

Título: El acuerdo de San Nicolás y el federalismo

Autor: Cassagne, Juan Carlos

Publicado en: Acad.Nac. de Derecho 2006 (diciembre), 1

Cita: TR LALEY AR/DOC/3810/2006

Sumario: SUMARIO: I. Sobre el sentido de la historia. - II. El Acuerdo de 1852 como punto de partida de la organización federal. - III. Prolegómenos del Acuerdo: La influencia de Pujol. - IV. El lugar elegido. - V. Las ideas del Acuerdo: Los proyectos debatidos y el consenso final. - VI. El Pacto Federal de 1831 y el Acuerdo de San Nicolás: Análisis comparativo y trascendencia institucional. - VII. La crisis actual del federalismo argentino.

I. Sobre el sentido de la historia

En una lúcida conferencia [\(1\)](#), Carlos Pedro Blaquier ha expuesto una síntesis correcta acerca de lo que es la Historia. Tras distinguir entre las causas (que como fruto de las leyes causales producen siempre un efecto) y las motivaciones (que son los propósitos perseguidos por los protagonistas) considera que "la conducta humana, a la que se refiere la Historia, tiene motivaciones y no causas" para de allí sostener que el meollo de la investigación histórica se encuentra "en determinar los motivos de lo que ocurrió para permitir entender el por qué de los acontecimientos". Se trata de explicar [\(2\)](#) el pasado antes que de su mera descripción y de interpretar los acontecimientos históricos de acuerdo con los valores que tuvieron en mira (las motivaciones) los actores.

El pensamiento de Blaquier sobre el tema aparece reflejado en unas frases que revelan el auténtico sentido de la Historia al puntualizar que:

"El historiador debe tratar de ubicarse en la circunstancia en que ocurrieron los acontecimientos que está analizando para hacer posible su comprensión. No desde la perspectiva de sus propios valores, sino desde la perspectiva de los valores que movieron a quienes fueron los actores de esos acontecimientos. Es decir, el historiador debe tratar de ponerse en el lugar de los otros. Porque estudiar hechos pasados, o que ocurren en otras culturas, desde la perspectiva de los valores actuales del historiador no es hacer Historia como se debe, sino sucumbir a la tentación de hacer Historia desde la perspectiva personal del historiador. Eso es lo que suelen hacer los políticos, pero los políticos no suelen ser buenos historiadores".

De ese modo, los acontecimientos históricos han de interpretarse siempre con arreglo a las ideas de cada época ya que al no ser la Historia un elemento maleable que se modela al uso del delfín no se pueden juzgar los sucesos del pasado con arreglo a una ideología determinada, de mayor o menor actualidad. La pretensión de imponer un sesgo idealista a la interpretación de hechos que persiguieron motivaciones diferentes y que ocurrieron en circunstancias diversas a las actuales escapa a una lógica elemental y resulta tan absurda como injustificada.

A la luz de ese esquema básico, lo primero que debe mirar el historiador es el escenario político, económico y social en el que actúan las tendencias y los protagonistas de los acontecimientos, porque la Historia, además de individual, es un fenómeno colectivo, como lo demuestra el hecho de que cualquier biografía no pueda divorciar la psicología del personaje del tiempo en que vivió para descubrir o interpretar sus motivaciones reales.

Con todo, la explicación de los sucesos acaecidos no conlleva la imposibilidad de analizarlos conforme a una metodología que amalgame la ciencia con el arte y de cabida a los principios de la llamada filosofía política.

Borges, que por los Acevedo tenía estirpe nicoleña o arroyera (como antiguamente se decía) al desarrollar en un ensayo el concepto del tiempo, destacó que éste es siempre sucesivo [\(3\)](#). En esa idea, el sentido de un suceso histórico no se detiene porque, en definitiva, el tiempo que abarca refleja una imagen móvil que se proyecta al futuro.

Algo así es lo que nos proponemos llevar a cabo a través de una suerte de destilación de la línea histórica esencial que procurará desechar lo accesorio y las triviales adscripciones políticas al uso para ir directamente hacia el eje de un acontecimiento que sentó las bases que hicieron posible cambiar el destino de un país anárquico y desmembrado, como era la Argentina a mediados del siglo XIX.

Esa destilación, para tener algún valor en el plano histórico, necesita prescindir de un estilo que suele oscilar entre el lenguaje peyorativo para calificar tanto a determinados movimientos políticos como a los personajes que los encarnaron (cuando se discrepa con sus actos y concepciones) y el ensalzamiento de los que sostienen ideas afines, defecto que se agudiza cuando va acompañado por un alarde de erudición.

Ello no implica un obstáculo para la crítica constructiva ni para el elogio de los sucesos y de los protagonistas del Acuerdo. De algún modo, sin caer en las descripciones que suelen fascinar a cierto público,

constituye una oportunidad para volver a reflexionar acerca de una serie de acontecimientos que influyeron en la organización constitucional del país y poder interpretarlos tal como realmente fueron. Porque, aun tras el prisma de una anécdota o documento, resulta necesario descomponer los hechos y las ideas a fin de tener una visión lo más objetiva que sea posible sobre el Acuerdo de San Nicolás, sin desdeñar el papel de las que fueron geniales intuiciones de los hombres públicos que participaron en su gestación.

Como señaló Jorge M. Mayer, en el prólogo de su magnífico libro sobre Alberdi, "el análisis histórico es semejante al análisis químico. Sin embargo, el historiador debe actuar todavía con mayor rigor científico y hundir sus instrumentos con ahincada precisión ante la naturaleza humana enredadamente compleja y mudable" (4).

II. El Acuerdo de 1852 como punto de partida de la organización federal

En tal sentido, el entramado de motivaciones que preceden al Acuerdo de San Nicolás puede considerarse como el punto de partida de la consolidación consensuada del federalismo, es decir, el antecedente inmediato de la organización federal que adoptó la Constitución como sistema de gobierno. Este sistema se fue tejiendo en medio de un proceso histórico dialéctico (5) que perseguía el objetivo de superar la anarquía y las luchas civiles que asolaban nuestra incipiente república.

Porque tanto los procesos históricos como las instituciones poseen un dinamismo que responde a su propia dialéctica interna en el sentido que, lejos de ser estables, van continuamente mutando de un extremo a otro. Esta ley del movimiento constante y circular que suelen exhibir los procesos políticos es la que mejor explica los cambios evolutivos y las revoluciones que se producen en el Estado, aunque no implica su justificación en el plano de la valoración moral ni de la justicia.

No hay, pues, una tendencia a la estabilidad de las instituciones sino que éstas precisan elaborar los instrumentos que eviten los cambios bruscos o radicales que tipifican la revolución (6) o bien que permitan en su caso, los cambios evolutivos en un escenario de estabilidad.

En este sentido, el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos constituyó uno de los eslabones de la estabilidad política y constitucional que selló, definitivamente, las bases de nuestro incipiente federalismo.

Era entonces evidente que se quería la unión de los pueblos de las Provincias que, tras de la disolución del Virreinato del Río de la Plata y la consecuente declaración de la independencia, ansiaban organizar un gobierno común para los argentinos. Sin embargo, no todos pensaban igual acerca del tipo de organización conveniente para el nuevo Estado de América del Sud.

