizaban más tareas que otros empleados en quince o veinte meses. Lanteri, 2015a.

³⁰Según Dócola, 2017: 281 desde 1859 Paraná se fue *desvaneciendo como capital* hasta que el presidente Bartolomé Mitre trasladó la capital interina a Buenos Aires en 1862 y los distintos edificios construidos para los poderes del Estado en la Confederación albergaron otros programas.

³¹Castro, 2017. La traducción es nuestra. El autor también plantea su estudio en clave interdisciplinaria.

³²Cámara de Diputados de la Nación *El Poder Legislativo de la Nación Argentina*, por Carlos Alberto Silva, Buenos Aires, 1937, Tomo II, p. 84.

En definitiva, progresivamente las oficinas fueron *lugares* administrativos reconocidos como propios, por lo que resulta central atender a las discusiones y acciones concretas que se modularon sus edificaciones, así como a las actividades y sociabilidades que generaron. Sin embargo, el *quehacer administrativo* se desarrollaba y nutría también de aprendizajes forjados en diversos ámbitos por los que circulaban y acumulaban experiencia, como reseñamos a continuación.

CIRCULACIÓN, EXPERIENCIA Y TRANSFERENCIAS ENTRE LOS AGENTES: ESPACIALIDADES Y SABERES

En las décadas de 1850 y 1860 tanto por la necesidad de construir los Estados provinciales y el nacional, como por la falta de personal idóneo para administrarlos, las fronteras públicas sufrieron una importante ampliación que distintos actores supieron fructificar³³. Desde nuestras investigaciones particulares, hemos restituido los perfiles, trayectorias y redes de relaciones de una multiplicidad de agentes implicados en los ámbitos judicial y legislativo santafesino y de la Confederación (jueces, fiscales, defensores, legisladores, secretarios, auxiliares, etc.). Revelamos que sus itinerarios sociopolíticos se nutrieron de combinatorias diferentes de heterogéneos recursos, intereses, atributos de poder, actividades y vínculos³⁴. Con todo, en la mirada de conjunto se advierten algunas claves en términos de *circulaciones*, *experiencia* y *transferencias* en las que se afirmaron habilidades y dinámicas de dicho personal.

En efecto, hemos constatado que la amplitud del ejercicio de cargos públicos no fue solo funcional sino también territorial: cumplieron tareas en una diversidad de cargos estatales y también transitaron por una variedad de ámbitos provinciales y limítrofes. Así, el aprendizaje y ejercicio de las funciones judiciales y legislativas en el Juzgado y el Congreso se fue definiendo en estas interacciones más amplias. Las carreras político-administrativas se forjaron en el marco de dinámicas locales y supraprovinciales en las que se tejieron tanto lealtades, solidaridades y tensiones, como saberes de distinto tipo.

³³La falta de recursos humanos en las burocracias nacionales en construcción ha sido enfatizada en diversos estudios, recientemente por ejemplo ha sido apuntada como uno de los rasgos salientes para el período 1810-1880 en Latinoamérica. Garavaglia y Pro Ruiz, 2013.

³⁴La referencia a la administración pública como práctica política se condice con los términos en que Garavaglia y Pro Ruiz, 2013; han señalado el traspaso al espacio público de lógicas de acción y jerarquías presentes en el conjunto social, lo que implicó el pasaje de lealtades desde la esfera privada a la pública y la primacía del poder "natural" de las elites locales como intermediarias. Esto se hace evidente en que la mayoría de actores que acceden a cargos jerárquicos pertenecían a las elites.

Así lo muestran, los nombres y trayectorias de quienes pasaron por el Juzgado de 1ª Instancia de Rosario que confluyen en una circulación interregional de elencos políticos de diversos espacios provinciales³⁵. Siendo administradores de justicia, cuánto influía la *distancia relacional* (en términos de ajenidad con el universo de justiciables, pero también con el resto de las autoridades del departamento) para quienes llegaban de afuera a la hora de ejercer esta función pública. Eran agentes recién llegados a la jurisdicción, en ocasiones con pocos o nulos contactos personales³⁶.

Al igual que el elenco de la Confederación, buena parte de ellos contaba también con un bagaje de *experiencia* sostenido en su actuación pública previa a los años 1850: por ejemplo, varios habían integrado las Legislaturas provinciales³⁷, habían sido gobernadores, militares, diplomáticos; entre otras funciones en territorio argentino y extranjero³⁸.

³⁵Véase Piazzì, 2012. Para el caso de los *hombres de leyes*, la historiografía reconoce la construcción de carreras políticas por lo menos hasta avanzados los años 1870. Solo para la provincia de Buenos Aires parece haber existido una carrera propiamente judicial, por lo que en el resto de los espacios provinciales la diversidad de funciones fue la moneda corriente. Al respecto, Levaggi, 1997 y Yangilevich, 2012. Con relación al caso de Santa Fe, los años 1850, al menos en materia de composición judicial, marcan un cambio en tanto el capital familiar y relacional de los agentes comienza a ser reemplazado (se observa en el recambio de apellidos en los cargos judiciales) por agentes con alguna formación en derecho, Piazzì, 2016. En la Confederación también son numerosas las evidencias. A partir del caso de los *alquilones* por ejemplo –legisladores que no habían nacido ni tenían residencia inmediata en las provincias que representaron– hemos reflexionado acerca de la profesionalización y la conformación de una dirigencia nacional en relación con las dinámicas legislativas particulares. Lanteri, 2011.

³⁶Un punto sugestivo de comparación resulta lo que ha señalado Abelardo Levaggi (1997:630) en su estudio sobre la justicia federal, respecto a que el gobierno nacional en varias oportunidades manifestó el anhelo de *nombrar como jueces en las provincias a abogados procedentes de otras para evitar ese riesgo de injerencia (intereses partidarios, relaciones de familia de amistad o interés económico)*.

³⁷Por citar un ejemplo. Benjamín de Igarzábal, quien fue nombrado como el primer secretario de la Cámara de Diputados, pertenecía a una familia de la élite y al momento de su elección era secretario de la Legislatura de Córdoba, una de las provincias que como es sabido poseía una de las tradiciones administrativas más dilatadas.

³⁸Así, Juan Bautista Alberdi en 1847 destacaba lo influyente que podría ser la experiencia de los emigrados para dar forma a los ámbitos legislativos tras la caída de Juan Manuel de Rosas: *No hay país de América que reúna mayores conocimientos prácticos, acerca de los Estados hispanoamericanos, que aquella República, por la razón de ser el que haya tenido esparcido mayor número de hombres competentes fuera de su territorio, y viviendo regularmente injeridos en los actos de la vida pública de los Estados de su residencia. El día que esos hombres,*

Claro que también hubo lugar para figuras que iniciaron su desempeño en el período. El hecho que tanto unos como otros concentraran en las décadas examinadas la ocupación de cargos en las diversas esferas de poder provinciales y federal, facilitó que acopiaran nuevas redes y recursos que redundaron en experticia en la gestión institucional. Igualmente, como comenzamos a advertir, ello no impidió que se fueran definiendo esferas y competencias judiciales³⁹ y legislativas propias.

Atender a estas dinámicas de *circulación* territorial remite a pensar en la noción de escala: ¿cuán útil resulta esta noción cuando los agentes examinados circulaban en forma constante y configuraban su quehacer entre variados espacios y cargos?⁴⁰ Sin dudas la escala resulta operativa para construir las trayectorias de los actores atendiendo a los cargos en coyunturas y ámbitos concretos, y luego identificar cuestiones comunes y específicas, así como también proyectar cruces analíticos. Junto a ello, resulta de interés entonces advertir la manera en que en muchos casos se dislocaron los límites provinciales y nacionales en la elección para los cargos y en el aprendizaje de funciones, ya que para ello fue definitorio el desplazamiento territorial de los agentes⁴¹.

vueltos a su país, se reúnan en asambleas deliberantes, ¡qué de aplicaciones útiles, de términos comparativos, de conocimientos prácticos y curiosas alusiones no sacarán de los recuerdos de su vida pasada en el extranjero! J. B. Alberdi *La República Argentina, 37 años después de su Revolución de Mayo*, Halperin Donghi, T. *Proyecto y construcción de una nación*, II. Como ha sugerido Bragoni, 2010: 6, la fragilidad del orden político surgido en 1820 y la correlativa precariedad del orden institucional y fiscal, sumada a la persecución rosista, habían obligado a muchos de estos hombres a emprender trayectos migratorios y ofrecer sus servicios a diversos gobiernos por fuera de sus lugares de origen. Sobre el punto también Ayrolo, Morea y Lanteri, 2012; Lanteri, 2011.

³⁹Al respecto vale ser destacado que entre los años 1850 y 1870, al tiempo que se establecían cargos que demandaban la presencia de doctores en Derecho, comenzaba a conformarse un circuito de enseñanza del Derecho alternativo al existente hasta el momento, proceso que implicaba la creación de colegios, cátedras y universidades que otorgaran los títulos habilitantes, junto a una progresiva reglamentación referente al ejercicio de la abogacía (Lanteri, 2015a; Lanteri y Piazzzi, 2014). Por otra parte, muchos de los agentes que estudiamos fueron compañeros de estudios en la primera mitad del siglo XIX en establecimientos en los que generaron vínculos que traspasaron a la esfera política. Los lugares de formación se transforman, así, en otros laboratorios significativos para un abordaje relacional (Piazzzi, 2012).

⁴⁰Agradecemos la advertencia sobre este punto que nos hiciera el Dr. Darío Barraera.

