

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

**Las ideas republicanas en la constituyente
de 1830**

Pablo Concari
Tutor: Carlos Pareja

2000

LAS IDEAS REPUBLICANAS EN LA CONSTITUYENTE DE 1830.

1- Introducción.

2- La república en los autores clásicos romanos.

2.1. Tito Livio y Cicerón

2.2. Polibio y el gobierno mixto.

3- La tradición republicana anglosajona.

3.1. James Harrington.

3.2.1. Algernon Sidney.

3.3. Thomas Gordon y John Trenchard

4- La República en los Estados Unidos.

4.1. Antecedentes.

4.2. Los federalistas y la defensa de la nueva constitución.

4.2.1. James Madison y la República.

4.2.2. División de poderes y checks and balances.

4.2.3. Ciudadanía y representación.

5- El pacto fundacional de 1830.

5.1. Parlamentarismo y presidencialismo: la República y sus magistrados.

6- Gestión legislativa de la constituyente.

6.1. Esferas públicas: la justicia.

6.2. Esferas públicas: la economía.

- Ley de aduanas.

- La propiedad de la tierra y la república.

6.3. La opinión pública cómo centro de poder.

7- Consideraciones finales.



«Qui cherche dans la liberté autre chose qu'elle même est fait pour servir ».

Alexis de Tocqueville.

1- Introducción.

Parece casi un lugar común hacer referencia a nuestra carta original y fundacional de 1830 desde su impronta liberal-burguesa, mencionar su falta de adecuación a la realidad del momento, su carácter excluyente y su poca importancia a la hora de analizar los fenómenos políticos de nuestro siglo XIX. Los uruguayos como ciudadanos asistimos desde nuestra edad escolar a una conceptualización de nuestros orígenes constitucionales en dónde priman visiones críticas o simplemente se soslaya su importancia.

El propio Pivel Devoto, tan proclive a rescatar lo mejor del alma nacional en su devenir histórico, ha marcado a más de una generación de estudiantes e historiadores con su conceptualización de “los dos países”, el país real y el país que vislumbraba la constitución de 1830¹, en dónde, si bien destaca la labor de los constituyentes, sus esfuerzos e intenciones y los aspectos positivos de la primera constitución, señala críticas que no son de recibo y no se adentra en aspectos trascendentes que en el curso del trabajo desarrollaremos.

Un análisis mucho más duro y crítico encontramos en Real de Azúa² en dónde se analizan las influencias de las ideas constitucionales en boga y se censura básicamente el carácter

¹ Ver Juan E. Pivel Devoto. Historia de los partidos y Las ideas constitucionales del Dr. José Ellauri.

² El Patriado Uruguayo. EBO.1981.

excluyente (“se instaura una modalidad pudorosa de democracia censitaria en la que los ricos y cultos representan al resto de la población”), la falta de adecuación a la realidad, su carácter propietario instaurador de “un orden altoburgués” y “descarnadamente privatista”³.

Resulta curioso que un ensayista, caracterizado en algunos círculos por su pensamiento cuestionador, novedoso y profundo, caiga en juicios o citas que lo acercan a su criticada visión localista y europeocentrista trasladando ideas y conceptos de autores europeos (Royer Collard, Benjamín Constant) a la construcción constitucional uruguaya.

La lectura de los Estudios constitucionales de Francisco Bauzá nos acercó, por el contrario, a un análisis mucho más lúcido y proveyó de herramientas analíticas de mucho mayor valor que las citadas. En efecto, somos deudores en nuestro estudio de los análisis de Bauzá quién hace una distinción con la cuál se pueden tener algunas discrepancias (de hecho las tenemos) en cuanto a las dos escuelas en la Constituyente (una americana, francesa la otra) pero, por otro, lado vislumbró la importancia, y se acercó en sus juicios, a la impronta republicana en el proceso constitucional de 1830.

Nuestra primera inquietud será definir el concepto de República en su tradición histórica desde sus orígenes romanos.