Había un sector que pretendía establecer la unidad a toda costa con una centralización de los poderes políticos y administrativos a la francesa. Lo integraban los unitarios que, encandilados con el ejemplo galo, no advertían la fuerza de las raíces de nuestro federalismo (que se desarrolló de una manera primitiva pero no menos intensa a partir de la supresión de los Cabildos) ni tampoco comprendían que un territorio tan extenso no se podía gobernar desde el centro del país, sin reconocer las autonomías provinciales.

La idea unitaria apareció contemporáneamente enfrentada a la concepción federal. A diferencia de los unitarios, los federales propiciaban gobiernos propios aunque sin desconocer la necesidad de configurar un poder central para regir los asuntos comunes que le atribuyera una Constitución, como en el modelo norteamericano.

No hubo acuerdo y tras una serie de intentos tendientes a organizar el país sobrevinieron sucesivos enfrentamientos y actos de terror que ensangrentaron y dividieron a los argentinos. Se incurrieron en excesos reprobables (tanto los fusilamientos oficiales como los asesinatos de adversarios) y si bien se puede llegar a suponer que la dictadura de Rosas fue producto de las circunstancias históricas no es menos cierto que, en su transcurso, se generalizó el exterminio de opositores suprimiéndose todas las libertades, amén del atraso existente en materia económica y cultural.

En ese escenario hubo otro intento fracasado: el de la generación de 1837. El verdadero dogma de esa generación consistía, antes que nada, en lograr una conciliación de los espíritus y de las ideas, no obstante lo cual, Juan Bautista Alberdi, cuyo pensamiento gravitó como ningún otro en el modelo adoptado por la Constitución de 1853, sin abdicar totalmente de la idea unitaria (que mantuvo —por ejemplo— en lo concerniente al carácter nacional de la llamada legislación de fondo), consideró que el sistema federal era el más conveniente a nuestra realidad e idiosincrasia.

Pero la discordia no se alimentaba sólo con ingredientes de naturaleza política pues los intereses económicos vinculados al Puerto de Buenos Aires y a la industria de los saladeros prevalecieron durante algunos años más hasta la presidencia de Sarmiento (para fijar un período a partir del cual gobernaron conjuntamente provincianos y porteños).

Esos intereses eran primordialmente, el monopolio de la Aduana y la prohibición (más tarde las trabas) de navegar por los ríos interiores para no competir con el comercio de importación y exportación que concentraba Buenos Aires.

En ese proceso histórico, al romperse el sistema de comunicación comercial y las rutas económicas que vinculaban el norte y centro del país con el Alto Perú, las Provincias sufrieron un progresivo empobrecimiento, agravado por sucesivas migraciones de sus habitantes. Sin embargo, ese fenómeno provocó también efectos positivos uno de los cuales fue el crecimiento de algunas ciudades como San Nicolás de los Arroyos (entre 1810 y 1850, aproximadamente) que alcanzó a tener, en poco tiempo, una población de más de ocho mil almas proveniente, en su mayor parte, de Tucumán, Córdoba y Santa Fe.

III. Prolegómenos del Acuerdo: La influencia de Pujol

Tras la caída del gobierno de Rosas, tanto Urquiza como los más destacados hombres públicos de Buenos Aires y de las Provincias, algunos de los cuales volvían del exilio impuesto por las persecuciones políticas desatadas durante la dictadura rosista, comprendieron que el primer paso consistía en realizar un pacto previo a la sanción de una Constitución definitiva en el orden nacional que estableciera, entre otras cosas, la forma de gobierno junto a la organización de los poderes del Estado, la regulación de las relaciones entre la Nación y las Provincias, los mecanismos representativos que aseguraran el imperio de la soberanía del pueblo y de la ley, así como el reconocimiento de los derechos individuales de los ciudadanos.

La necesidad de dictar una Constitución aparecía fundada también en diversos antecedentes preconstitucionales. Así aparece desde la convocatoria que impulsó Dorrego para la Convención Constituyente de 1828 que alcanzó a reunirse en Santa Fe, aunque sin la representación de todas las Provincias [\(7\)](#) hasta el Pacto Federal de 1831, son numerosos los antecedentes que demuestran que el propósito de sancionar la Constitución estaba profundamente enraizado en la dirigencia política argentina.

A su vez, la tesis del pacto previo como procedimiento indispensable para lograr que nuestro país se encauzara por la senda de la unión nacional, ya había sido antes adoptada por unitarios y federales, al aprobar en el Congreso la llamada ley fundamental de 1825, sobre la base del proyecto presentado por el diputado José Francisco de Acosta [\(8\)](#).

La concreción de la idea de convocar a una reunión de Gobernadores para celebrar el Acuerdo de San Nicolás fue obra de Juan Gregorio Pujol [\(9\)](#), Ministro de la Provincia de Corrientes, quien se había acercado a Urquiza con posterioridad a la firma del Tratado de Alcaraz, pasando a constituirse, en los momentos que sucedieron a Caseros, en uno de los principales consejeros del Director Provisorio de la Confederación.

Fue así que después de suscribirse el Protocolo de Palermo, en los primeros días de abril de 1852, las Provincias de Buenos Aires, Corrientes y Santa Fe encargaron al Gral. Urquiza la dirección de las relaciones exteriores de la Confederación y al propio tiempo, convocaron a los Gobernadores de todas las Provincias a una reunión en San Nicolás a llevarse a cabo el 20 de mayo de ese año. Para ese tiempo, Urquiza había encomendado a Bernardo de Irigoyen la misión de convencer a los gobernadores de Provincia de unir sus voluntades en un Acuerdo que sirviera para la organización interina del gobierno nacional [\(10\)](#) y fijara las bases de la convocatoria a un Congreso General Constituyente encargado de dictar la Constitución del país.

El pensamiento de Pujol era eminentemente práctico porque si se hubiera prescindido de la voluntad de las Provincias, como dijo Alberdi en las Bases, en lugar de la paz y el orden, hubiéramos tenido catorce guerras civiles en vez de una, con las consiguientes demoras en el proceso de la organización constitucional.

Es bien sabido que no se trataba de un pensamiento uniforme. La sola idea de pactar con los que habían sido gobernadores durante la dictadura rosista chocaba con el espíritu de los antiguos unitarios que volvían del exilio. A esta línea opositora se sumaron luego muchos hombres públicos de Buenos Aires que habían colaborado con el régimen de Rosas, uniéndose todos para rechazar el Acuerdo de San Nicolás y provocar, finalmente, la separación de la Provincia de Buenos Aires de la Confederación.

Lo cierto es que la disconformidad porteña fue obra de un proceso de amalgama política que se fue perfilando en el tiempo, dejando traslucir, tras la máscara de los debates, las verdaderas razones por las que Buenos Aires no quiso integrarse a la Confederación, que no eran otras que los intereses del puerto y del comercio, la disposición de las rentas de la Aduana y el predominio político que siempre quiso imponer a las Provincias a partir de la Revolución de Mayo.