⁴¹Sobre el punto algunos aportes propios en Lanteri, 2017; Piazzzi, 2015. Interesa recuperar asimismo la idea de viaje en el sentido expresado por Buchbinder, 2012: 21-22. Sobre Vicente Quesada señaló que su viaje en 1852 le permitió esbozar un diagnóstico de los problemas rioplatenses y sus posibles soluciones, en tanto pudo

En este sentido, se revela el peso que para estos años tuvo la *experiencia* acumulada antiguo-regimental y de la primera mitad del siglo XIX, así como también la *transferencia* de información de una provincia a otra y desde otras latitudes. Los casos son numerosos y en lo que respecta a lo administrativo indican la incidencia de experiencias compartidas pasadas y coetáneas en la formulación de marcos jurídicos que definieron el ejercicio de funciones. Pudimos dar cuenta así de que la circulación y la conectividad del personal de la Confederación repercutió en la tramitación administrativa, ya que en la redacción y discusión en el Congreso de las constituciones provinciales hubo intercambio interprovincial de textos que colaboró en la uniformidad de sus marcos jurídicos con los mandatos de la constitución nacional –a la que debían ajustarse– y también en su posterior aprobación. Así, Ramón Gil Navarro que representaba a Catamarca sostuvo la discusión en el Congreso de la constitución de San Juan y, como advertiremos, brindó un discurso en el acto de jura del texto de La Rioja (en ambas provincias contaba con relaciones parentales y había actuado como comisionado nacional)⁴². Mientras que Francisco Seguí, quien había sido el promotor de la ley que exigió la sanción de las constituciones, fue redactor de la de Santa Fe donde era ministro de gobierno y pidió su estudio a Juan María Gutiérrez –con quien había sesionado en el Congreso General Constituyente de 1852-1854–afirmándole haberse servido de lo realizado en las demás provincias. Igualmente, la revisión conjunta en el Congreso nacional indicó una baja tasa de objeciones a las constituciones más tardías en razón de la circulación de información sobre las revisiones de las más tempranas⁴³. Del mismo modo, para su administración interna el Congreso definió reglamentos para los que tomó como modelo el del Congreso de 1824-1826. Ello evidencia otras transferencias, en este caso de ensayos rioplatenses a lo largo del siglo XIX⁴⁴.

acceder a una forma de conocimiento que no podía ser sustituida por el generado a través del estudio formal ni de las lecturas de fuentes secundarias y fue fundante en su concepción federalista de la política argentina.

⁴²En el caso de San Juan Navarro confrontó además acerca de la representación política –el tema más álgido en debate– apelando a sus propias vivencias en unas elecciones realizadas en California en 1852, donde desarrolló negocios mineros. Lanteri, 2017.

⁴³Hemos analizado este tema en Lanteri, 2013.

⁴⁴Por citar otro ejemplo. Sabemos por Nanni que el horizonte de referencia compartido entre Legislaturas provinciales facilitó la confección del reglamento y la diagramación de cargos internos en Salta antes de 1853, al tiempo que sus miembros habían participado de experiencias que anticipaban la creación del espacio deliberativo.

En ocasión de la disputa sobre quién aprobaría el presupuesto para crear una Biblioteca propia del Congreso surgieron argumentos que exhiben la dinámica administrativa con la que se pensaba el ejercicio legislativo. Allí los legisladores enfatizaron el valor que los libros tenían para el mejor despacho y para su formación erudita, a la vez que delimitaron atribuciones frente al poder ejecutivo nacional que intentó vetar la ley por considerar que la inversión de la suma requerida para formar la Biblioteca le era exclusiva. Para rechazar el veto, no solo ponderaron posibles transferencias por el conocimiento de consejos y doctrinas sobre cuestiones legislativas de los *Estados más avanzados en la civilización* –entre os que destacaron a Estados Unidos– sino que también los legisladores fueron firmes en sostener sus prerrogativas. La constitución nacional reglaba que el servicio interior era una cuestión *material, interna y privativa* y cuando discutían el presupuesto anual no sólo autorizaban al ejecutivo a gastar, sino que administraban junto a éste⁴⁵.

En función de lo señalado, se visualizan también las formas en que se sedimentó *lo viejo y lo nuevo*, en tanto los mandatos constitucionales nacional y provinciales implicaron nuevas formas de gestionar la actividad entre los poderes públicos y reordenamientos en los sistemas políticos. En este marco, ha sido ampliamente mostrado por la historiografía de las últimas décadas que no hubo siempre acuerdos sustantivos sobre las instituciones, ni tampoco un único marco de referencia ya que se produjeron reajustes constantes en función de la experiencia acumulada, diversos modelos⁴⁶ y el ejercicio concreto de funciones. Así, los grados de

⁴⁵Hemos desarrollado el tema en Lanteri, 2015: 91-92. Finalmente, para la Biblioteca se nombró un secretario y se redactó un reglamento. Dato en Bosch, 1998: 23-24.

⁴⁶Respecto de los modelos doctrinarios que inspiraron formas y prácticas legislativas y judiciales son diversos los aportes. En el caso de Estados Unidos, se ha destacado su influencia en la jurisprudencia y el funcionamiento del régimen político federal en general, y en el Congreso de Paraná en aspectos organizativos como el trabajo en Comisiones. Eduardo Zimmermann (entre otros 2017a) ha indicado la flexibilidad del modelo norteamericano para justificar propuestas político-institucionales de diverso signo y la importancia metodológica de realizar cruces entre mecanismos transnacionales de circulación de conocimientos y ajustes –en el caso de la cultura constitucional latinoamericana– a las peculiaridades de las coyunturas políticas, económicas y sociales. Cucchi y Romero, 2017, también han examinado la traducción práctica de los preceptos constitucionales norteamericanos en un corpus legislativo entre 1862 y 1880. Para la segunda mitad de siglo, los estudios sobre la práctica judicial y administrativa ponen de relieve el legado gaditano y la continuidad hispana en las constituciones provinciales de la primera mitad del siglo XIX, lo que marca otra tendencia a la influencia del modelo norteamericano (el caso de las Jefaturas Políticas como modelo de organización político-administrativo también muestra la influencia gaditana. Bonaudo, 2008; Piazzzi, 2017b). Son pertinentes

competencia normativa, de participación efectiva y de preponderancia legislativos y judiciales conforme la progresiva diferenciación de las agencias estatales en estas décadas –y en la segunda mitad del siglo XIX en general– requieren un examen ajustado a diversas coyunturas y casos⁴⁷. En este sentido, también permanece abierta la reflexión sobre cuánto de las circulaciones de elites, modelos y de saberes que apuntamos definió las culturas y administraciones provinciales (interrogante extensivo a todo el siglo XIX)⁴⁸. Así como también, acerca de las maneras en que fueron perfilando especificidades en el ejercicio de funciones judiciales y legislativas. ¿Cómo circularon modelos de organización administrativa dentro del marco nacional? ¿Por qué se recurrió, por ejemplo, a los Juzgados de Paz y a las Jefaturas Políticas y cuáles fueron sus implicancias según las provincias?⁴⁹

Otro ejercicio relevante resultaría de contrastar similitudes y diferencias en las tramas organizativas y el funcionamiento efectivo de las Legislaturas. Si se pone en diálogo además estudios existentes sobre la evolución de las Legislaturas y de los diversos Congresos entre 1810 y 1880, surgen cruces sincrónicos y diacrónicos que–sin desatender las especificidades contextuales–redundan en una imagen más integrada del devenir político-institucional que merece ser problematizada⁵⁰. En virtud de ello, valdría también un abordaje mayor de la dimensión regional, en tanto se advierten en el período algunos circuitos de circulación de agentes y diseños administrativos e institucionales judiciales que cristalizan sobre regionalizaciones previas a 1853⁵¹.

asimismo las reflexiones de Ternavasio (2016) sobre la *colonización* de un poder sobre otro en la primera década revolucionaria.

⁴⁷Sobre el punto lo sugerido por Bressan, 2017: 164, en su estudio de los legisladores del Litoral entre 1862 y 1883.

⁴⁸Debemos a la Dra. Gabriela Tío Vallejo la formulación de este interrogante.

⁴⁹Hemos explorado las provincias que implementaron el modelo de la Jefatura Política en Piazzini, 2017b. Respecto a la Justicia de Paz como forma de organización jurisdiccional remitimos a Yangilevich, 2017.

⁵⁰En dos Dossiers de difusión compilados por Lanteri y Nanni, 2016, se buscó recalcar el potencial analítico de avanzar desde diversas investigaciones existentes hacia una agenda específica, tanto de estudios comparativos como de síntesis sobre el protagonismo de las instituciones de carácter legislativo en la historia política del siglo XIX. Respecto del abordaje de las Legislaturas, en la Tesis Doctoral y producción de Gabriela García Garino (entre otros, 2015 y 2016) sobre Mendoza entre 1852 y 1880 pueden encontrarse por ejemplo interesantes lineamientos para avanzar en clave comparada.

⁵¹Tal es el caso por ejemplo de los intentos por establecer el Tribunal Superior Común de Justicia de las provincias del norte durante la Confederación (Lanteri, 2015a). En el ámbito militar también se reconoce durante la Confederación la

Finalmente, es dable pensar entonces que pueda igualmente contribuir analíticamente la problematización cronológica, considerando sub-periodizaciones internas en función de casos provinciales y del devenir nacional, así como claves de continuidad y/o diferenciación a lo largo del siglo XIX. En este sentido, en Santa Fe se evidencia por ejemplo un quiebre significativo en la centralización administrativa judicial hacia 1870. Fue de peso la práctica de las décadas previas en la intención de dar mayor estabilidad al plantel del Juzgado, lo que se logró a mediados de esa década⁵². En efecto, el progresivo proceso de especialización de funciones públicas también involucró una definición y estructuración más sistemática de los rasgos del personal a cargo.