Haremos un análisis del recorrido de la idea republicana en el mundo anglosajón y básicamente su influencia en la constitución de los EE.UU. Consideramos este proceso clave en cuánto a su significación para la adaptación de los principios republicanos clásicos a las nuevas realidades del mundo moderno. El estudio de ésta tradición republicana no significa que la misma haya sido trasladada a nuestra experiencia sino que simplemente

³ Idem. Págs. 70 y 71.

pretende, a través del recorrido de la misma, mirar la experiencia fundacional y constituyente uruguaya a la luz de otras experiencias en el mundo.

Diversos han sido los autores que han estudiado este proceso y quienes han guiado nuestro análisis. Sin embargo, hemos sido significativamente influenciados por algunos autores que consideramos claves y de los cuáles somos deudores, básicamente Gordon S.Wood⁴, Bernard Baylin⁵, M.N.S Sellers⁶ y J.G.A Pocock⁷ cuyas ideas y conceptos son subrayados en algunos tramos del trabajo.

Los mismos constituyen los representantes de una escuela que, con matices que no es del caso señalar, realizó una reinterpretación de la historia de las ideas en el mundo anglosajón y la experiencia norteamericana. La misma pretende recuperar la tradición clásica en el universo conceptual y el discurso político en la etapa de la independencia y la elaboración de la constitución de 1787 en los EE.UU.

La reinterpretación republicana rescata la tradición del "commonwealth" inglés y sus conceptos de la oposición entre la libertad y la autoridad, la naturaleza agresiva del poder, el balance entre el bien común y el individual, la fragilidad esencial del orden civil, la desconfianza del desarrollo económico capitalista y la importancia del deber cívico como punto central de la estabilidad y preservación de la libertad.

En sugestivo debate, otros pensadores siguen señalando la importancia, despreciada por la revisión republicana, de pensadores como John Locke y su visión liberal clásica. Esta

⁴ The creation of the American Republic, 1776-1787. New York 1969.

⁵ The ideological origins of the american revolution. Harvard university Press 1992.-

⁶ American Republicanism. Roman Ideology in the United States Constitution. New York 1994.

⁷ The Machiavelan moment. Florentine political thought and the atlantic republican tradition. Princeton University Press 1975.-

óptica, identificada con una visión oficial y tradicional, ha tenido sin embargo defensores de fuste y actualizadas revisiones.⁸

Una idea central que recorre la presente indagación es el rastreo de las claves del republicanismo en nuestro formato constitucional, entendiendo por republicanismo a:

“la larga tradición republicana - y en realidad, a la amplia tradición republicana- que ha llegado a convertirse en foco principal de interés de una reciente escuela de historiografía académica. Esa tradición tuvo sus orígenes en la roma clásica, y está asociada en particular al nombre de Cicerón. Resurgió en el renacimiento, configurándose de un modo poderoso en el pensamiento de Maquiavelo, y desempeñó un importante papel en la autoconciencia de las repúblicas septentrionales italianas, las primeras comunidades políticas europeas modernas. Suministró un lenguaje que dominó la política del occidente moderno, y tuvo particular preeminencia en la República holandesa, durante la guerra civil inglesa y el período que culmina en las revoluciones Norteamericana y Francesa.”⁹

Algunos de los componentes de ésta tradición que destacamos en la experiencia uruguaya están vinculados a los propios orígenes de la comunidad política. En efecto, una de las claves del funcionamiento de la nueva asociación política es la intención, más o menos manifiesta, de romper antiguos circuitos condicionantes de la etapa previa. Los intentos de resolver el problema del endeudamiento y de regularizar y promover el acceso a la propiedad que analizaremos apuntan en esta dirección.. Antiguas lealtades y redes de poder

⁸ Nos referimos a los trabajos de Thomas Pangle: *The spirit of modern republicanism. The moral vision of the American Founders and the Philosophy of Locke* (Chicago Press 1990), y de Michael P.Zuckert *Natural Rights and the New Republicanism*. Princeton University Press. 1998.

son desafiados. La movilidad ciudadana, las aperturas a la circulación y promoción de una economía libre, la generación de oportunidades que creen coberturas para avanzar en el desarrollo y romper las trabas del pasado son aspectos republicanos que destacaremos. El rol de la educación y su importancia en la generación de una sociabilidad que asegure la dinámica de la vida política pretendieron promover un universo de posibilidades tempranamente frustrados.

