

NATALIO BOTANA, *Repúblicas y Monarquías. La encrucijada de la Independencia*, Buenos Aires, Edhasa, 2016, 279 pág.

Con motivo de los 200 años de la Declaración de la Independencia, Natalio Botana estudia este hecho fundacional de la Argentina que resultó exitoso, y el proceso que llevó a la sanción de la fracasada Constitución de 1819. Como en sus obras anteriores, la perspectiva que aplica se ubica en el cruce de la teoría política con la historia, aunque su análisis se toca también con los estudios que desde el campo de la historia jurídica se ocupan del quiebre de los mecanismos de poder entre el Antiguo Régimen y la organización de los Estados liberales mediante una constitución. La mirada se enfoca en la independencia del 9 de julio de 1816 como cimiento, junto con la revolución de mayo de 1810, de un proceso dotado de una finalidad constitutiva, de acuerdo con uno de los principales planteos de las revoluciones de América y Europa entre fines del siglo XVIII y principios del XIX: la necesidad de autolimitar el poder mediante una ley fundamental. La forma de gobierno, los tipos de representación, el estatuto de las provincias, los derechos del individuo, son de las cuestiones que fueron objeto de debates en ese trance en el que no habían sido eclipsados el desorden interior ni la amenaza de un ataque español y la ambición portuguesa desde Brasil, y que son analizadas a partir de actas de asambleas, periódicos, correspondencia -además de una copiosa compulsa historiográfica- con comparaciones con las experiencias constitucionales de Norteamérica y Europa, y a la luz de las ideas políticas de la época.

En la primera parte el libro se ocupa de las connotaciones de la Monarquía hispánica del Antiguo Régimen, señalando las diferencias bajo la casa de Austria y la de los Borbones. Caracteriza al primer período como de leyes y costumbres que daban vida a una legitimidad tradicional, con una “forma de gobierno descentralizada, atenta al casuismo y al disimulo” y “un derecho incierto a la distancia (se obedece pero no se cumple)” que habría abierto la puerta para “una suerte de independencia” en Hispanoamérica, con criollos que ocuparon cargos en el vértice de las ciudades e incluso otros puestos de nominación real. En la etapa borbónica, esa gran autonomía de los territorios americanos se revirtió por un proceso de centralización y el surgimiento de una burocracia simétricamente organizada bajo la cabeza del monarca, capaz de vincular la antigua legitimidad tradicional con los emergentes conceptos de racionalidad, lo que habría dado lugar a las primeras formulaciones sistemáticas de la nacionalidad española. Desde el centro supremo se produjo, sostiene Botana, una suerte de apropiación de los restos de la antigua participación de los concejos de ciudades y villas y de los respectivos fueros, lo que contribuyó al robustecimiento de la soberanía real, acentuándose la simbiosis entre Monarquía y Estado y la subordinación de los vasallos al monarca.

El autor considera que en el siglo XVIII se impuso un Estado de carácter unitario que contrastaba con la independencia que habían tenido las posesiones hispanoamericanas bajo los Austrias. Es una afirmación sin dudas discutible, sobre todo a la luz de los estudios que en las últimas dos décadas se han realizado en el campo de la historia del derecho. Estos han mostrado que la centralización ha sido más el meollo del discurso borbónico que un logro, y que el régimen corporativo de las ciudades o “pueblos” con sus fueros continuó vigente hasta fines del período indiano¹. Indagaciones empíricas han constatado, incluso, un fortalecimiento de las elites criollas con base en los cabildos desde mediados del siglo XVIII, las cuales defendieron sus tradicionales derechos frente a los funcionarios de la Corona, y en muchas ciudades, tal el caso de las subalternas, los cabildos vieron favorecida su autonomía gracias a la aplicación de la Real Ordenanza de Intendentes². Por otra parte, hablar de “confusión” de poderes con diferenciación funcional en la España borbónica en contraposición con el esquema de división de poderes de la experiencia británica, parece hacerse desde la consideración de la inevitable instalación de la separación de funciones en órganos diferentes como superadora de la cultura jurisdiccional de Antiguo Régimen.