ORGANIZACIÓN DE CUADROS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Sabemos que el proceso de formación de *cuadros administrativos*—en su tipo ideal: formados (profesionales), remunerados, permanentes, integrados a una cadena de mando, sujetos a reglas específicas, dedicados a una carrera administrativa, fue paulatino y más claro en las intenciones de los gobernantes que en el *quehacer administrativo* cotidiano⁵³. De estos elementos, queremos detenernos particularmente en tres por la menor atención que han recibido: la incompatibilidad y superposición de funciones, las cadenas de obediencia y las tareas de los cargos administrativos de menor jerarquía en llevar el registro escrito del quehacer de las funciones judiciales y legislativas.

experiencia de la *Circunscripción Militar del Oeste* que conjugó tensiones y solidaridades locales y regionales ancladas en las décadas previas, junto a la influencia de los mandatos y directivas administrativas nacionales y de interacciones legitimadas por los nuevos marcos jurídicos constitucionales. Lanteri, 2015b y Ferrá de Bartol, Sánchez Cano y Cercós de Martín, 2007; sobre la organización y dinámica militar de estas décadas Macías, 2014 y Buchbinder, 2004. En materia religiosa Ignacio Martínez (2019) ha postulado a la Diócesis como un espacio de institucionalización-jurisdiccionalización de un poder supraprovincial. Así, el autor destaca desde el examen de la jurisdicción diocesana la importancia de la dimensión regional —y de la combinación de escalas de análisis— para comprender la formación del Estado nacional en Argentina en el siglo XIX.

⁵²Piazz, 2017a.

⁵³Estos rasgos los recuperamos de Pro Ruiz, 2013: 9. El autor distingue entre el *burócrata real* que poseería dichas condiciones, y el *empleado público* en un sentido amplio, como aquel que obtiene un salario por su trabajo en la administración pública pero no tiene todos los rasgos mencionados. No desconocemos que la asignación de sueldos y su pago regular es un aspecto fundamental para perfilar las funciones públicas, de lo que no podemos ocuparnos aquí.

Incompatibilidades y acumulación de cargos

Dentro del panorama político de mediados de siglo XIX, entre las características recurrentes del personal encargado de ejercer funciones públicas en el ámbito legislativo o judicial, estaban: una persistente escasez de hombres formados en universidades y la ocurrencia de recambios constantes de quienes ejercían los cargos, sea porque no aceptaban los nombramientos o porque las circunstancias políticas con reiterados cambios de gobierno, imponían reemplazos por gente leal a los nuevos gobernantes. Esta situación, reiterada con matices en los espacios provinciales, determinó que muchos hombres desempeñaran tareas de diverso tipo en simultáneo (sea en cargos nombrados o electivos)⁵⁴.

Esto, que en ciertas coyunturas se presentó como una solución para cubrir los puestos, es decir, la superposición de funciones en una misma persona por falta de agentes *idóneos*, en otro momento generó controversias y se instalaron otros criterios de designaciones, regidos por la *incompatibilidad* y regulando la acumulación de cargos. Por caso: hemos analizado de manera conjunta en un trabajo anterior el otorgamiento de títulos de *abogados*, a personas consideradas idóneas para ejercer cargos judiciales nacionales⁵⁵.

Existía la convicción en que la especialización de funciones se alcanzaría mediante la aplicación de una serie de *ajustes* ante la simultaneidad del ejercicio público de los agentes en puestos legislativos, ejecutivos, judiciales, militares, diplomáticos. Esto derivó en la sanción de

⁵⁴Como hemos comprobado en la mayoría de los legisladores y personal legislativo de la Confederación, y en algunos miembros de la justicia, como Melquíades Salva que ocupaba cargos judiciales y ejecutivos en los años 1850. Al respecto también los lineamientos analíticos y los resultados del PICT 3236-2014. *Caracterización de la elite política argentina en la segunda mitad del siglo XIX* antes citado. En particular, Eliana Fucili (entre otros, 2018) ha aportado sobre la dirigencia y el funcionamiento del orden político en Mendoza desde la restitución de interesantes aspectos relativos a los elencos político-administrativos intermedios.

⁵⁵El significado de la idoneidad, por esos años, no se apoyaba únicamente en requisitos de ilustración y saber, sino que se sostuvo en una red de relaciones y lealtades políticas. En efecto, la formación en Derecho era un requisito fundamental para ser *abogado nacional*, aunque otras cuestiones se pusieron en juego a la hora de las designaciones: vínculos políticos, redes familiares, trayectorias públicas, sumado a un conocimiento a nivel personal que incluía la *vista* de las acreditaciones letradas o de los desempeños públicos. Lanteri y Piazzini, 2014. Sobre la década de 1830 en la Legislatura entrerriana Herrero (2018) ha señalado el problema de los empleos y las diversas alternativas -con ensayos como el encargo provisorio de empleos a personas poco idóneas o el recargo de funciones ajenas a su competencia en un empleado- para subsanarlo como indicio de los esfuerzos por mantener la institución en funcionamiento.

leyes que declaraban la incompatibilidad por acumulación de empleos. Como el caso de Santa Fe en 1862, donde se prohibió esta acumulación en distintas ramas de la administración y se reguló la forma de cubrir las ausencias (por ejemplo, la manera en que cobraría un suplente que ya ejercía otro cargo administrativo). Igualmente, se sancionó una ley de incompatibilidad entre el puesto de diputado y los empleos ejecutivos⁵⁶.

Estas leyes procuraban evitar que algunos empleados del Juzgado ordinario de Rosario, en sus primeros años de funcionamiento, ocuparan cargos simultáneamente en la Jefatura Política (como ocurrió con Gregorio J. García, Juan F. Monguillot), además revisar las instancias en que un solo juez debía hacerse cargo de dos o de los tres juzgados de la ciudad por falta de letrados (como sucedió con Avelino Ferreira, lo que originó diferencias entre los sueldos presupuestados y los que estimaba Contaduría). En la Confederación, se declaró incongruente el cargo de ministro con el de legislador en 1856 –aunque en la práctica no siempre se efectivizó ya que a algunos se le permitió superponer funciones– y se dispuso un año después que los legisladores debían tener permiso de su Cámara para aceptar o retener cualquier empleo del ejecutivo nacional. Detrás de la sanción de 1856 había otro motivo crucial: la intención de los restantes ministros de separar a Facundo Zuviría –al momento ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública y senador por Corrientes– del ámbito de decisiones políticas nacionales⁵⁷.

Como vemos, la incompatibilidad también permite calibrar la conflictividad y las solidaridades políticas en el desarrollo institucional. Si bien se insistió en la necesidad de resguardar la independencia del poder legislativo, también se reconoció la importancia de no alterar el frágil orden administrativo al restarle personal idóneo al gobierno nacional, por lo que se aceptaban solicitudes de permiso a legisladores para desempeñarse en cargos auxiliares en los Ministerios; o se extendían funciones para que colaborasen con auxiliares administrativos del propio Congreso. De igual modo, el principio de incompatibilidad fue puesto en práctica según intereses políticos. En definitiva, a pesar de que la diferenciación de funciones ocupó un rol relevante en el esquema de racionalización del Estado moderno, en la práctica superposición y acumulación facilitó la conexión del personal político federal y el funcionamiento estatal general⁵⁸.

⁵⁶“Ley prohibiendo la acumulación de empleos”, 25 de julio de 1862, en *Registro Oficial de la Provincia de Santa Fe* (ROSF), Tomo III, pp. 348-349; “Sanción legislativa estableciendo incompatibilidad entre el cargo de diputado y cualquier empleo a sueldo que dependa del Ejecutivo”, 4 de junio de 1862, en ROSF, Tomo II.

⁵⁷Sobre el punto Lanteri, 2015a.

⁵⁸Entre otros, Levaggi, 1997; Zimmermann, 2010 y 2007. Este último autor ha examinado las dificultades concretas en el ejercicio de los jueces federales entre

¿Cuánto de estas declaraciones sobre incompatibilidad respondía entonces a respetar los principios republicanos y cuánto a razones presupuestarias o a vaivenes políticos? La respuesta presenta así variantes según los casos. María Angélica Corva, para la provincia de Buenos Aires afirma que los motivos parecen estar entre los segundos: al año de sancionarse la Constitución de 1871, se discutió sobre la necesidad de establecer la incompatibilidad de empleos en el caso de los jueces:

(...) pero no porque ocupar simultáneamente cargos en dos poderes diferentes implicara una contradicción con la división de poderes –incompatibilidad teórica o en principio– sino por razones de conveniencia y de material incompatibilidad⁵⁹.

Según señala esta autora, las discusiones habían comenzado en la década de 1850 en relación con la remuneración de los cargos, y los conflictos surgían precisamente en las comisiones de hacienda desde los tempranos años del siglo XIX⁶⁰, lo que recién se resolvió en 1874. Una ley de ese año obligaba a los jueces a elegir entre la actividad legislativa o la judicial, la superposición más usual de cargos.⁶¹ Así, en estos debates junto a la idoneidad y la capacidad se colaba el argumento económico que sancionaba la acumulación de sueldos por parte de quienes ejercían cargos públicos. La consideración de la variable fiscal resultaba fundamental para evaluar la capacidad de solvencia de los Estados para sostener los nuevos entramados administrativos⁶².

Cadenas de obediencia

Atender a las cadenas de obediencias así como a los *circuitos administrativos*⁶³ cada vez más aceitados permite continuar advirtiendo dinámicas propias de la administración. En el marco del proceso de especialización de las funciones públicas, el ejercicio administrativo de las mismas se veía afectado por la organización y devenir de dichas cadenas de obediencias: es decir, la actividad realizada por un agente que responde

1862 y 1880 por cuestiones como la escasez de recursos materiales y humanos, el diseño inadecuado de los instrumentos procesables que tenían a disposición y la dependencia de autoridades provinciales como jueces y gobernadores, que con frecuencia no colaboraban con su labor.

⁵⁹Corva, 2014: 258.

⁶⁰En 1821 se había reglamentado, en la provincia de Buenos Aires, lo referido a la acumulación de sueldos pero se aplicó arbitrariamente. Corva, 2014: 258.

⁶¹Algo que ocurría desde principios de siglo como muestra Ternavasio, 2016.

⁶²Al respecto por ejemplo los trabajos de Evangelina de los Ríos, entre otros 2019.

⁶³Molina, 2018.

a la orden de otro. Es interesante al respecto la “traducción” que hace Eugenia Molina de las cadenas de obediencia en circuitos comunicacionales, que remiten en los términos planteados por Piazzini a las *distancia procesal* y *administrativa*. Es decir, a la movilidad espacial de la información (emisión de órdenes y realización de gestiones). Estas cuestiones se visualizan a partir de las imágenes que devuelven algunas descripciones volcadas en la documentación, para exponer etnográficamente el ejercicio administrativo.