La peculiar interrelación entre lo público y lo privado en esta tradición tiene distintas instancias de manifestación, lo republicano apunta a dejar al descubierto aquellos lazos domésticos que conspiran contra la acción cívica, el desarrollo personal y colectivo.

En la antigüedad, tanto griega como romana, el papel de la tradición en la confección de las leyes y en la conformación de los ordenamientos políticos, tenía una importancia clave. El republicanismo tiene incorporado a su cultura la interrelación entre la tradición y el cambio.

La acumulación intergeneracional promueve la continuidad y el desarrollo del cuerpo político a través de la generación de mecanismos que eviten el azar y los bloqueos. Esta tradición, tan presente en la experiencia constitucional y en los debates en los Estados Unidos, es la que asegura la disputabilidad de las decisiones de los gobernantes y los magistrados. Particular énfasis en tal sentido pondremos en el análisis del Reglamento Provisorio de Justicia y a la creación de los juicios por jurados como instancias privilegiadas de control y participación.

Cómo fuente privilegiada de análisis hemos tomado las **Actas de la Asamblea legislativa y constituyente de 1828-1830** y consideramos por tanto la labor de la misma en su doble carácter, en lo que consideramos un proceso constitutivo del nuevo estado en donde la

⁹ Philip Pettit. Republicanismo, una teoría sobre la libertad y el gobierno. Pág.38. Paidós 1999.-

legislación creada no puede ser descontextualizada de su carácter fundacional y constituyente. Resulta significativo para quién se adentre en las actas de la Asamblea el notar como los temas relativos a la nueva constitución se mezclan con aspectos de la cotidianeidad, como se suspende la discusión de la misma “para tratar temas de hacienda” por 20 sesiones o cómo se introducen temas urgentes para el surgimiento del nuevo estado.

Del recorrido de las mismas surge, asimismo, que las únicas menciones a autores o fuentes de inspiración son:

- 1- la mención de Masini a **Jeremías Bentham** haciendo referencia a la necesidad de la contratación de un taquígrafo a los efectos de un relevamiento de las actas de la Asamblea cuya publicidad significaba una garantía para el pueblo.
- 2- Solano García hace referencia al “**gran Cicerón**” en ocasión de discutirse el traslado de la asamblea hacia Montevideo.
- 3- Santiago Vázquez se refiere a su conocimiento “**de todas las constituciones de los Estados Unidos**” en ocasión de discutirse la amovilidad de los ministros.

El eje del presente trabajo será el estudio de las características esencialmente republicanas de la legislación, el formato constitucional y el debate parlamentario. El objetivo será por tanto desentrañar la matriz republicana en dicho proceso abarcando este concepto la primacía de la ley, la estructuración de un gobierno representativo, el respeto de los derechos de los ciudadanos, la salvaguarda de los derechos de la comunidad política en conjunción con los individuales, la búsqueda de una virtud republicana y la creación de una economía y una base económica que contribuya al afianzamiento del proyecto republicano.

Una de las características esenciales de la tradición republicana es la forma de articulación de lo público y lo privado. En esta tradición el espacio público es visto como una instancia

privilegiada y dignificante de actividad en dónde lo particular o privado debe estar al servicio del bien público y de la comunidad.

La esfera pública tendrá para nosotros, por tanto, una particular importancia. Allí centraremos nuestro análisis en lo que consideramos es el trípode sobre el cuál descansa el proyecto republicano, a saber:

- 1- la estructuración de un sistema judicial como un ambiente compartido de dilucidación de disensos sociales con “lugares” de participación y control por parte de la población, en lo que consideramos trasunta una idea de “ciudadanía evolutiva”.
- 2- La actividad económica como sostén del proyecto republicano y creadora de las condiciones de éxito del mismo, en dónde el acceso la propiedad sea no un fin en sí mismo sino el camino para el surgimiento de un civismo virtuoso y equilibrado, estrechamente vinculado al respeto de los derechos individuales y a la consolidación de una estructura estatal débil.
- 3- Prioridad de la prensa y la opinión pública como agente privilegiado de socialización política y participación como eslabón de un circuito de generación de una cultura cívica.