No está de más recordar que otras cuestiones dividían el pensamiento de los principales protagonistas del nuevo proceso. Las divisiones quedaron reflejadas en San Benito de Palermo la noche del 5 de mayo de 1852 durante la reunión que, por invitación del Gral. Urquiza, celebraron Vicente Fidel López, Valentín Alsina, Francisco Pico, Dalmacio Vélez Sarfield, el Gral. Tomás Guido, José Benjamín Gorostiaga y Juan Pujol, para

considerar el proyecto de este último sobre cómo debía ser el contenido del pacto preliminar a la convocatoria a un Congreso General Constituyente.

Como es sabido, la principal objeción al proyecto de Pujol consistió en la declaración de Buenos Aires como Capital de la República y en la consecuente división del territorio sobrante en dos Provincias. Cabe preguntarse por qué razón algunos seguidores de las ideas rivadavianas como Valentín Alsina y otros se resistían a que se declarase a Buenos Aires capital del país, pero no hay que olvidar que una cosa era proyectar la Capital bajo un régimen unitario, donde el predominio político nacional quedaba en la cabeza de Buenos Aires, y otra muy diferente, era federalizar la capital como lo propuso Pujol y terminó ocurriendo, en definitiva, recién en 1880, bajo el gobierno de Avellaneda, tras otra cruenta guerra civil tan ilógica como innecesaria.

En el contexto del proyecto de Pujol, declarar capital del país a la ciudad de Buenos Aires era federalizarla, lo cual implicaba transferir a la Nación su territorio, propiedades públicas, su Aduana, establecimientos y empleados y dividir en dos la Provincia de Buenos Aires, una de las cuales tendría como capital a San Nicolás. Su adopción hubiera contribuido a forjar la unión nacional ahorrando al país treinta años de incertidumbre y mucha sangre argentina vertida inútilmente en las guerras y movimientos revolucionarios posteriores. Hay que admitir, sin embargo, que no era, quizás, el momento históricamente oportuno.

Lamentablemente las cosas no ocurrieron de ese modo y el proyecto de Pujol no fue aceptado encomendándose la redacción de otro a Pico, el cual fue objeto de los debates que hubo en las sesiones que precedieron al Acuerdo de San Nicolás.

No obstante, el Acuerdo de San Nicolás recogió los aspectos fundamentales del proyecto de Pujol. El primero fue la consagración del principio de la representación igualitaria de las Provincias y el Congreso Constituyente (11), mientras que el segundo implicó el establecimiento, con diferente terminología y atribuciones, de una autoridad federal provisoria, a cargo del gobierno de la Confederación, en cabeza del Gral. Urquiza (12).

Este fue precisamente el punto que suscitó las mayores críticas por parte de los círculos políticos que dominaban la legislatura porteña la cual, fuertemente influenciada por la prédica de Alsina, Mitre y Vélez Sarfield, rechazó el Acuerdo provocando la separación de Buenos Aires de la Confederación durante casi diez años. Sin embargo, la causa principal que se escondía tras ese argumento político se vinculaba con el mantenimiento de la titularidad de las rentas de la Aduana de Buenos Aires de las que continuó disponiendo aun después de producirse la primera afección nacional (13).

IV. El lugar elegido

A mediados del siglo XIX, San Nicolás de los Arroyos era un centro social de relativa importancia en población y comercio, que contaba incluso con escuelas, sobre todo si se la compara con la realidad que exhibían otras ciudades del país (aproximadamente la mitad de Córdoba y el doble de Rosario, según el testimonio del viajero inglés William Mac Cann de 1847). La opinión que le mereció en esa época a Lucio V. Mansilla, que vivió en la ciudad justamente poco tiempo antes de la caída de Rosas, refleja la imagen de lo que realmente era San Nicolás en los albores de la organización nacional (14).

La evolución que tuvo la ciudad, declarada como tal en 1819 por el Congreso Constituyente, es otra historia, sobre todo a partir de las postrimerías del siglo XIX, en que fue eclipsada por el desarrollo de Rosario, lo cual coincide con la acentuación de la tendencia emigratoria, que se advierte por el hecho que las principales familias pasaron a radicarse definitivamente en Buenos Aires (15).

Algunas figuras destacadas de nuestra historia habían nacido allí, antes de celebrarse el Acuerdo. Para citar algunos ejemplos alcanza la mención de José Francisco Benítez (Secretario de la Convención Constituyente de 1828, Ministro de Estanislao López y Diputado de la Convención Nacional Constituyente de 1860), gracias a cuya iniciativa vinieron los salesianos a San Nicolás en 1875, sin olvidar a José Luis Bustamante, verdadero pionero de nuestros estudios histórico-políticos ni al Coronel Facundo Borda, fusilado en 1842 por orden de Oribe. A ellos se suman otros personajes nativos y también aquellos que habitaron la ciudad provenientes principalmente de Tucumán y de Córdoba, que podrían, asimismo, servir para demostrar que San Nicolás de los Arroyos era, en esa época, al contrario de lo que se había dicho (16), algo más que un pueblito.

Esta imagen de la ciudad aparece reflejada en un reciente trabajo publicado en La Nación por María Sáenz Quesada, en el que se dice que "San Nicolás, donde se firmó el Acuerdo, una población de 7000 almas, con tiendas de todo género, artesanos, médicos y hasta profesores de piano, además de extranjeros ocupados en la navegación fluvial, estaba en condiciones de adoptarse a los nuevos tiempos (17)". Esto último no ocurrió a raíz de la prolongada secesión que mantuvo a la Provincia de Buenos Aires separada de la Confederación, circunstancia que inclinó, a favor de la entonces Villa del Rosario, el eje del desarrollo de la región.

Pero el motivo real que llevó a Urquiza y sus consejeros a elegir a San Nicolás como lugar de la reunión de Gobernadores fue una razón de equilibrio histórico político. En efecto, si por una parte, dadas las resistencias internas y provinciales, era inviable una convocatoria de los gobernadores en Buenos Aires, tampoco hubiera sido oportuno hacerlo fuera de su radio de influencia. El momento político era delicado y los pasos había que darlos en forma firme pero progresiva y aunque finalmente la estrategia adoptada no impidió la ausencia de Buenos Aires en Santa Fe, para sancionar la Constitución de 1853, ello fue porque triunfó, por algún tiempo, la tendencia separatista provincial, temerosa de perder sus ventajas económicas y el poder político.

Sin caer en el elogio que implícitamente hizo Borges a San Nicolás, cuando dijo que sus ancestros habían nacido en el lado bueno del Arroyo del Medio, lo cierto es que, no obstante su adhesión a Buenos Aires durante las guerras civiles, San Nicolás fue, en la visión de Alfonso de Laferrère algo así "como un sitio de coincidencia de corrientes opuestas en la vida argentina y ésta es una de las causas que han contribuido a mantener la tradicional cultura de su sociedad, de la que salieron hombres descollantes en todas las actividades del país (18). Agrega Laferrère que "su fidelidad a la causa de Buenos Aires no le impidió comprender el espíritu de las otras Provincias y dar eco a sus intereses y aspiraciones"(19).