En esta etapa no solo se observa un relativo aumento en la cantidad de empleados públicos, sino también una creciente implementación de reglas de funcionamiento más detalladas para las tareas de cada uno de estos empleados. Ello se tradujo, como anticipamos, en el empeño creciente de sancionar reglamentos y órdenes en todas las instancias públicas⁶⁴. En Paraná en lo respectivo a las funciones legislativas, no solo se realizaron ajustes a los reglamentos internos conforme a las necesidades y práctica desarrollada en el periodo, sino que se pautaron tareas con el personal auxiliar, como secretarios y taquígrafos, y se buscó aunque con poco éxito aumentar su número.

La existencia de una jerarquía dentro de los *cuadros administrativos* es entonces un elemento clave de la organización de los mismos⁶⁵. Pero más allá de responder a una lógica racional de obediencia, y tal como señala Eugenia Molina, era en la experiencia de los agentes donde se fijaba la cadena de mando-obediencia, más allá de lo establecido

⁶⁴La sanción de reglamentación judicial se observa en la mayoría de los estados provinciales (Levaggi, 1995). Es de destacarse también la presencia en la Confederación de organismos administrativos desde los que se pretendió fortalecer la presencia estatal en el territorio, que fueron centralizados en Paraná y para los que se definieron funciones y atribuciones propias, como el Museo Nacional, Inspección General del Ejército, el Archivo General, la Inspección de Correos, Postas y Caminos y el Departamento de Estadística, entre otros. En materia carcelaria también en 1855 se sancionó el primer *Reglamento para las cárceles de las ciudades y villas del Territorio Federalizado*. Sobre los alcances y límites de su desarrollo, Buchbinder, 2004; Garavaglia, 2015 y Lanteri, 2015a.

⁶⁵Recuperamos dos definiciones que contienen parte del sentido con el que pensamos la administración. Una pertenece a Max Weber: *... toda dominación sobre una pluralidad de hombres requiere de un modo normal (no absolutamente siempre) un cuadro administrativo; es decir la probabilidad, en la que se puede confiar, de que se dará una actividad, dirigida a la ejecución de sus ordenaciones generales y mandatos concretos, por parte de un grupo de hombres cuya obediencia se espera* (2002: 170. Las comillas nos pertenecen). La segunda, la tomamos de Juan Pro Ruiz: *(A bureaucracy) a form of hierarchical organization that secures the centre of all power of decision, rendering the rest of the organization a chain of command designed to implement and enforce the decisions of the centre* (2013: 5).

reglamentariamente⁶⁶. Esto se observa claramente en el departamento Rosario, donde la figura de la Jefatura Política implantó una nueva cadena de obediencias dentro de la jurisdicción entre autoridades judiciales, policiales y militares, lo que fue motivo de fuertes conflictos entre Jefatura y Juzgados. Los jefes políticos, en tanto agentes del poder ejecutivo provincial, y en su función de *mediadores* entre las instancias provinciales y locales, tuvieron una importante injerencia en la resolución de conflictos a nivel local⁶⁷. Parte importante de estos auxiliares de la administración actuaban también como intermediarios, podemos observarlo en la actividad del Juzgado de Rosario y en el Congreso de la Confederación, esto es cómo la coordinación de tareas con el *afuera* provocaba tensiones por la recarga de labor⁶⁸.

Otra de las cuestiones que provocó recelos tuvo que ver con la intención de dar uniformidad a las técnicas de confección y sistematización de la información acerca de la actividad escrita producida. Cómo puede examinarse, entonces, la documentación que ha dejado la disposición de estas reglas y prácticas.

El registro escrito y simbólico del quehacer administrativo y sus redactores

El último aspecto sobre el que queremos detenernos es en la *huella escrita* que deja la actividad administrativa, es decir, la documentación producida que nos provee información sobre la institución que la produce, las normas que regulan su elaboración y los hombres que las ejecutan en cuanto agentes de esas instituciones. En esto se reconocen dos registros significativos: en tanto *huellas*, más allá de su contenido, resultan guías para seguir los rastros del desempeño de los agentes; y el de su carácter de testimonios *escritos* como signos de formalización de una orden, como resultado de un trámite ejecutado, que permite contar en términos de Antonio M. Hespanha con una *memoria administrativa más exacta y verificable*⁶⁹.

En el cumplimiento de las tareas administrativas el personal auxiliar resulta un eslabón fundamental. Muchas veces, dicho personal se

⁶⁶Molina, 2018.

⁶⁷Ejemplos de conflictos por no la *obediencia* de agentes menores de justicia (jueces de paz, comisarios, auxiliares) en Piazzini, 2017a, 2017c y 2018.

⁶⁸En Rosario fueron recurrentes las solicitudes de habilitación de nuevos cargos para alivianar las recargadas tareas del Juzgado ordinario. Fabián Herrero también se ocupa en este sentido del personal auxiliar, 2018.

⁶⁹Hespanha, 1994: 131.

encontraba bajo dependencia ejecutiva⁷⁰. En Rosario, desde mediados de los años 1860 y hacia los 1870, como adelantamos, resulta evidente la complejización en el personal judicial encargado de las actuaciones administrativas⁷¹.

Los secretarios, particularmente, eran agentes de mayor importancia por sus actuaciones cotidianas: en el ámbito judicial, llevaban el despacho diario; en el legislativo, manejaban información sobre lo actuado en el recinto⁷². Urquiza, por ejemplo, intentó que la secretaría sea ocupada por personas de su confianza, ya que por reglamento debían ser elegidos por fuera de cada Cámara y a pluralidad de votos por los legisladores. Así, a sus cualidades profesionales se sumaba la lealtad política⁷³.

Las actuaciones públicas, escritas u orales, tenían una dimensión simbólica que los agentes intentaron cultivar y preservar. En Paraná, los legisladores pretendieron ser minuciosos con la redacción y la publicidad de las actas de sesiones que se realizaba en el periódico oficial de la Confederación –que a la vez circulaba por las provincias. Se normaron cuestiones para hacer más llevadera y efectiva la tarea que estaba a cargo de los secretarios, que presentaban quejas recurrentes por el recargo de actividades (lo que además condujo a pedidos de licencias y renunciaciones que, en general, no eran aceptadas). Ante el registro parcial de las sesiones por

⁷⁰Este personal auxiliar estaba, además, sujeto a otras dobles dependencias (si pensamos en jueces de paz y comisarios), hacia autoridades judiciales y policiales, de las que no nos ocupamos para poder enfocarnos puntualmente en la dinámica administrativa entre los ámbitos judicial y legislativo con el ejecutivo. Respecto a lo primero, algunos avances en Piazzi, 2017d.

⁷¹Esto puede verse claramente en el personal que aparece en los presupuestos aprobados por la provincia que hemos publicado en Piazzi, 2011: 68-78. La figura del escribiente de oficina está presente desde los primeros presupuestos de los años 1850; en 1865 se creó el cargo de Receptor de Diligencias y en 1875 los de secretarios para cada uno de los Juzgados ordinarios (Civil, Comercial y Criminal) y el de Oficial de justicia y Auxiliar. Ejemplos sobre conflictos originados por este personal pueden verse en Piazzi, 2017b.

⁷²Según los reglamentos internos el personal de cada Cámara legislativa, que era encabezado por el secretario debía, entre otras actividades, mantener el aseo y el orden del recinto, reproducir las discusiones, cuidar el archivo, recibir los pedidos y notas de legisladores y del ejecutivo nacional y mantener el orden público en la sala en el momento de las sesiones.

⁷³Por ejemplo, Benjamín Victorica le escribió a Urquiza en 1856 comunicándole que recomendaría para la secretaría de cualquier de las Cámaras a Ezequiel Paz, porque además de sus reconocidas aptitudes administrativas, era un hombre “de toda la confianza y de toda adhesión”. Sin embargo, no ocupó el cargo porque obtuvo menos votos que Felipe Contreras, otra persona de confianza al momento, aunque sí se desempeñó como Oficial Mayor del Ministerio de Justicia y Culto. Lanteri, 2015a:87.

la falta de taquígrafos –que secundaban a los secretarios– se acordó por ejemplo que se le pudieran dar los discursos por escrito para que los incorporaran a las actas⁷⁴. Estas preocupaciones no se explican solo por la importancia de contar con un registro escrito de la actividad legislativa, sino además por la exhibición de una argumentación acorde a esa función.

En algunas fuentes es posible recuperar el lenguaje poco decoroso que varias veces caracterizó los debates, pero que no se registró en las actas. Incluso más, en una semblanza sobre Carlos Saravia, secretario del Congreso, un diputado indicó que muchos *hablaron bien o mejor, debido a su indulgencia genial, a su retórica postiza*⁷⁵. Si bien las actas no llegaban a cristalizar la fuerte actividad del Congreso ni el personal administrativo era suficiente, los esfuerzos se dirigían a dar claras muestras de un clima institucional de respeto y tolerancia a la vez que laborioso. De igual manera, lo simbólico se alternó con lo material a la hora de contar con los recursos necesarios y dignos en los que ejercer las funciones públicas, como advertimos respecto de la formación de una Biblioteca para el Congreso y de la importancia de contar con edificios y personal propio y acorde a la actividad realizada.

Como ha sido indicado, la publicidad de los actos de gobierno se constituyó como un principio rector del desempeño público⁷⁶. En lo concerniente a la administración de justicia, se advierte también una creciente y constante publicación del movimiento de causas despachadas diariamente en los Juzgados de Rosario, refrendados todos ellos por la firma del secretario (esto a partir de la década de 1870, como advertimos)⁷⁷.