Esa mirada retrospectiva, que juzga las instituciones dieciochescas de la Monarquía católica con los cánones de la cultura constitucional³, también está presente en lo relativo a la cuestión de la representación. En referencia a las ideas de descentralización que aparecieron a modo de “transición frustrada”, primero con Aranda y luego Godoy, quienes imaginaron la posibilidad de nombrar infantes regentes en suplantación de los virreyes a fin de evitar un posible desmembramiento como el de las colonias inglesas, el autor dice que, sin embargo, no se plantearon la necesidad de un cambio en la representación aunque las elites letradas conocieran el texto de la constitución de Filadelfia, que convertía al súbdito en ciudadano independiente. Por otra parte, precisamente el no advertir que aún a fines del siglo XVIII la Monarquía española presentaba la forma de una

¹ Entre otros estudios, puede verse: ANTONIO HESPANHA, *Visperas del Leviatán. Instituciones y poder político (Portugal, siglo XVII)*, Madrid, Taurus, 1989; VÍCTOR TAU ANZOATEGUI, *Nuevos Horizontes en el Estudio Histórico del Derecho Indiano*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 1997.

² JORGE COMADRÁN RUIZ, “La Real Ordenanza de Intendentes del Río de la Plata”, en *Anuarios de Estudios Americanos*, núm. IX, Sevilla, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1954, pp. 35-63; INÉS SANJURJO DE DRIOLLET, “Cabildo, agentes reales y conflictos jurisdiccionales en una ciudad periférica de la Monarquía española. Mendoza, siglo XVIII”, en *Antiteses*, v. 9 num. 17, Río de Janeiro, Universidade Estadual de Londrina, 2016, pp. 176-199. ISSN 1984-3356. Disponible en (<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193346401011>). [Fecha de consulta: 20/11/ 2017].

³ Respecto de la perspectiva estatalista aplicada al régimen de la Monarquía hispánica, entre otros estudios puede verse: CARLOS GARRIGA, “Orden jurídico y poder político en el Antiguo Régimen”, en *Istor*, núm. 16, México DF, División de Historia del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2004. Disponible en (www.istor.cide.edu/revistaNo16.html). [Fecha de consulta: 21/11/ 2017].

“república de repúblicas” -en cuyo seno las ciudades tenían derechos propios aunque en subordinación al monarca⁴, lo lleva a considerar la defensa de las autonomías de los pueblos posterior a mayo de 1810 como una revolución que trató de reimponer una legitimidad anterior a la etapa borbónica, es decir, la revolución de los pueblos que reasumían su “soberanía sofocada”, con lo que lo antiguo habría adquirido el perfil de una radical novedad.

Una cuestión que transita toda la obra es la de la representación, que podía ser, según palabras del autor, desde arriba o desde abajo. En el análisis de la Constitución de Cádiz perfila dos vertientes: la representación que abrevaba en la interpretación moderna de la soberanía, para la cual ésta radicaba en la nación -una entidad de naturaleza contractual, producto de la asociación de individuos dotados de inalienables derechos naturales cuyo gobierno era resultado de la elección que hacían los individuos desde abajo hacia arriba-; y la que combinó este esquema moderno con el tradicional, el de los ciudadanos reconocidos como “vecinos” dotados de derechos políticos, que congregados en juntas electorales de parroquia elegían a los integrantes de las juntas de partido, las que a su tiempo elegían juntas de provincia, que eran las que por último designaban a los diputados, “representantes de la nación”. Para Botana, este sistema de elección indirecta tenía notas tradicionales en cuanto que se concedía poder a un conjunto de ciudades y villas en las que los vecinos tenían derechos políticos. El reclutamiento de los capitulares entrantes por los salientes entre los vecinos “condicionaba” los cambios, pues era una representación “invertida”, como el autor ha llamado en sus anteriores obras a las elecciones por cooptación.

Ya de lleno en los sucesos del período 1811-1815 en las provincias del ex virreinato del Río de la Plata, el libro entra en su mejor parte, mostrando la tensión entre la defensa de las autonomías o soberanías de los pueblos -con los cabildos y sus potenciales soberanías como actores principales- y la idea de la necesidad de lograr una unidad bajo una autoridad central, en cuya dirección actuaron las asambleas que con distinta suerte se reunieron y sancionaron reglamentos. Queda claro que el cabildo de Buenos Aires resultó ser el último recurso cuando fracasaban los intentos de gobierno central: tomó parte en la disolución de la Junta Grande, en la caída del primer Triunvirato y en la del Director Supremo Alvear, como así también en la designación de su reemplazante y el establecimiento de la Junta de Observación.