V. Las ideas del Acuerdo: Los proyectos debatidos y el consenso final

Al promediar mayo de 1852, después de viajes tan azarosos como eran los de aquella época, arribaron a San Nicolás los gobernadores de las Provincias del interior. Urquiza y su comitiva, que llegaron por barco, lo hicieron unos días más tarde de los calculados debido a la serie de dificultades que tuvieron que enfrentar al navegar por el Río Paraná. Vicente Fidel López, quien inicialmente no tenía pensado viajar, salió de Buenos Aires por vía terrestre más tarde que Urquiza pero pudo llegar más temprano, lo cual proporciona una idea de la incertidumbre que reinaba en nuestras incipientes vías de comunicación.

Del elenco de gobernadores concurrieron a San Nicolás gobernadores de diez Provincias, pues los de Salta, Jujuy y Córdoba no pudieron arribar a tiempo adhiriéndose al Acuerdo con posterioridad. Tampoco asistió el Gobernador de Catamarca, Pedro José Segura, quien delegó su representación en el propio Gral. Urquiza.

El vencedor de Caseros estaba convencido de la proyección que podía alcanzar el Acuerdo en los Estados Unidos. Aunque sea casi un hecho poco conocido, mediante un gesto que traduce una señal de política internacional casi vigente en los tiempos actuales, invitó a San Nicolás al Encargado de Negocios de los Estados Unidos de Norteamérica, Sr. John S. Pendleton. Este funcionario siguió con vivo interés el desenlace de las deliberaciones apresurándose a enviar a su Presidente una copia del Acuerdo con el primer "paquete" que salía de Buenos Aires (20). Como han revelado Zavalía (21) y Vanossi, este mismo diplomático norteamericano fue quien envió a su gobierno el ejemplar de la Constitución Argentina de 1853 que se encuentra en Washington en el archivo de la Secretaría de Estado (22).

Como no había hoteles ni lugares públicos adecuados para alojarlos fueron invitados a las residencias de las principales familias de la ciudad. Así, el Gobernador de Buenos Aires se hospedó en la casa de Francisco Javier de Acevedo, lo cual tiene trascendencia histórica ya que en ella, a estar al testimonio de Leiva (23), se reunieron Pico, López (h.), Pujol y el citado Leiva, para acordar el proyecto que finalmente resultó aprobado por los gobernadores.

Ese conjunto de hombres disímiles, en los que se mezclaban personalidades relevantes con caudillos sin grandeza, algunos plagados de defectos y acusados de crímenes políticos durante la época de Rosas junto a otros más nobles y mansos que habían podido mantener la paz relativa en sus feudos, era, sin embargo, la representación más genuina de lo que configuraba la realidad provincial de esa época. Recién bajo la Presidencia de Avellaneda se proscribieron los periódicos mecanismos de exterminio de los opositores políticos que nuestro país tuvo que soportar hasta en nombre de la civilización (24).

En San Nicolás volvieron a debatirse los proyectos de Pujol y de Pico. La circunstancia de discutirse este último tenía gran importancia debido a que contaba con la aprobación de Vélez Sarfield, que representaba la facción porteña que empezaba a manifestar su oposición a Urquiza, en la que militaban desde liberales como Valentín Alsina y Mitre hasta antiguos rosistas como Lorenzo Torres, Angel Pacheco, Nicolás Anchorena y otros (25).

Mientras Pujol prosiguió, con su característica tenacidad, bregando por que se declarase a Buenos Aires capital de la Confederación, contando con el apoyo de la mayoría de los gobernadores de las Provincias, los hombres de Buenos Aires, a los que se había sumado Bernardo de Irigoyen, rechazaban, a través de Pico y de Vicente Fidel López, la idea de la capitalización que impulsaba fervientemente el ministro correntino.

En este contexto, y luego de varias reuniones con la Comisión redactora (Pico, López y Pujol) en cuyo seno pugnaban dos proyectos distintos (el de Pujol y el de Pico) Urquiza propuso que se suspendiera la conferencia y

se nombrase una persona para que se asociara a dicha Comisión redactora con el objeto de redactar el proyecto final que recogiese las ideas vertidas, nombrándose para tal efecto, por unanimidad, a Manuel Leiva, quien ejercía el Ministerio de Gobierno de Santa Fe (26).

Esa Comisión fue la que redactó la versión final del Acuerdo que recogió las bases del proyecto que había redactado Pico, el cual, aunque contenía algunas de las ideas de Pujol que antes se indicaron, nada prescribía acerca de la capitalización ni de la división de Buenos Aires en dos provincias distintas.

Con todo, la labor de Leiva fue de gran utilidad para el resultado final pues no sólo logró armonizar el pensamiento de los miembros de la Comisión sino que agregó modificaciones sobre el régimen de comercio y de los ríos que, finalmente, fueron incorporadas al Acuerdo.

En resumidas cuentas, ese resultado fue obra de un proceso sucesivo en el cual todos los protagonistas tuvieron que ceder parte de sus pretensiones, especialmente las Provincias, que no sólo vieron postergada la esperanza de que se declarase capital a Buenos Aires sino que acordaron derogar los llamados derechos de tránsito. A cambio de ello, obtuvieron la representación igualitaria en la Convención Constituyente.

Fuera de lo que concierne a la inmediata convocatoria a un Congreso Constituyente en la ciudad de Santa Fe para sancionar nuestra histórica Constitución de 1853, lo más rescatable del Acuerdo de San Nicolás consistió en la creación de una autoridad federal que, aun cuando de carácter provisorio, fue el cauce para concretar la idea de la unión nacional. Interesa subrayar que fue la primera vez que se declara orgánicamente que todas las fuerzas armadas de las Provincias pasan a integrar un ejército nacional, subordinado al Director Provisorio de la Confederación (27).

Como ha acontecido muchas veces en la historia los argumentos formales que se esgrimen en las luchas políticas son algo así como la máscara que encubre las verdaderas razones que se procura mantener recónditas. Así ocurrió, como no pudo más tarde dejar de captar Alberdi, con el Acuerdo de San Nicolás, ya que el rechazo a la creación de una autoridad federal —que ya existía de hecho— encubría la verdadera causa que era la defensa de las rentas de la Aduana, que el Proyecto de Pujol declaraba de titularidad de la Nación.

En efecto, aunque el Acuerdo de San Nicolás sólo anunciaba la nacionalización de la "Aduana" en el art. 19 (28), era a todas luces evidente que: 1º) entre los principales objetivos del Congreso General Federativo, estaba el de organizar la administración federal del país bajo el sistema federal, su comercio interior y exterior... el cobro y distribución de las rentas generales..." (art. 3) y 2º) hallándose consagrada la representación igualitaria de todas las Provincias en dicho Congreso, la conclusión de dicho Congreso no iba a ser otra que la nacionalización de las rentas de la Aduana, como efectivamente aconteció más tarde.

Pero la separación de Buenos Aires no sólo obedeció a una razón económica, ya que, en forma paralela, surgió la preocupación por la pérdida del predominio político que anhelaban establecer tanto aquellos de tendencia unitaria como los antiguos corifeos de Rosas.