Finalmente, atendamos a una lectura heurística a partir de dos registros diferentes posibles de encontrar por quienes ejercían cargos públicos. El caso de Ramón Gil Navarro resulta emblemático por la excepcionalidad que representa: en tanto redactor de un diario privado, ofrece detalles de la dinámica y sociabilidad política e institucional de Paraná en la etapa confederal; al tiempo que oficiaba de redactor del periódico oficial y producía información escrita como comisionado y diputado nacional. La pluralidad de discursos resulta clara, por ejemplo,

⁷⁴En problemáticas de importancia –como la justicia federal– se ordenó hacer ediciones separadas y/o transcripciones textuales. Datos en Cámara de Diputados de la Nación *El Poder Legislativo de la Nación Argentina*, por Carlos Alberto Silva, Buenos Aires, 1937; Lanteri, 2015a.

⁷⁵Mansilla, 2005: 106-107.

⁷⁶Entre otros, Castro, 2017 y Sábado, 2014.

⁷⁷La prensa también se ocupaba del devenir de algunos procesos judiciales que adquirirían relevancia pública informando de las investigaciones judiciales que se realizaban, pero esto respondía al impacto social de dichos hechos y no a publicitar la actividad judicial.

durante su estadía en la provincia de La Rioja: allí ofició como uno de los principales oradores del acto de jura de la constitución como anticipamos, con un extendido discurso reproducido, luego, en el periódico oficial de la Confederación, donde refería a la *solemnidad* del acto y a la necesaria fusión de partidos ante la conflictividad política provincial. Entretanto, en su diario personal registró su malestar respecto de la inasistencia de buena parte de la población ante el temor a un reclutamiento militar. Navarro sabía que no era pertinente mostrar todas las *miserias* de lo sucedido en la provincia, y su retórica en la prensa, exaltaba el avance en la unidad nacional; tal como en algunas de sus intervenciones en el Congreso. Estos relatos –en el Congreso, en la prensa y en su diario– admiten una triangulación analítica que resulta de utilidad para recomponer sentidos en el ejercicio de las funciones públicas, en tanto Navarro desarrolló formas discursivas en cada una que revelan las apuestas, desafíos y la adquisición de destrezas⁷⁸.

COMENTARIOS FINALES

Este ejercicio surgió del interés por potenciar una perspectiva relacional en la que dialoguen nuestras propias investigaciones. Sin pretensiones concluyentes ni exhaustivas, en el artículo hemos intentado sistematizar algunos lineamientos que creemos centrales para la historización de la administración pública en Argentina. Así, recuperamos conclusiones propias anteriores y estudios de otros colegas, con la convicción de que este tipo de ejercicio resulta productivo en aportes que permiten abrir preguntas y hacer una relectura de la dinámica administrativa decimonónica, sobre la que aún resta mucho por ser examinado. Desde nuestra propuesta sobre el *quehacer administrativo*—expresada previamente por Piazzini— hemos intentado así aportar sentidos y contenidos al estudio de las funciones legislativas y judiciales en las décadas de 1850 y 1860.

En primer lugar, planteamos la potencialidad de atender en simultáneo a distintos lugares de la administración. En su condición territorial, es decir, desde las ciudades *sedes* en las que se ejercían las funciones judiciales y legislativas, considerando aspectos como su historia, tradición y singularidades geopolíticas y relacionales. Así como en su

⁷⁸Una cuestión similar se produjo con motivo del otorgamiento de las patentes de *abogados nacionales*. En su diario privado Gil Navarro detalló un *plan de ataque* diseñado para lograr su aprobación en el Congreso que incluyó por ejemplo la solicitud de un cuarto intermedio para ir a buscar a un legislador adepto que había faltado a la sesión para que votara. Al tiempo que en el recinto se vertieron diversos argumentos jurídicos relativos al federalismo y al republicanismo. Hemos examinado estos casos en Lanteri, 2017; Lanteri y Piazzini, 2014. Sobre el punto hermenéutico también Navajas, 2013.

sentido físico, a través de los edificios y oficinas construidos para ejercerlas, símbolos crecientes del ejercicio administrativo. Destacamos, asimismo, no solo la amplitud territorial sino también funcional de la actividad de los agentes. Por esto, propusimos en segundo lugar claves de análisis relativas a su circulación por las esferas de poder estatales y por los ámbitos provinciales y limítrofes. Integrando, de igual manera, la experiencia acumulada en sus trayectorias previas junto a su labor coetánea y a las transferencias posibilitadas por los viejos y nuevos circuitos administrativos trazados. Finalmente, ampliamos la lente sobre la organización y los modos de administrar, desde problemáticas como la incompatibilidad y superposición de funciones, las cadenas de obediencia y la actividad escrita producida por los agentes. Buscamos poner en relieve tanto las reglamentaciones que intentaron avanzar en la especialización de funciones, como el peso de la experiencia cotidiana en la relación entre los agentes y en sus rutinas y producción de textualidades, destacando la labor de los cuadros de menor jerarquía.

En este sentido, focalizamos en el registro escrito que ofrece pistas sobre las dimensiones jerárquicas, materiales, simbólicas y operativas. En la propuesta de estos tres lineamientos también advertimos la eficacia de los términos *distancia*, *proximidad* y *tiempo* para reflexionar sobre la administración.

Dos enfoques resultaron particularmente estimulantes para abordar la administración pública como problema histórico. Por una parte, el énfasis en la perspectiva etnográfica propició reflexiones acerca de cómo se pensaban los agentes públicos en el ejercicio de sus funciones, los lugares de desempeño (físicos, pero también considerados como las escalas espaciales en que circulaban) y las formas de su organización administrativa (alcances y límites de la acumulación de cargos, cadenas de obediencias, rol del personal en el registro escrito y simbólico, etc.). Por otra, la perspectiva basada en los *procedimientos relacionales* es también ha sido cardinal para contemplar la trayectoria, circulaciones y transferencias entre los agentes y sus saberes. De la misma manera que nos permitió experimentarla en tanto *gesto historiográfico* tomando como objeto a la administración pública, a partir de recurrir al Congreso confederal y el Juzgado de 1ª Instancia de Rosario como *laboratorios*, junto a los aportes de otros colegas. Gracias a dicha lectura entrecruzada, hemos advertido cualidades y dinámicas administrativas en las décadas de 1850 y 1860, conforme la paulatina unificación política nacional. Creemos, así, puede ser un camino fecundo para avanzar hacia estudios comparados y por qué no, de síntesis.

BIBLIOGRAFÍA

- ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA (2003). *Nueva Historia de la Nación Argentina*. Buenos Aires: Planeta, Tomo 5. *La configuración de la República Independiente (1810-c.1914)*.
- AGÜERO, Alejandro (2014). "Autonomía por soberanía provincial. Historia de un desplazamiento conceptual en el federalismo argentino (1860-1930)". En *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, vol. 43, n° 1, pp. 341-392.
- ALONSO, Paula y BRAGONI, Beatriz (eds.) (2015). *El sistema federal argentino. Debates y coyunturas (1860-1910)*. Buenos Aires: Edhasa.
- AYMARD, Maurice (2008). "¿Qué historia comparada, hoy?". En Bonaudo, Marta; Reguera, Andrea y Zeberio, Blanca (coords.) *Las escalas de la historia comparada*. Tomo 1. Buenos Aires: Miño Dávila, pp. 13-29.
- AYROLO, Valentina (2013). "El federalismo argentino interrogado (primera mitad del siglo XIX)". En *Locus: revista de historia*, Juiz de Fora, vol. 36, n° 1, pp. 61-84.
- AYROLO, Valentina y VERDO, Geneviève (2016). Introducción al Dossier de difusión "Las Provincias antes de la Nación en la Argentina. Entre la soberanía, la autonomía y la independencia", n° 75, enero de 2016. Disponible en <http://historiapolitica.com/dossiers/provincias-ante-la-nacion/>
- AYROLO, Valentina; LANTERI, Ana Laura y MOREA, Alejandro (2012). "Repensado la 'Carrera de la Revolución'. Aportes a la discusión sobre las trayectorias políticas entre la Revolución y la "Confederación" (Argentina. 1806-1861)". En *Estudios Históricos*, n° 7, pp. 1 -28.
- BARRERA, Leticia (2012). *La Corte Suprema en escena. Una etnografía del mundo judicial*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- BARRIERA, Darío (2002). "Por el camino de la historia política: hacia una historia política configuracional". En *Secuencia*, n° 53, pp. 163-196.
- BARRIERA, Darío (2012). "Justicia de proximidad: pasado y presente, entre la historia y el derecho". En *PolHis. Revista Bibliográfica del Programa Interuniversitario de Historia Política*, n° 10, pp. 50-57.
- BARRIERA, Darío (2017). "¿Qué nos enseña la historia de las instituciones judiciales? Algunos apuntes sobre la lenta historia de la separación de funciones". En Bandieri, Susana y Fernández, Sandra. *La historia*

- argentina en perspectiva local y regional. Tomo 2. Buenos Aires: Teseo.
- BARRIERA, Darío (2018). “Y en el principio, fue la justicia. Las alcaldías de barrio: visibilización de un desenredo en la cultura jurisdiccional (de justicia a ‘policía’ y nuevamente a justicia, 1772-1861)”. En *Justicias situadas. Entre el Virreinato Rioplatense y la República Argentina (1776-1864)*. La Plata: FaHCE, pp. 129-162.
- BARRIERA, Darío (2018b). “Del gobierno de los jueces a la desjudicialización del gobierno. Desenredos en la trenza de la cultura jurisdiccional en el Río de la Plata (Santa Fe, 1780-1860)”. En Agüero, Alejandro; Slemian, Andréa y Fernández Sotelo, Rafael (coords.) *Jurisdicciones, Soberanías, Administraciones. Configuración de los espacios políticos en la construcción de los Estados nacionales en Iberoamérica*. Zamora: El Colegio de Michoacán. pp. 371-406.
- BARRIERA, Darío (dir.) (2010). *Instituciones, gobierno y territorio. Rosario, de la Capilla al Municipio (1725-1930)*. Rosario: ISHIR/CONICET.
- BERTRAND, Romain (2015). “Historia global, historias conectadas: ¿un giro historiográfico?”. En *Prohistoria*, nº 24, pp. 3-20.
- BOHOSLAVSKY, Ernesto y SOPRANO, Germán (eds.) (2010). *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad)*. Buenos Aires: Prometeo.
- BONAUDO, Marta (2008). “Aires gaditanos en el mundo rioplatense. La experiencia de los jefes políticos y el juicio por jurados en tierras santafesinas (segunda mitad del siglo XIX)”. En *Revista de Indias*, nº 242, pp. 264-265.
- BOSCH, Beatriz (1998). *En la Confederación argentina, 1854-1861*. Buenos Aires: EUDEBA.
- BRAGONI, Beatriz (2010). “Las elites provinciales en perspectiva: notas a propósito de un tema recurrente”. En *PolHis. Revista Bibliográfica del Programa Interuniversitario de Historia Política*, nº 6, pp. 31-34.
- BRAGONI, Beatriz y MÍGUEZ, Eduardo (2010). “De la periferia al centro: la formación de un orden político nacional, 1852-1880”. En Bragoni, Beatriz y Míguez, Eduardo (coords.) *Un nuevo orden político. Provincias y Estado Nacional, 1852-1880*. Buenos Aires: Biblos. pp. 9-28.