Sobre estos pilares descansa la prefiguración de la comunidad en ciernes, estas tres esferas representarían las instancias privilegiadas de crecimiento y desarrollo social, económico y cultural de la sociedad. Consideramos por tanto que el cuerpo social en su conjunto era visto **más en sus potencialidades que en sus limitaciones en una concepción evolutiva de su desarrollo.** Desde esta perspectiva, entonces, se cuestionan los análisis tradicionales en torno al clivaje control-participación y a la conceptualización que ubica el carácter

censitario de la constitución en un lugar central despojándolo de su contenido político, de su imbricación histórica y del contexto legal en que opera.

Finalmente consideramos que esta ideología republicana ha sido una de las tradiciones históricas que han alimentado el surgimiento de la poliarquía uruguaya en el siglo XX, la centralidad de la política en el desarrollo de nuestra comunidad y una concepción ciudadana en dónde la tensión público-privado se resume en la instancia coparticipatoria.

2- La república en los autores clásicos romanos.

Los autores clásicos romanos de mayor significación en la tradición occidental Tito Livio, Cicerón y Polibio (su nacionalidad es griega pero escribe sobre la constitución romana) comparten ideas en cuanto a su concepción de las características que debía tener una forma de gobierno en la cuál el objetivo principal fuera la búsqueda de la justicia y el bien común: a) el imperio de la ley cómo garantía y salvaguarda de las libertades y los derechos de los ciudadanos, b) un gobierno mixto que comprendiera elementos monárquicos, aristocráticos y democráticos, c) importancia del senado como balance y eje del gobierno, d) soberanía y representación popular en las asambleas, e) existencia de un ejecutivo con importantes facultades, f) magistrados independientes.

2.1. Tito Livio.

Tito Livio, nacido en los últimos años de la República Romana presenció el colapso de las antiguas instituciones frente al avance del imperio por lo cuál sus trabajos¹⁰ hurgan en la historia romana al rescate de los valores y las costumbres que la hicieron grande, cuándo “*imperia legum potentiora fuerunt quam hominum*” (el reino de la ley era superior al de los hombres)¹¹. Su análisis de la historia republicana y de los personajes destacan la importancia de la “*libertas*” y de las virtudes públicas como el principal respaldo para dicho sistema de gobierno. Clave en el proceso evolutivo de la monarquía a la república fue el someter a los cónsules, que mantenían potestades regias en sus orígenes, al voto del senado y a períodos preestablecidos de gestión.

Significativamente para la tradición republicana norteamericana Tito Livio refiere a Publius Valerius Poplicola cómo uno de los cónsules que consolida el régimen republicano reconociendo la soberanía del pueblo romano estableciendo el derecho del pueblo a apelar las decisiones de los magistrados. Publius será el seudónimo usado por Madison, Jay y Hamilton en sus famosos *Federalistas*. Un pensamiento que recorre los planteos de Tito Livio, y que está como veremos también en los otros autores, es la idea de fragilidad, de posibilidad de descaecimiento de las normas que rigen la república producto de la debilidad humana y la tendencia a caer en la “*licentia*” por parte de los pueblos. Sólo una sólida educación en las virtudes republicanas de simpleza, austeridad y honradez en el servicio público prevendría al régimen republicano de su caída, aunque obviamente todos los autores citados son pesimistas al respecto. Un buen régimen republicano debía, por tanto, no sólo cultivar estas virtudes sino preservarlas e incentivarlas a través de la educación, del

¹⁰ The complete works of Titus Livius. Penguin classics. 1987

¹¹ Citado por John Adams “*Defence of the constitutions of the United States of America*”. Sellers ob.cit. pág.33.-

ejemplo de los que ocupaban cargos y de controles y contrapesos políticos en el sistema de gobierno.