Para superar ese estado de cosas se necesitaba que desapareciera la dicotomía entre unitarios y federales y que se lograra la conciliación entre las dos fuerzas antagónicas. En tal sentido, el tránsito por el camino de las instituciones civilizadas del mundo fue iniciado por la llamada generación de 1837 (29) que, con Echeverría, Alberdi, Gutiérrez, Vicente Fidel López, Frías y tantos otros, procuró la suspensión de esa falsa antinomia, la cual recién pudo concretarse a partir del gobierno de Avellaneda.

VI. El Pacto Federal de 1831 y el Acuerdo de San Nicolás: Análisis comparativo y trascendencia institucional

La explicación histórica de los antecedentes constitucionales de nuestra república no puede prescindir de los pactos preexistentes que celebraron distintas Provincias con la finalidad de acordar alianzas militares ofensivas o defensivas así como de organizar las instituciones federales. El Preámbulo mismo nos da la medida de su trascendencia al declarar que el dictado de la Constitución se consuma en cumplimiento de tales acuerdos.

No es el caso de describir aquí y menos aun de explicar la serie de pactos interprovinciales que precedieron al Pacto Federal de 1831 ya que éste, aun cuando no tuvo la jerarquía ni la efectividad del Acuerdo de San Nicolás, representó un estadio superior organizativo en relación a los celebrados con anterioridad.

Esta circunstancia muestra a las claras que el hilo conductor del proceso preconstitucional ha sido el federalismo propugnado por las Provincias del Litoral, Centro y Norte junto a la corriente federalista en la Provincia de Buenos Aires. Ese federalismo, con los matices unitarios que le imprimieron los constituyentes de 1853 al adoptar varias fórmulas propuestas por Alberdi en las Bases, constituyó el basamento de la unión nacional que congregó a todos los argentinos en una sola república independiente y soberana.

Esa unión representaba, ante todo, la superación de las antinomias del pasado. Tan así fue que la

Constitución federal de 1853, con las reformas de 1860, fue jurada por un estadista de la talla del General Mitre, adversario de los federales. A partir de allí, las distintas tendencias políticas se fueron desarrollando sobre otras ideas que aunque eran afines al sistema federal, diferían en cuanto al grado de autonomía atribuible a las Provincias.

A. Las principales cláusulas del Pacto Federal de 1831

Originariamente, las Provincias que acordaron la celebración del Pacto Federal fueron solo tres (Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos) aun cuando se adhirieron las demás a posteriori.

Al igual que lo resuelto en la Convención Constituyente de 1828, el art. 15 del Pacto creó una Comisión Representativa, integrada por tres Diputados (uno por cada Provincia signataria) a la que le fijaron estas atribuciones:

- (a) celebrar tratados de paz;
- (b) declarar la guerra;
- (c) ordenar la formación del ejército en caso de guerra ofensiva o defensiva;
- (d) determinar el contingente de tropas.

Sin embargo, el aspecto más trascendente del Pacto radicó en la proclamación del sistema federal de gobierno (último considerando y art. 16) y en el establecimiento de una alianza militar entre las Provincias para enfrentar los conflictos internos e internacionales.

A su vez para concretar la organización de un "congreso general federativo" se dispuso invitar al mismo a todas las Provincias, cuando estén en plena libertad y tranquilidad, a fin de arreglar:

- (1) la Administración general del país bajo el sistema federal;
- (2) el comercio exterior e interior, la navegación, el cobro y distribución de las rentas generales;
- (3) el pago de la deuda de la República.

Como puede observarse, el Pacto Federal de 1831 tuvo como eje la concertación de una alianza militar entre las Provincias y así operó en los hechos. Nunca llegó a convocarse a un Congreso General Constituyente alegando Rosas que el país no estaba preparado para hacerlo, como lo expresó en la conocida carta de la hacienda de Figueroa que envió a Quiroga. La Comisión Representativa, aparte de constituir una figura inorgánica y no permanente, aunque alcanzó a funcionar, pronto se diluyó por la sencilla razón de que sus funciones eran incompatibles con los designios de Rosas quien, en la faz político-institucional, hizo un culto del poder hegemónico, cuyo ejercicio era incompatible con la organización de un Estado federal. Aunque parezca una paradoja, en el orden de la realidad política, Rosas aplicó un unitarismo a ultranza (30).

B. Las grandes líneas del Acuerdo de San Nicolás

A diferencia del Pacto Federal de 1831, en el Acuerdo de 1852 la participación de las Provincias tuvo un carácter generalizado (31), gracias a la gestión que había hecho previamente Bernardo de Irigoyen ante los ex gobernadores rosistas, por encargo de Urquiza.

Su propósito efectivo asoma desde sus considerandos al aludir a que su objeto esencial consiste en "acercar el día de la reunión del Congreso General Constituyente para sancionar la Constitución política con arreglo..." "al voto unánime de los pueblos de la República", expresión que vuelve a reiterarse al final del Acuerdo.

Esta fórmula condensa la concepción neoescolástica sobre el origen del poder, cuya fuente directa e inmediata se encuentra en el consentimiento del pueblo (32). Resulta evidente así que la filiación política del proceso constitucional de 1853 encuentra su punto de arranque en la tesis desarrollada por Suárez en su obra *Defensio Fideo*, escrita para refutar la idea del origen divino del poder que sostenía entonces el absolutismo, tanto en Francia como en Inglaterra. Al respecto, es sabido la influencia que tuvo el pensamiento escolástico en particular Suárez en el Virreynato del Río de la Plata, especialmente en las Universidades de Córdoba y Chuquisaca (además del Colegio San Carlos de Buenos Aires) donde se formaron buena parte de los hombres que participaron en el proceso de autonomía de Mayo de 1810 que culminó con la declaración de la independencia en 1816 (33).

Dicha concepción, además de inspirar la Constitución de Estados Unidos (34), fue la que, en definitiva, adoptó en el Preámbulo nuestra Constitución de 1853, al mejorar, en este aspecto, la redacción del proyecto elaborado por Alberdi.

La conexión entre el Pacto Federal y el Acuerdo de San Nicolás se hace patente en dos declaraciones que pasaron, pronto a ser operativas. Así, mientras, por una parte, el Acuerdo señala (art. 2) que ha llegado el

momento previsto en el art. 16 del Pacto Federal para arreglar por medio de un Congreso General Federativo la Administración general del país bajo el sistema federal, por otra, declara a dicho Pacto como la Ley Fundamental de la República (35).