- BRESSAN, Raquel (2018). *Alianzas, negociaciones y conflictos. Dinámicas de los elencos políticos del Litoral de los Ríos, 1862-1883*. Rosario: Prohistoria.
- BRESSAN, Raquel y ARAMBURO, Mariano (2017). "Algunos usos de "Estado" en la historiografía del período de la "organización nacional" de Argentina (1852-1880)". En *História da Historiografia*, n° 25, pp. 65-82.
- BUCHBINDER, Pablo (2004). *Caudillos de pluma y hombres de acción. Estado y política en Corrientes en tiempos de la organización nacional*. Buenos Aires: Prometeo.
- BUCHBINDER, Pablo (2012). *Los Quesada: Letras, ciencias y política en la Argentina de 1850-1934*. Buenos Aires: Edhasa.
- CASTRO, Martín O. (2017). "Sites of power, instruments of public intervention: the Palace of Congress and the construction of federal power in Argentina, 1880–1916". En *Parliaments, Estates and Representation*, 37:2, pp. 206-219.
- CORVA, María Angélica (2014). *Constituir el gobierno, afianzar la justicia. El Poder Judicial de la provincia de Buenos Aires (1853-1881)*. Rosario: Prohistoria/INHIDE.
- CUCCHI, Laura (2018). "Nuevas miradas sobre la construcción del estado argentino". En *Ciencia Hoy*, n° 161, pp. 49-54.
- CUCCHI, Laura y ROMERO, Ana (2017). "Tensions between Congress and the Executive in Nineteenth Century Argentina: Federal Intervention and Separation of Powers (Winner of the 2016 Emile Lousse Prize)". En *Parliaments, Estates and Representation*, 37:2, pp. 193-205.
- D'ASSUNCAO BARROS, José (2014). "Histórias Cruzadas – considerações sobre uma nova modalidade baseada nos procedimentos relacionais". En *Anos 90*, vol. 21, n° 40, pp. 277-310.
- D'ASSUNCAO BARROS, José (2018). "Histórias interconectadas, histórias cruzadas, abordagens transnacionais e outras histórias". En *Secuencia*, n° 103, pp. 1-30.
- DE LOS RÍOS, Evangelina (2019). "Las oficinas de la aduana y resguardo del puerto de Rosario en tiempos de la Confederación Argentina, 1852-1854". En *América Latina en la Historia Económica*, vol. 216, n°1, pp. 1-23.
- DI LISCIA, María Silvia y SOPRANO, Germán (2017). "Entre espacios grises y aristas brillantes: la categoría de burocracia estatal y el

- estudio de los sistemas de administración pública en la Argentina”. En Di Liscia, María Silvia y Soprano, Germán (eds.) *Burocracias estatales. Problemas, enfoques y estudios de caso en la Argentina (entre fines del siglo XIX y XX)*. Rosario: Prohistoria/EdUNLPam, pp. 9-41.
- DÓCOLA, Silvia (2017). *Espacios de poder para la Confederación Argentina. La capital, el puerto y el lugar del soberano*, Tesis Doctoral, Universidad Nacional de La Plata. Disponible desde: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/64188>
- DUVE, Thomas (ed.) (2014). *Entanglements in Legal History: Conceptual Approaches*. Frankfurt am Main: Max Planck Institut für europäische Rechtsgeschichte.
- FERRÁ DE BARTOL, Margarita, SÁNCHEZ CANO, Alicia Norma y CERCÓS DE MARTÍN, Mabel (2007). “Introducción”. En *Archivo del Brigadier General Nazario Benavides*, vol. 5. San Juan: UNSJ, pp. 8-94.
- FUCILI, Eliana (2018). “Notas para el análisis de los perfiles y trayectorias políticas. El estudio de los elencos dirigentes de una provincia del interior argentino (Mendoza, 1852-1900)”. En *Historia y Sociedad*, n° 34, pp.147-173.
- GARAVAGLIA, Juan Carlos (2010). “La burocracia en el Río de la plata. Buenos Aires, 1800-1861”. En *Anuario IEHS*, n° 25, pp. 119-144.
- GARAVAGLIA, Juan Carlos (2012). “Servir al Estado, servir al poder: la burocracia en el proceso de construcción estatal en América Latina”. En *Almanack*, Guarulhos, n° 3, pp. 5-26.
- GARAVAGLIA, Juan Carlos (2015). *La disputa por la construcción nacional argentina: Buenos Aires, la Confederación y las provincias, 1850-1865*. Buenos Aires: Prometeo.
- GARAVAGLIA, Juan Carlos y PRO RUIZ, Juan (2013) (eds.). *Latin American Bureaucracy and State Building Process (1780-1860)*. Newcastle upon Tyne, UK: Cambridge Scholars Publishing.
- GARCÍA GARINO, Gabriela (2015). “De las expectativas a las prácticas. La configuración institucional del poder legislativo mendocino, 1852-1861”. En *Avances del Cesor*, Año XII, vol. XII, n° 12, primer semestre, pp. 19-39.
- GARCÍA GARINO, Gabriela (2016). “El más alto poder”. *Legislatura y cultura política en el proceso de creación del estado provincial de*

- Mendoza, 1852-1880, Tesis Doctoral, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Disponible desde: <http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/4644>
- GUBER, Rosana (2011). *La etnografía. Método, campo y reflexividad*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- HERRERO, Fabián (2018). "Esfuerzo y precariedad. Empleos y edificio del Congreso provincial de Entre Ríos. Notas sobre la década de 1830". En *Scienza Interfluvius*, n° 9, pp. 16-37.
- HESPANHA, Antonio M. (1994). "Centro y periferia". En *La gracia del derecho. Economía de la cultura en la Edad Moderna*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- KOCKA, Jurgen (2003). "Comparison and Beyond". En *History and Theory*, vol. 42, n° 1, pp. 39-44.
- LANTERI, Ana Laura (2011). "'Unos cuantos aventureros de la política'. Notas sobre los 'alquilones' en la 'Confederación' (1854-1861)". En *PolHis. Revista Bibliográfica del Programa Interuniversitario de Historia Política*, n° 7, pp.115-126.
- LANTERI, Ana Laura (2013). "La 'Confederación' desde sus actores. La conformación de una dirigencia nacional en un nuevo orden político (1852-1862)". En Lanteri, Ana Laura (coord.) *Actores e identidades en la construcción del estado nacional (Argentina, siglo XIX)*. Buenos Aires: Teseo. pp. 129-171.
- LANTERI, Ana Laura (2015a). *Se hace camino al andar. Dirigencia e instituciones nacionales en la "Confederación" (Argentina, 1852-1862)*. Rosario: Prohistoria.
- LANTERI, Ana Laura (2015b). "(Inter) acciones para un nuevo orden nacional. La experiencia política de San Juan a partir de la Circunscripción Militar del Oeste y el Congreso durante la 'Confederación' (1855-1858)". En *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, n° 14, pp. 1-21.
- LANTERI, Ana Laura (2017). "Legislador se hace no se nace. El derrotero de Ramón Gil Navarro en la 'Confederación' argentina". En *Revista de Estudios Sociales Contemporáneos*, n° 17, pp.19-35.
- LANTERI, Ana Laura y NANNI, Facundo (2016). Introducción a los Dossiers de difusión "Espacios legislativos y política en la Argentina del siglo XIX (I). Las Legislaturas" y "Espacios legislativos y política en la Argentina del siglo XIX (II). Los Congresos", n° 88 y n° 89, septiembre

- de 2016. Disponibles respectivamente en <http://historiapolitica.com/dossiers/dossier-espacios-legislativos-y-politica-en-la-argentina-del-siglo-xix-i-las-legislaturas/> y <http://historiapolitica.com/dossiers/dossier-espacios-legislativos-y-politica-en-la-argentina-del-siglo-xix-ii-los-congresos/>.
- LANTERI, Ana Laura y PIAZZI, Carolina (2014). "Actores para un nuevo orden nacional. Los 'abogados de la Confederación' argentina: la idoneidad entre lo jurídico y lo político". En *Nuevo Mundo Nuevos* [en línea] Débats, 10 de junio de 2014 <http://nuevomundo.revues.org/67033>.
- LEVAGGI, Alberto (1995). *Orígenes de la codificación argentina: los reglamentos de administración de justicia*. Buenos Aires: Universidad del Museo Social Argentino.
- LEVAGGI, Alberto (1997). *Judicatura y política. La justicia federal en las provincias argentinas (1863-1883)*. Buenos Aires: Cuadernos de Historia del Derecho 10, Universidad del Museo Social Argentino/Ediciones Ciudad Argentina.
- MACÍAS, Flavia (2014). *Armas y Política en la Argentina: Tucumán siglo XIX*. Madrid: Colección América, CSIC.
- MANSILLA, Lucio (2005). *Retratos y recuerdos*. (1° edición 1894). Buenos Aires: Paradiso, pp. 106-107.
- MARTÍNEZ, Ignacio (2019). "A combinação de escalas de análise para o estudo da formação do Estado e da Igreja no Rio da Prata". En *Revista USP*, n° 120, pp. 109-124.
- MÍGUEZ, Eduardo (2012). "Gestación, auge y crisis del orden político oligárquico en la Argentina. Balance de la historiografía reciente". En *PolHis. Revista Bibliográfica del Programa Interuniversitario de Historia Política*, n° 9, pp. 38-68.
- MOLINA, Eugenia (2014). "Justicia de proximidad y gobierno político militar en la frontera. Equipamiento institucional del Valle de Uco (Mendoza) durante el proceso revolucionario (1810-1820)". En *Mundo Agrario*, vol. 15, n° 30, pp. 1-29.