El primer choque entre centralización y autonomías se produjo en el marco de la Asamblea del año XIII, cuyos diputados fueron considerados representantes de la nación, como ocurrió con los de las Cortes de Cádiz. Botana distingue en los

⁴ ALEJANDRO AGÜERO, “La extinción del cabildo en la república de Córdoba, 1815-1824”, en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, núm. 37, Buenos Aires, 2012, pp. 43-84. Disponible en (http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0524-97672012000300002&lng=es&nrm=iso). [Fecha de consulta: 20/11/ 2017].

proyectos de constitución presentados en la Asamblea tres círculos de libertad e independencia: la de los ciudadanos, la exterior -es decir la independencia de las provincias del ex virreinato frente a las otras naciones- y la de los pueblos frente al gobierno central. En este último nivel hicieron hincapié las instrucciones de los diputados de la Banda Oriental, que constituyeron el primer documento de corte federativo en el Río de la Plata, el cual fue rechazado por la Asamblea, partidaria del modelo centralista bajo cuya consigna nació el Directorio. En la propuesta de Artigas, los Estados o provincias debían ceder parte de su soberanía a una unidad política mayor, mediante el pacto recíproco entre ellas, una operación que debía hacerse sobre la base de la forma republicana de gobierno.

Un centralismo morigerado fue el del Estatuto de 1815, documento que en la convocatoria a diputados para el congreso de Tucumán hablaba de soberanía de los pueblos representados por los diputados y, a la vez, de autoridad soberana representada en esta nueva asamblea general constituyente. La cuestión de la tensión entre las dos soberanías atraviesa todo el período estudiado, y en relación con ello Botana se pregunta quiénes eran los sujetos que declararon la independencia, si ésta era plural u homogénea, y qué declaraciones previas de otros países sirvieron de inspiración. Luego aborda el proceso constituyente. La legitimidad monárquica restablecida en Europa hizo pensar en una monarquía que se combinara en una fórmula mixta, con aristocracia y república, y que además lograra la unidad de los pueblos del ex virreinato, algo que era obstaculizado por el mandato imperativo que tenían los diputados. El autor destaca la propuesta de una legitimidad anterior a la española (la dinastía incaica), en una fórmula que incorporaba la modernidad en la garantía de las libertades individuales mediante una constitución que a la vez tuviera el objetivo de reducir a la unidad los poderes territoriales.

Sin embargo, no se sancionó enseguida una constitución sino el Reglamento de 1817, cuya provisoriedad tenía como causa la falta de tranquilidad generalizada y las dificultades en que se desarrolló el congreso, tanto de tipo exterior como interior, en un territorio sin fronteras ciertas y con permanentes disputas entre los pueblos. Es notable la recreación que hace el libro, de lo conversado en las sesiones y lo expresado en la prensa y la correspondencia, con la finalidad de interpretar las propuestas puestas en debate y los modelos políticos que las alentaban. Finalmente, las victorias de San Martín contribuyeron a otorgar las condiciones para que los congresistas se abocaran al estudio del proyecto de constitución presentado por la comisión. Esta carta fundamental debía echar las bases de un régimen de gobierno, esto es, “dar los cimientos capaces de sostener la compleja empresa de controlar un territorio y hacer que la representación de los ciudadanos y la sucesión de los gobernantes lograsen dar sustento a un proceso de reducción a la unidad”.

El proyecto recogía la experiencia del texto de 1815, la reforma de 1816 y el Reglamento de 1817, pero imponía una centralización mucho más estricta. Se trataba de poner en marcha un esquema de gobierno de carácter nacional y fijar la legitimidad de origen de la nación y del poder: la soberanía residía originalmente en la nación, que reducía a la unidad los cuerpos colectivos -pueblos, cabildos, provincias- reconocidos por el Estatuto de 1815. Para proyectar un orden sobre una realidad que los congresales veían como caótica, volvían a apoyarse en la teoría de las formas mixtas de gobierno, cuya popularidad venía del siglo XVIII. Se optó por un senado conservador, que no incorporaba los intereses locales sino representantes de poderes nacionales ordenados en clases tradicionales de guerreros, sacerdotes, letrados y burgueses, elegidos por sufragio calificado, es decir con un sistema de representación invertida, dice Botana. El órgano era garante de la estabilidad, en tanto que los senadores duraban 12 años, renovables por tercios y con posibilidad de reelección, lo que contrastaba con el período de 4 años de los diputados, que además tenían un impulso más democrático en cuanto que su representación “venía de abajo” aunque fuera indirecta.