Con todo, las diferencias son importantes, algunas de las cuales se harán luego efectivas en las cláusulas de la Constitución de 1853 destacándose las siguientes cláusulas:

(1) la determinación de una fecha precisa para que se instale en la Ciudad de Santa Fe el Congreso General Constituyente (que se fija en agosto de 1852) previa elección de los diputados o convencionales (arts. 4 y 11);

(2) la supresión de los derechos de tránsito (art. 3). Cabe recordar que, sobre este asunto, el Pacto Federal sólo prescribía que las Provincias debían establecer iguales derechos, lo cual favorecía a los intereses de la Aduana de Buenos Aires;

(3) la elección de dos diputados o convencionales por cada Provincia, (un antecedente del Senado) (36) que resolvió un problema práctico y político derivado del mayor peso electoral de las provincias que contaban con mayor población (art. 5);

(4) al propio tiempo, se adoptó como regla que la sanción de la Constitución fuera efectuada por mayoría absoluta lo que implicaba reconocer el principio de la soberanía nacional, estableciéndose que la elección se haría sin restricciones ni condicionamientos. A su vez, se prescribió que, en caso de existir instrucciones que condicionaran los mandatos ellas no se considerarían válidas (art. 6);

(5) en armonía con la tendencia federalista, el art. 7 declaró la necesidad de que los Diputados estén penetrados de sentimientos puramente nacionales y estima la calidad de argentinos antes que provincianos (frase que simboliza la esencia del federalismo) (art. 7). Según Mayer, esta declaración se inspiró en Hamilton, al referirse a la necesidad de elegir los ciudadanos de mayor probidad y de un patriotismo puro e inteligente (37);

(6) se reguló la sanción de la Constitución estableciéndose que su promulgación por el Encargado de las Relaciones Exteriores de la Confederación (Urquiza) sería inmediata y que, a continuación, el Congreso debía designar el Primer Presidente Constitucional de la República (art. 12);

(7) la configuración de la soberanía y de la autoridad nacional en cabeza de Urquiza, otorgándole el mando militar de todas las fuerzas que tuviera cada Provincia y designándolo General en Jefe del Ejército (art. 15);

(8) la concesión de facultades al Director Provisorio de la República Argentina (38) para:

- (a) reglamentar la navegación de los ríos interiores;
- (b) administrar los correos;
- (c) crear y mejorar los caminos públicos y el transporte.

A la luz de lo expuesto, resulta evidente que el otorgamiento de estas facultades revelaba la preocupación de los gobernadores de las Provincias por superar la situación en que se encontraban las actividades e infraestructuras que consideraban imprescindible que se desarrollaran con el objeto de consolidar el comercio y la industria del país.

VII. La crisis actual del federalismo argentino

Se ha dicho que el Estado Federal aparece como una unidad dialéctica que armoniza "dos tendencias contradictorias: la tendencia a la unidad y la tendencia a la diversidad", que a su vez producen la cohesión y el particularismo (39).

Entre nosotros no siempre se ha comprendido bien lo que constituye políticamente el Estado Federal en nuestro sistema constitucional, confundiéndolo con una Confederación (que prácticamente carece de soberanía interna y potencia la soberanía de las Provincias o Estados locales) y otras veces, con un provincianismo que pretende reducir al máximo el Estado Federal, en una postura que actúa en detrimento de las Provincias que cuentan con menores recursos.

Por lo demás, un país, como Argentina, que posee un extenso territorio, no se puede administrar sino desde un centro común de cara a la necesidad de unificar la regulación de las relaciones económicas y las infraestructuras que vinculan a dos o más Provincias, aparte de que un ordenamiento común resulta imprescindible para brindar la mayor seguridad posible a las inversiones que hagan al crecimiento del comercio y de la industria del país.

Muchas veces se olvida que, como enseña García Pelayo, el Estado Federal se caracteriza por una estructura que contiene "a) la Constitución conjunta, única soberana que comprende tanto la Constitución federal como los principios fundamentales de las Constituciones de los Estados; b) el orden jurídico federal, formado por las normas jurídicas que caen dentro de su competencia y c) el de cada Estado miembro, formado por sus propias

constituciones dentro de los límites de la Constitución Conjunta"⁽⁴⁰⁾.

Quizás no todos hayan advertido que, tras la reforma constitucional de 1994, se ha operado una mutación sustancial en el Estado Federal la cual ha producido, en el plano fiscal y aun en otros de menor trascendencia, la degradación del federalismo que veníamos practicando conforme a los principios de nuestra Constitución histórica.

En efecto, por imperio de la reforma constitucional, la sanción del régimen de coparticipación federal requiere la celebración de acuerdos entre la Nación y las Provincias ⁽⁴¹⁾, los que después se instrumentan en una ley convenio que, a su vez, requiere de una posterior aprobación por parte de cada una de las Provincias.

La complicación que introduce semejante mecanismo constitucional resulta mayúscula, tanto que, en ocho años, no ha podido dictarse la llamada ley convenio. Pero lo más grave es que trastoca el sentido del Estado Federal que, en lugar de resguardar la unidad de la Nación, se convierte en un antagonista de las Provincias. Hemos vuelto de este modo, a regirnos en esta materia por una suerte de confederación tributaria.

Así, la celebración de los numerosos pactos fiscales incumplidos tanto por la Nación como por las Provincias no sirvió para frenar el proceso de deterioro del poder nacional (único que ejerce la representación exterior de la República en el sistema federal de nuestra Constitución) y en lugar de reconstruirlo lo degradó, contrariando la experiencia acumulada y su sentido histórico. El resultado está a la vista y muchas provincias aumentaron sus déficits en los últimos años, endeudándose excesivamente a costa, en definitiva, de las finanzas nacionales, o sea, del conjunto del pueblo argentino.

El Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos que, como apuntó Alfonso de Laferrère ⁽⁴²⁾, fue una parte del edificio de la Constitución hizo posible que se construyera la unidad nacional consagrando una serie de reglas que tendían a la supremacía del poder federal, plasmada en la cláusula que finalmente sancionó la Convención Constituyente de 1853 (art. 31) y en otras normas complementarias.

En la actualidad el edificio construido a partir del Acuerdo muestra algunas grietas preocupantes. Por de pronto, existe una contradicción evidente entre el sentido de la ley de coparticipación tributaria que introdujo la reforma constitucional de 1994 (en el artículo 75 inc. 2º) y la supremacía federal de la Constitución histórica de los argentinos así como con el régimen de sanción de las leyes federales.

Si el gobierno de la Nación depende de las decisiones que adoptan los gobiernos de Provincia, o bien, si éstos bloquean las posibilidades del Congreso para resolver cuestiones económicas vitales de naturaleza federal como la coparticipación tributaria o el arreglo de la deuda pública, es evidente que seguiremos transitando por un callejón sin salida y que la situación fiscal del conjunto de las Provincias y de sus municipios se tornará inmanejable hasta por el más avezado de los gobernantes.

En resumidas cuentas, la fidelidad a nuestras raíces históricas y al modelo institucional compatible con la realidad e idiosincrasia argentinas aconsejan volver al espíritu que presidió el Acuerdo de San Nicolás, plasmado en la forma federal de gobierno adoptada por la Constitución de 1853/1860. Solo de esa manera se harán realidad las palabras que pronunció el general Mitre al jurarla al pie de la Pirámide de Mayo: "Cumplamos todos el testamento de nuestros padres fundadores ejecutando su última voluntad en el hecho de constituir la nacionalidad argentina bajo el imperio de los principios".

Especial para La Ley. Derechos reservados (ley 11.723)

(A) texto del presente trabajo sirvió de base para la conferencia que pronunció el Académico, el día 31 de mayo de 2006 en la Casa del Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos, con motivo de conmemorarse 104 años de su celebración.

(1) BLAQUIER, Carlos Pedro, "¿Qué es la historia?", con motivo de su incorporación a la Academia Argentina de la Historia, el 10 de mayo de 2006.