- MOLINA, Eugenia (2016). "Tras los pasos de la justicia. Algunos aportes de la historiografía de la justicia para el Río de la Plata tardocolonial y republicano temprano en relación con los procesos de estatalidad". En *PolHis. Revista Bibliográfica del Programa Interuniversitario de Historia Política*, n°16, pp. 126-157.
- MOLINA, Eugenia (2018). "Circuitos Comunicacionales, Prácticas Administrativas y Estrategias de Gobierno. Subdelegación de San Martín, Mendoza (Argentina), 1821-1859". En *Americanía. Revista de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Pablo de Olavide*, n° 7, pp. 63-93.
- NANNI, Facundo. (2011). "Sesiones, interrupciones y debates. La Sala de Representantes de Tucumán en sus inicios (1822-1838)". En <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/espacioslegnanni.pdf>
- NAVAJAS, María José (2013). "La prensa tucumana durante el juarismo: disputas políticas y querrelas judiciales". En *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti"*, n° 13, pp. 111-127.
- PAZ, Gustavo (2003). "El gobierno de los "conspicuos": familia y poder en Jujuy, 1853-1875". En SABATO, Hilda y LETTIERI, Alberto (comps.) *La vida política del siglo XIX. Armas, votos y voces*. Buenos Aires: FCE. pp. 223-241.
- PIAZZI, Carolina (2011). *Justicia criminal y cárceles en Rosario (segunda mitad del siglo XIX)*. Rosario: Prohistoria.
- PIAZZI, Carolina (2012). *Vínculos sagrados, crímenes de sangre: mundo jurídico, administradores de justicia, imaginarios sociales y protagonistas. Desde la instalación de la justicia criminal letrada de 1ª Instancia hasta la sanción del Código Penal (Rosario, Argentina, 1854-1886)*. Tesis doctoral inédita. Rosario: UNR.
- PIAZZI, Carolina (2016). "La justicia ordinaria después del Cabildo en Santa Fe (Argentina). Diseño normativo y esbozo prosopográfico de jueces (1833-1852)". En *Americanía. Revista de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Pablo de Olavide*, Sevilla, n° 4, pp. 372-399.
- PIAZZI, Carolina (2017a). "Administración y materialidad: una etnografía del Juzgado del Crimen del Rosario (Argentina, segunda mitad del siglo XIX)". En *Historia Crítica*, n° 63, enero-marzo, pp. 53-74.
- PIAZZI, Carolina (2017b). "Organización administrativa de la justicia provincial, 1822-1933". En *Historia Institucional del Poder Judicial de la Provincia de Entre Ríos (1573-2016)*. Paraná: Poder Judicial de la Provincia de Entre Ríos. pp. 105-124.

- PIAZZI, Carolina (2017c). "Agentes del orden público: jueces, comandantes y jefes de policías en la provincia de Santa Fe entre 1833 y 1854". En *V Jornadas Nacionales y I Internacionales de Investigaciones Regionales Interdisciplinarias "Enfoques para la Historia"*. Mendoza: INCIHUSA-CONICET.
- PIAZZI, Carolina (2017d). "Gobierno y régimen administrativo departamental: comandancias militares, jefaturas políticas, juzgados y policía (el caso santafesino en la segunda mitad del siglo XIX)". En *XVI Jornadas Interescuelas de Historia*, Universidad Nacional de Mar del Plata.
- PIAZZI, Carolina (2018). "Santa Fe y Rosario como sedes de justicia ordinaria: organización administrativa y devenires de ambas circunscripciones entre los años 1850 y 1860". En Barriera, Darío (dir.). *Justicias situadas. Instituciones, agentes, culturas y espacios (entre el Virreinato Rioplatense y la República Argentina, 1776-1864)*. La Plata: FAHCE-UNLP. pp. 317-341.
- PLOTKIN, Mariano Ben y ZIMMERMANN, Eduardo (2012). (comps.) *Los saberes del Estado*, Edhasa, Buenos Aires; *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires: Edhasa.
- PRO RUIZ, Juan (2013). "Considering the State from the Perspective of Bureaucracy: Lessons from the Latin American Sattelzeit". En Garavaglia, Juan Carlos y Pro Ruiz, Juan (eds.). *Latin American Bureaucracy and State Building Process (1780-1860)*. Newcastle upon Tyne, UK: Cambridge Scholars Publishing.
- RIVAS, José Antonio (2003). "El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones". En *Reflexión Política*, vol. 5, n° 9, pp. 37-46.
- ROMAIN, Bertrand (2015). "Historia global, historias conectadas: ¿un giro historiográfico?". En *Prohistoria*, n° 4, pp. 3-20 (2013).
- SABATO, Hilda (2014). "Los desafíos de la República. Notas sobre la política Argentina pos Caseros". En *Estudios Sociales*, n° 46, pp. 77-117.
- SOPRANO, Germán (2015). "El Estado en los extremos. Contribuciones de la historiografía hispano colonial y la antropología de la política al estudio del Estado en el siglo XX". En *Estudios Sociales del Estado*, vol. 1, n° 1, pp. 5-25.
- TERNAVASIO, Marcela (2010). "Limitar el poder: un dilema republicano. Reflexiones sobre el caso rioplatense durante la primera mitad del

- siglo XIX". En Palti, Elías (ed.) *Mito y realidad de la cultura política latinoamericana. Debates en Iberoideas*. Buenos Aires: Prometeo. pp. 237-260.
- TERNAVASIO, Marcela (2016). *Gobernar la Revolución. Poderes en disputa en el Río de la Plata, 1810-1816*. 2ª ed. Buenos Aires: Siglo XXI.
- WERNER, Michael y ZIMMERMANN, Bénédicte (2004). "Beyond comparison: *Histoire croisée* and the challenge of reflexivity". En Werner, Michael y Zimmermann, Bénédicte (eds.) *De la comparaison à l'histoire croisée*, Seuil, Paris.
- YANGILEVICH, Melina (2012). *Estado y criminalidad en la frontera sur de Buenos Aires (1850-1880)*. Rosario: Prohistoria.
- YANGILEVICH, Melina (2017). "Justicia de paz y organización del territorio en la campaña sur de Buenos Aires durante la primera mitad del siglo XIX. Un diálogo con Juan Carlos Garavaglia". En *Prohistoria*, n° 28, pp. 73-94.
- ZIMMERMANN, Eduardo (2007). "Centralización, justicia federal y construcción del Estado en la organización nacional". En *Revista de Instituciones, ideas y mercados*, n°46, pp. 265-292.
- ZIMMERMANN, Eduardo (2010). "En tiempos de rebelión. La justicia federal frente a los levantamientos provinciales, 1860-1880". En Bragoni, Beatriz y Míguez, Eduardo –coordinadores- *Un nuevo orden político. Provincias y estado Nacional, 1852-1880*. Buenos Aires: Biblos Historia. pp. 245-275.
- ZIMMERMANN, Eduardo (2017a). "Constitucionalismo argentino, siglos XIX y XX: poderes y derechos". En Andrews, Catherine (coord.) *Un siglo de constitucionalismo en América Latina (1917-2017)*. México: C.I.D.E/Secretaría de Relaciones Exteriores/Archivo General de la Nación.
- ZIMMERMANN, Eduardo (2017b). "Estudio Introductorio. Una nota sobre nuevos enfoques de historia global y transnacional". En *Estudios Sociales del Estado*, vol. 3, n° 5, pp. 12-30.



Reseñas

BANZATO, Guillermo; BLANCO, Graciela y PERRÉN, Joaquín (Ed.), *Expansión de la frontera productiva, siglos XIX y XX*. Buenos Aires: Ed. Prometeo. 2018.
ISBN 978-987-57-4887-3

Roberto Schmit

Universidad de Buenos Aires (UBA)
Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)
rschmit@ungs.edu.ar
Buenos Aires, Argentina

La publicación de este volumen sin duda resulta una obra relevante para los estudios rurales argentinos en el largo plazo. Esa valoración se relaciona con varios aspectos que el libro reúne, ya que el mismo trata diversos problemas significativos para comprender la expansión de la frontera productiva rural en la larga duración, abarcando temas macro y microeconómicos así como cuestiones sociales, desde un abordaje multidisciplinar con diversas miradas provenientes de las ciencias humanas, sociales y naturales¹.

El trabajo presenta una serie de diecisiete capítulos en orden cronológico relacionados con la estructura de propiedad y ocupación de la tierra, los mercados de factores, las estrategias empresariales, las políticas públicas y la producción familiar y campesina en diversas regiones de la Argentina. Cada parte de la obra presenta trabajos generales de balance de las grandes trayectorias y otro conjunto de investigaciones más de corte regional y sectorial que enriquecen y marcan ambigüedades respecto de las perspectivas generales. Asimismo, esos estudios se presentan organizados en tres grandes ciclos que se recortan en tres temporalidades de 1780 a 1914, de 1915 a 1980 y las cuestiones recientes de 1981 a 2014.

En la primera parte los estudios de Djenderedjian y Teruel, para diferentes contextos socio-territoriales, presentan sólidos balances sobre la evolución de los factores de producción y la expansión de la frontera productiva. Entre los cuales destacan el avance de la frontera de tierras

¹Este libro es fruto de los estudios presentados y debatidos en la primera reunión Tendencias y Debates en Historia Económica Argentina: *Expansión de la frontera productiva y estructura agraria*, actividad organizada por la Asociación Argentina de Historia Económica y la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional del Comahue en diciembre de 2015.

nuevas, mercados, propiedad y posesión de los factores, la inversión de capital, la tecnología, los conflictos sociales y la interacción con las sociedades aborígenes.