De ese modo se fragmentaba la soberanía, concediendo parte al pueblo y parte a quienes “desde arriba” representaban cuerpos constituidos. Queda claro que nada más alejado de un propósito parlamentarista, dado que el Director Supremo, titular del Ejecutivo elegido por la mayoría en ambas cámaras, era el Jefe Supremo de todas las fuerzas de mar y tierra, hacía la guerra a los enemigos externos y sofocaba los tumultos, y publicaba y hacía cumplir las leyes. Se creaba una legitimidad que oscilaba entre la monarquía y la república, entre la democracia y la aristocracia, sostiene Botana. Entre las pocas menciones a las provincias, estaba la función de la Alta Corte de Justicia de dirimir conflictos entre ellas, además de ser último recurso para garantizar los derechos de los ciudadanos. Por otra parte, la instauración del catolicismo como religión del Estado navegaba entre lo sacro y lo profano, pues debía convivir con el principio de soberanía de la nación y la declaración de derechos individuales, según una difícil conjugación entre Ilustración y catolicismo en un momento de dependencias recíprocas entre Iglesia y Estado. Era algo que -sostiene el autor- inevitablemente debía incidir en la declaración de derechos, en especial los atinentes a la libertad religiosa y la libertad de opinión. Menos problemática sería la cuestión de los derechos a la vida, seguridad y propiedad, quedando incluidos en ellos la guarda y desarrollo de los pueblos aborígenes. En cuanto al manifiesto redactado por el Deán Funes, dirigido a “los pueblos de la Unión” para justificar la propuesta constituyente, advierte la mezcla entre pactismo y método deductivo, como también notas del pensamiento de los ilustrados e ideas imperantes en la Revolución Francesa, resabios de los antiguos pensadores griegos y romanos, influencias de la Constitución de Cádiz y, ya provenientes de otra geografía, rasgos de la constitución de Estados Unidos y los proyectos constitucionales de Bolívar.

La Constitución fue jurada en las provincias y pueblos sin contradicción, y aunque la indigencia reinante no alcanzaba para cumplir con el boato establecido por ella, se realizaron las elecciones de legisladores actuando por esta primera vez el congreso constituyente como cámara electora para elegir de entre las ternas a los senadores y representantes. El año de 1820 comenzó con una constitución jurada pero sin saberse si se instalaría un gobierno monárquico o quedaría una república, entretanto se llevaban a cabo tratativas en Europa para que fuese reconocida la independencia y se consiguiera un candidato para ser coronado en el país. El autor trae a colación el pensamiento de Andrés Bello para justificar la tendencia monárquica de esos hombres, en tanto que Constant le permite explicar la preferencia por una monarquía compatible con la libertad de los modernos.

Pero, la crisis de ese verano dio por tierra el régimen constitucional de 1819, concebido como una soberanía de la nación indivisible. Se dejaron de lado entonces las ideas monárquicas, y los pueblos que se transformaban en provincias se dieron cada uno su propia organización de tipo republicano al reasumir la soberanía que había reclamado para sí el congreso recientemente suprimido. Había que esperar hasta 1826 para que hubiera un nuevo intento de soberanía indivisible, pero sería finalmente una fórmula mixta, federal y unitaria, la que se consagró entre 1853 y 1860. Entretanto, la constitución de 1819 sirvió de fuente a las constituciones provinciales que se pusieron en ejecución un poco antes y después de 1820.

Con una prosa cuidada, el fuerte de la obra es su parte principal: la declaración de la independencia y el proceso constituyente a que ella dio lugar, del que realiza una notable reconstrucción a la luz de la teoría y las ideas políticas, con solventes comparaciones con experimentos constitucionales de otros países, como nos tiene acostumbrados el autor en sus otros libros. Logra, en fin, poner al trasluz la trama que desembocó en la sanción de una carta monárquica que quiso dejar de lado la provisoriedad de los intentos organizadores anteriores, y mostrar en su dramatismo el fracaso de esos designios debido a la crisis originada por presión de distintos factores, en el marco de la tensión entre una soberanía nacional única y las soberanías de los pueblos que se transformaron en provincias.

INÉS SANJURJO DE DRIOLLET
Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales, INCIHUSA
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina)
Universidad Nacional de Cuyo
Dirección postal: Juan José Paso 718
(M5519) Guaymallén - Mendoza (Argentina)
E-mail: isanjurjo@mendoza-conicet.gob.ar