(2) Al respecto, Ferrater Mora enseña que "el término explicación designa el proceso mediante el cual se desenvuelve lo que estaba envuelto, se hace presente lo que estaba latente. Al explicar algo lo desplegamos ante la visión intelectual..." (Cfr. FERRATER MORA, José, "Diccionario de Filosofía", t. II, Ariel, Barcelona, 1999, p. 1189).

(3) BORGES, Jorge Luis, "El tiempo", en "Borges, oral", p. 83 y sigtes., Ed. Emecé, Buenos Aires, 1979.

(4) MAYER, Jorge M., "Alberdi y su tiempo", t. 1, p. 7, Buenos Aires, 1973.

(5) Lo que explica las constantes mutaciones entre libertad y dictadura que caracterizaron a nuestros regímenes políticos.

(6) Existen varias formas o medios de compensar los movimientos dialécticos revolucionarios que afectan la estabilidad de las instituciones a través: a) el ordenamiento normativo (especialmente la Constitución y los Códigos, así como, en general, la legislación); b) el poder hegemónico (monarquía o dictadura) que ahoga las

libertades y a la larga termina auto destruyéndose y c) la cultura e ideología de las clases políticas dirigentes favorable al cambio evolutivo y a la estabilidad (vrg. Estados Unidos) y d) el papel moderador de la justicia mediante el equilibrio de los intereses individuales y colectivos.

(7) Cuyo Secretario fue José Francisco Benítez, uno de los prohombres nicoleños (ver DE LA TORRE, José E., "Historia de San Nicolás de los Arroyos", t. 1, ps. 39-41, Rosario, 1955, publicación que llegó a nuestras manos gracias a la gentileza de nuestro querido amigo y pariente Monseñor Martín de Elizalde).

(8) Cfr. AGUIRRE LANARI, Juan Ramón, "La política de Corrientes y la acción del doctor Pujol como antecedentes del Acuerdo de San Nicolás", en Boletín del Museo y Biblioteca de la Casa del Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos, ps. 16-19, Serie X, N° 3, San Nicolás de los Arroyos, 1960.

(9) Así lo reconoció, más tarde, el propio Urquiza en carta que le escribió el 3 de agosto de 1853 a Pujol, citada por AGUIRRE LANARI, en el trabajo mencionado en nota anterior, p. 28.

(10) Véase: GONZALEZ CALDERON, Juan Antonio, "El General Urquiza y la organización nacional", p. 164, Buenos Aires, 1940.

(11) AGUIRRE LANARI, Juan Ramón, op. cit. ps. 27-28.

(12) La propuesta de crear una autoridad nacional provisoria en cabeza del Gral. Urquiza parece haber contado con apoyo inicial de ciertos sectores de la legislatura porteña, que luego probablemente variaron su postura al compás de las desaveniencias políticas entre Alsina y Urquiza. Esta idea tiene apoyo en un documento existente en el Archivo del Dr. Rufino de Elizalde. Se trata de un "borrador" de "Bases para la organización nacional, propuesta por la Provincia de Buenos Aires a las demás de la Confederación", que habría sido confeccionado entre marzo y abril de 1852, es decir, con anterioridad incluso a la reunión de Palermo, previa al Acuerdo de San Nicolás. En el art. 6° de dicho documento se propone: "Investir al Gral. Urquiza como jefe más caracterizado y de más prestigio en la República con la autoridad suprema provisoria". Resulta de interés apuntar también que en el art. 1° de dicho Proyecto de Bases se propone la creación de una autoridad provisoria "para regir los negocios generales de la República que no admiten demora" y en el art. 2° se proyecta "limitar y delimitar las atribuciones de este poder" función que ejercería la comisión representativa creada por el Tratado del 4 de enero de 1831 (Pacto del Litoral) según se desprende del art. 5° de dicho proyecto (Cfr. "El Dr. Rufino de Elizalde y su época vista a través de su archivo", III, p. 41, publicación de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, de 1973).

(13) Véase: RUIZ MORENO, Isidoro J., "La primera acefalía nacional", p. 35, en Anales de la Academia Nacional de ciencias Morales y Políticas, t. XXIII-1994, Buenos Aires, 1996. Al respecto, un distinguido autor ha destacado que esa fue una de las causales que decidieron el rechazo del Acuerdo "que debió pesar en el ánimo de los porteños" (Cfr. MARTIRE, Eduardo, "La política porteña en 1860 (el triunfo tras la derrota)", en anales de la Academia Nacional de ciencias Morales y Políticas, t. XXII-1993, p. 172, Buenos Aires, 1995). Anota MARTIRE que "Mediante el Acuerdo de San Nicolás se organizaba el país colocando a Buenos Aires en paridad con las demás provincias, sin preeminencia alguna, pero en cambio se acordaba que 'para sufragar los gastos que demande la administración de los negocios nacionales y declarados en este Acuerdo, las provincias concurrirán proporcionalmente con el producto de sus aduanas exteriores hasta la instalación de las autoridades constitucionales, a quienes exclusivamente competirá el establecimiento permanente de los impuestos nacionales' (cláusula 28). Es decir que sería precisamente la provincia de Buenos Aires, quien soportaría en forma casi exclusiva la nueva administración, puesta en manos del caudillo entrerriano, ya que era su aduana la que recaudaba casi todas las rentas del comercio exterior de la Confederación" (conf. Op. cit., ps. 172-173).

(14) MANSILLA, Lucio V., "Mis memorias", p. 192 y sigtes., Ed. Eudeba, Buenos Aires, 1966.

(15) Así, los Acevedo, los Bengolea, los Botet, los Carranza, los Echagüe, los Llobet, los Obligado, los O'Farrel, los Piñero, los Ramallo López, entre otros, muchos de los cuales se entroncaron con las principales familias de la sociedad porteña; véase: ELIZALDE, Martín de, "Los Caneto (1767-1867)". Instituto Argentino de Ciencias Genealógicas, Separata de "Genealogía", N° 22, Buenos Aires, 1987.

(16) Véase: LUNA, Félix, "La construcción democrática de la Argentina", diario La Nación, 31/05/2001, p. 21 y nuestra carta de lectores publicada en el mismo medio el 18/06/2002.

(17) SAENZ QUESADA, María, "Gobernadores, entre Santa Rosa y San Nicolás", diario La Nación, 05/06/2002, sección Opinión.

(18) LAFERRÈRE, Alfonso de, "Historia, Política y Letras", p. 22, Buenos Aires, 1990, explica que esa situación obedecía al hecho de que entonces (antes del desarrollo del puerto de Rosario) San Nicolás era la frontera Norte de Buenos Aires, el puerto obligado para las comunicaciones con el Litoral y la plaza de intercambio con el interior.

(19) Op. cit. p. 22.

(20) Cfr. CASTRO, Antonio, P., "Entretelones desconocidos del Acuerdo de San Nicolás", en Boletín del Museo y Biblioteca de la Casa del Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos, Serie X, N° 1, p. 15 y sigtes., Buenos Aires, 1958. En la correspondencia mantenida entre el Sr. Pendleton y el Secretario de Estado Sr.