A aquellos dos balances se agrega y enriquece, para el siglo XIX e inicios del XX, con los trabajos puntuales de Banzato y Tognetti centrado sobre el proceso de mercantilización de las tierras en diversos espacios. El de Moyano sobre las características de diversificación en la producción azucarera tucumana. Así como el ensayo a cargo de Rodríguez Vázquez sobre la economía vitivinícola y sus ciclos y estrategias productivas y empresariales.

Para el siglo XX Silvia Lazzaro analiza el complejo y conflictivo recorrido de las relaciones entre políticas públicas y las corporaciones e intereses rurales en torno a cuestiones esenciales sobre la propiedad de la tierra, los arriendos, la reforma agraria, la comercialización y los impuestos entre 1930 y 1970. En tanto Pierri pondera y evalúa las relaciones entre producción y expansión rural regional con las demandas del mercado externo y las políticas agropecuarias entre 1960 y 2012.

En otro bloque sustancial, para el último lapso temporal explorado, Bisang analiza la llamada revolución verde y la expansión de la frontera rural contemporánea. En este ensayo el autor nos plantea las claves sustanciales de las dinámicas actuales a través del avance genético-tecnológico y el cambio climático sobre las tierras productivas de las regiones en la Argentina. De esta manera se plantean respuestas diversas para comprender cuestiones fundamentales sobre problemáticas como la lógica y desempeño renovado de los cultivos y la ganadería, el tamaño y las formas de gestión de la producción, las nuevas fronteras productivas, los mercados internacionales y las producciones con valor agregado como los biocombustibles. En tanto, en una línea de sustancial importancia para la expansión rural actual, el ensayo de Carla Gras también retoma y profundiza la cuestión innovadora a través del avance tecnológico, las nuevas formas de gestión y producción empresarial, los nuevos insumos y la gestión de capital en producción de bienes tan relevantes y complejos como la producción de soja.

Asimismo, abriendo el abanico de cuestiones y debates sobre la expansión de la frontera productiva reciente, se editan una serie de capítulos de: Paz para el estudio de la agricultura familiar en espacios productivos conflictivos por el acceso a la propiedad y al agua. El estudio de Carini sobre el rol de las corporaciones rurales, sus diversas corrientes y posturas, así como su peso en las políticas públicas para el sector agrario. Steimbregger sobre las características de las transformaciones territoriales y expansión rural en los espacios extra-pampeanos.

Finalmente, en la obra emergen otras cuestiones muy vinculadas a las economías regionales o de la frontera en los textos de Mare para la ganadería

familiar trashumante en la Patagonia. Así como para la economía de los valles de nor-patagónicos de Landriscina sobre la estructura agraria y los márgenes de diversificación productiva y concentración productiva. Así como de Lemmi y García para la producción hortícola platense y su peculiar estructura de producción. En tanto que los textos de Ferreyra y Vera se enfocan desde 2003 en la evolución vitivinícola a la luz de la pos-convertibilidad. Así como el ensayo de Arias y Blanco que examina la disputa de tierras mapuches y la normativa en Neuquén entre fines del siglo XIX y 2015.

De manera que el libro en su recorrido de lecturas nos permite disponer de balances de largo plazo sobre la expansión productiva y al mismo tiempo posibilita poner en debate los alcances y límites de las grandes visiones a través de los conflictos y los problemas que desatan aquellas trayectorias hegemónicas en la dinámica agropecuaria argentina contemporánea. En ese recorrido sin duda algunos ejes resultan evidentes por lo cuáles han transitado con mayor frecuencia los estudios de los problemas históricos sobre la temática, como los enfoques sobre la estructura de acceso a la tierra y la propiedad y el mercado de tierra rural y la expansión de la frontera productiva con sus diferencias y desigualdades regionales. Así como la cambiante dinámica, lógicas e impactos del mercado internacional. Pero asimismo para comprender los alcances y recorridos de los ciclos o períodos de la expansión productiva nos alertan sobre la necesidad de avanzar e integrar otros ejes sustanciales y menos recorridos por los estudios como son: la incorporación y adaptación tecnológica y ambiental. Las estrategias de gestión y producción en perspectivas de escalas regionales. La producción familiar y sus articulaciones con los factores y los mercados. La convivencia entre lógicas productivas étnicas en las fronteras, así como entre la complementariedad o exclusión entre la economía doméstica, familiar, media y la empresarial concentrada. El efecto de las políticas públicas en el largo plazo sobre la dinámica y tipo de expansión rural.

De manera entonces, por lo señalado, este volumen editado con el auspicio de la Asociación Argentina de Historia Económica presenta una reflexión sobre lo acumulado en las grandes lecturas al mismo tiempo que nos impulsa a debatir y buscar explicaciones nuevas para evaluar un renovado conjunto de problemas sobre la expansión rural en su perspectiva histórica y como problemática contemporánea relevante para el país.



Normas de presentación de trabajos para colaboradores

Los artículos con solicitud de publicación en la *Revista de Historia Americana y Argentina* deben ser originales e inéditos y no pueden ser postulados simultáneamente en otras revistas.

Las propuestas deben ser enviadas a la siguiente dirección de correo electrónico: **revistadehaa@ffyl.uncu.edu.ar**

En todos los casos, la propuesta de artículo será evaluada, primeramente, por el Comité Asesor de la revista y de ser aceptada, pasará a ser evaluada bajo el mecanismo de **doblo ciego por réferis externos**. Se prevé invitar a profesionales destacados a publicar una contribución de su especialidad. Las reseñas y notas serán evaluadas por el Comité Asesor.

Se exigirá la presentación de los trabajos con las normas que siguen, y los textos, aunque aprobados, recibirán corrección de estilo que puede llevar a cambios formales.

1. Presentarlo en Word, caja tipográfica A4 (21,0 x 29,7 cm.). Fuente Arial, 10 puntos, interlineado simple. Los artículos no deben superar las 12.000 palabras. Las notas, comunicaciones y conmemoraciones, hasta 6.000 palabras. Las reseñas con una extensión máxima de 2.000 palabras.
2. Consignar la pertenencia institucional del autor.
3. Estar precedido por un resumen y palabras claves en español e inglés (no más de ciento cincuenta palabras para el resumen y hasta cinco palabras claves). El resumen debe contener el objetivo, abordaje metodológico, fuentes y adelantar los principales resultados del trabajo.
4. **En todos los casos las referencias bibliográficas deben estar a pie de página.**
Si es un autor, se debe escribir de la siguiente manera: García, 1998: 56-58.
Si es un periódico: La Tarde, Mendoza, 3-11-1910: 5.
Si es una revista: Boletín del Centro Vitivinícola Nacional, n° 34, 1910: 456.
Si es una fuente de Archivo: Archivo General de la Provincia de Mendoza (en adelante AGPM), Caja 56, Documento 15, y la fecha si es pertinente.
5. Las citas extensas (más de tres líneas de texto) deben ir en cursiva (sin comilla) y párrafo independiente. Igualmente, las citas en el texto deben ir en itálica (sin comilla).

6. Las fotografías y gráficos: se colocarán dentro del texto, y se enviará una copia aparte en alta resolución.
7. Las fuentes (archivos, hemerotecas, empresas, revistas y libros) se colocarán al final del artículo, separadas de la bibliografía.
8. El listado de la bibliografía se limitará a las obras citadas y se colocará después de las fuentes, por orden alfabético.

Para libros: apellido y nombre del autor, año de edición entre paréntesis. Título en cursiva. Lugar: editorial. Por ejemplo: SPINELLI, María Elena (2006). *Los vencedores vencidos. El antiperonismo y la Revolución Libertadora*. Buenos Aires: Biblos.

Para capítulos de libro: apellido y nombre del autor, año de publicación entre paréntesis. En: apellido y nombre del responsable de la edición, si es coordinador o editor entre paréntesis. Título del libro en cursiva. Lugar: editorial y páginas. Por ejemplo: PÉREZ ROMAGNOLI, Eduardo (2006). "Las industrias inducidas y derivadas de la vitivinicultura moderna en Mendoza y San Juan". En Richard-Jorba, R. et al, *La región vitivinícola argentina. Transformación del territorio y la sociedad, 1870-1914*. Bernal: Editorial Universidad Nacional de Quilmes, pp.46-60.

Para artículos: apellido y nombre del autor, año de publicación entre paréntesis. Título entre comillas. En: Nombre de la revista en cursiva, vol., n°, institución editora, lugar, páginas. Por ejemplo: DI LISCIO, Carlos (2000). "Sobre los indios". En *Revista Pampa*, vol. 3, n° 2, Instituto de Estudios Indígenas, Soria, pp. 5-21.

Todo artículo científico, libro o capítulo de libro que estén disponibles en línea deben ser incluidos por el autor-a en el listado de bibliografía final, consignado la dirección electrónica directa (URL). Por ejemplo: PERUTKA, Lukas; BALABAN, Milan; HERMAN, Jan (2018). "Presencia de la Compañía de Zapatos Bat'a en América Central y el Caribe en el periodo de entreguerras (1920-1930)". En *América Latina en la Historia Económica*, vol. 25, n° 2, Instituto Mora. Recuperado de <http://alhe.mora.edu.mx/index.php/ALHE/article/view/897>

Quienes envíen trabajos a la *Revista de Historia Americana y Argentina*, que edita el Instituto de igual nombre de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Cuyo (Mendoza, Argentina), otorgan automáticamente licencia exclusiva y sin límite temporal de su manuscrito a dicha publicación. En consecuencia, como la distribución de la citada Revista no tiene finalidad lucrativa sino académica, el autor (los autores) autoriza(n) a la misma la difusión en formato impreso y medios electrónicos, tanto en red local como por vía internet.