Welster, el primero expresa: "Vine con el Gral. Urquiza a invitación suya. Soy en ésta el único extranjero y creo que el único invitado. La excepción se debe, presumo, a que el Gral. Urquiza está ansioso por cultivar las relaciones más amistosas con los Estados Unidos y asimilar, en todo lo posible, las instituciones de los Estados Unidos para su gobierno" (op. cit. p. 15).

(21) ZAVALIA, Clodomiro, "Casi un siglo de vida constitucional", diario La Prensa del 01/05/1943, cit. por VANOSSI en obra citada en la nota siguiente (p. 28 y nota 37).

(22) VANOSSI, Jorge Reynaldo, "La influencia de José Benjamín Gorostiaga en la Constitución Argentina y en su jurisprudencia", p. 28, Buenos Aires, 1970. La copia que Pendleton había solicitado a Gorostiaga sería una emanada de la Comisión de Negocios Constitucionales del Congreso con algunas correcciones manuscritas, tal como surge de la carta que el diplomático norteamericano envió al Secretario de Estado, que aparece publicada en el libro de Vanossi. (op. cit. ps. 210-213).

(23) "Carta de Manuel Leiva", publicada en el libro De Caseros al 11 de septiembre, de Ramón J. CARCANO, p. 324, Buenos Aires, 1918.

(24) En Argentina, la pacificación comenzó con Urquiza pero esta política fue obra principal de Avellaneda, Alsina y Pellegrini, apoyados por Roca. No es una casualidad que entre 1880 y 1910 Argentina fue el país que tuvo el mayor crecimiento del mundo una vez consolidado el poder nacional y superadas las luchas civiles por la cuestión capital.

(25) Aunque Vélez ha negado tal aprobación, el testimonio de López y del propio Pico invalidan su versión, máxime cuando este último publicó, años más tarde, la nota que dirigió Vélez a Pico en la cual expresa que éste "ha sido inspirado para redactar lo que podemos llamar organización interina. La encuentro muy buena y no tengo adición alguna que hacerle". Si el proyecto de Pico hubiera contenido sólo lo atinente a la convocatoria al Congreso, no habría regulado lo que Vélez denomina organización interina, véase: "Carta de Pico" en CARCANO, Ramón J., op. cit. p. 294; ésta es también la opinión de MAYER, Jorge M., en "Alberdi y su tiempo", t. 1, p. 524, Ed. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, 1973.

(26) Véase la carta de Leiva, en CARCANO, Ramón J., op. cit. p. 324. Algunos han sostenido que el Acuerdo se basó en el proyecto de Leiva, lo que aparte de contradecir lo que el propio Ministro santafesino aclaró en su carta publicada con motivo de la polémica mantenida entre López y Pico con Vélez y Alsina, tampoco surge del documento hallado años más tarde entre los papeles de Leiva se referían a proposiciones a presentar ante los Gobernadores en San Nicolás. Dicho documento contiene una fórmula ambigua en torno de la institución de una autoridad nacional pues se limitaba a encomendar al Encargado de las Relaciones Exteriores de la Confederación, es decir, al Gral. Urquiza, la cooperación para llevar a cabo el proceso de Organización Nacional (art. 8º). Pero ese listado de proposiciones nada decía acerca de la creación de la figura de Director Provisorio de la Confederación, del mando nacional sobre los ejércitos provinciales ni sobre las rentas de la Aduana. Por lo demás, la cláusula sobre los derechos de tránsito contenía, en las proposiciones que llevó Leiva a San Nicolás, una propuesta que oscilaba entre fijarlos o abolirlos, (véase: ARCE, Facundo A., "La formación del Acuerdo de San Nicolás a la luz de un nuevo documento", en Boletín del Museo y Biblioteca de la Casa del Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos, Serie X, N° 1, ps. 37-38, Buenos Aires, 1958).

(27) Aunque una integración nacional se había producido en la guerra contra Brasil en el año 1827. Pero fue una integración para ese sólo efecto, parcial e inorgánica que se disolvió al culminar la guerra con la desastrosa consecuencia de la pérdida del Uruguay para las Provincias Unidas del Río de la Plata.

(28) Cfr. MAYER, José M., "Alberdi y su tiempo", p. 525 y nota 63.

(29) Cfr. MAYER, José M., "Alberdi y su tiempo", t. 1, p. 453.

(30) Una opinión similar a la expuesta en el texto ha sostenido Blaquier al decir que: "Durante su largo gobierno de dieciocho años ... (se refiere a Rosas)... reconstituyó el poder de Buenos Aires y eliminó diversos caudillos provinciales que se oponían a la descentralización del poder. Pero ese poder central, que fue la base de la posterior unidad nacional, reposaba en la dictadura personal de Rosas, el que con métodos sanguinarios, aunque bastante comunes en la época, impedía cualquier divergencia. Claro está que la anarquía que precedió a Rosas resultó eliminada" (Cfr. BLAQUIER, Carlos Pedro, "Consideraciones sobre la historia política argentina. Orígenes y causas de nuestra decadencia", Ed. Lons, Buenos Aires 2003, p. 10).

(31) Las provincias signatarias fueron once, a saber: Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe, Catamarca, Corrientes, San Luis, Tucumán, Mendoza, Santiago del Estero, La Rioja y San Juan.

(32) Un antecedente de la concepción se remonta, entre otros, al propio Pacto Federal de 1831 en cuanto se refiere a que "los pueblos han proclamado del modo más libre y espontáneo la forma de gobierno federal".

(33) Véase STOETZER, Carlos O., "Las raíces escolásticas de la emancipación de la América Española", Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1982, p. 182 y siguientes.

(34) Cfr. STOETZER, Carlos O., "Raíces escolásticas de la Constitución Norteamericana", ponencia (inédita) presentada en las XV Jornadas-Seminario de la Asociación Argentina de Estudios Americanos, celebrada en Buenos Aires del 18 al 21 de septiembre de 1981, especialmente p. 11 y siguientes.

(35) Fórmula que alude a lo que es pétreo o inmodificable, en el sentido que se le atribuía en esa época (véase, por ejemplo, el concepto de ley fundamental en el "Discurso Preliminar de la Constitución de Cádiz de 1812", redactado por Agustín ARGUELLES). En tal sentido, lo pétreo del Acuerdo se refiere a la forma federal de gobierno.

(36) AGUIRRE LANARI, Juan Ramón, "Conferencia sobre el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos", Boletín del Museo y Biblioteca de la Casa del Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos, San Nicolás, 1960, ps. 27-28.

(37) MAYER, Jorge, "Las "Bases" de Alberdi", Sudamericana, Buenos Aires, 1969, p. 128.

(38) Denominación que luce al final del Acuerdo (art. 18) lo que demuestra que el nombre de República Argentina se utilizó antes de sustituirse el término Confederación que era impropio porque nuestro sistema constitucional está lejos de caracterizarse en esa forma.

(39) GARCIA PELAYO, Manuel, "Derecho Constitucional Comparado", Revista de Occidente, Madrid, 1957, p. 218.

(40) GARCIA PELAYO, Manuel, "Derecho Constitucional Comparado", cit., p. 229.

(41) Cfr. Art. 75 inc. 2, párrafo 2º, C.N.

(42) LAFERRERE, Alfonso de, "Historia. Política. Letras", Buenos Aires, 1990, p. 55.