“Las narrativas de Tito Livio sobrevivieron para proveer la ideología y el vocabulario de las revoluciones Inglesa y Norteamericana. El carácter central de la Res Pública de Livio es la “libertas” preservada por la “disciplina et imperium” del “populus” y protegida por la “virtus” y “autocritas” del senado”¹²

2.2. Marco Tulio Cicerón.

Marco Tulio Cicerón tuvo la particularidad e importancia de escribir específicamente sobre los requerimientos y características del gobierno republicano por lo cuál su influencia fue muy importante para los constitucionalistas norteamericanos. De los fragmentos recuperados de su trabajo “De Re Pública” podemos destacar un programa político republicano de sugestiva influencia en los trabajos de John Adams, quién lo considera “el mayor estadista y filósofo de todos los tiempos”¹³.

Para Cicerón las repúblicas existen siempre y cuándo el pueblo tenga la capacidad de elegir sus propios magistrados y hacer sus propias leyes guiados por la deliberación de un senado cuya autoridad moral debía ser reconocida como la fuente original y principal de asesoramiento y control (“consilium”) para los gobernantes. La característica de un régimen republicano es que pertenezca al pueblo (“Res publica res est populi”) los ciudadanos deben ser hombres libres, independientes y virtuosos con un profundo sentido y respeto por

la comunidad. Los ciudadanos deben ser propietarios y la constitución republicana debe velar y garantizar la propiedad privada pues ésta asegura no sólo la independencia sino también las virtudes. El ciudadano libre, capaz de incidir y participar en la vida pública de su ciudad debía ser propietario. Cómo veremos ésta será una huella indeleble en la tradición republicana que venimos analizando y no será ajena a las intenciones de nuestra constituyente de 1830.

Los gobernantes debían velar por los intereses de todos los ciudadanos y no de una parte pues esto podría ser el germen de discordias y faccionalismos que minarían el espíritu comunitario de una república. Las facciones eran un enemigo público y debían ser evitadas para salvaguardar a la comunidad y en ello la administración de justicia tiene una importancia capital en asegurar la igualdad ante la ley¹⁴.

Cicerón también subrayaba la importancia de las virtudes para el sostén de la república e identificaba a las mismas con el trabajo rural, la agricultura y el control de las pasiones. La concordia debía primar en una comunidad y el flagelo de “corruptio”, “luxuria”, “avaritia” que desembocarían en la servidumbre contrarrestadas con leyes justas que preservaran la república. Cicerón a diferencia de Tácito o del propio Tito Livio, que destacaban las dificultades o aún la imposibilidad de un gobierno republicano pues asistieron a su fin o vivieron bajo el despotismo imperial, pretendió salvar las instituciones republicanas. Sus *Catilinarias* y *Filípicas* pretendieron advertir al pueblo romano y al senado de Roma del peligro del despotismo. Condenó a quienes consideraba tiranos y murió denunciando a Marco Antonio en defensa de la mejor tradición republicana romana. En algún sentido fue

¹² Sellers. Ob. Cit. Pág. 75.

¹³ Adams “Defence of...” pág. 23 Tomo I.

¹⁴ Paul Lachlan MacKendrick, *The philosophical books of Cicero*. London, 1989.

un mártir de dicha idea y según destacan todos los historiadores de la época de la independencia norteamericana sus obras eran una lectura obligatoria para los escolares en las colonias norteamericanas.

2.3. Polibio.

Una mención destacada en esta breve reseña histórica la merece **Polibio**. Este historiador de origen griego, llevado de rehén a Roma, escribió sus “Historias” en parte para explicar el éxito de los romanos sobre los griegos y para proveer ejemplos a futuros hombres públicos. Polibio considera a la constitución Romana, tema que desarrolla en su Libro VI de las “Historias”, cómo un modelo para el mundo y un ejemplo de gobierno bajo el cuál las sociedades pueden desarrollarse con éxito.

Si bien algunas elaboraciones teóricas de Polibio no son del todo originales y se remiten a los planteos realizados por Aristóteles, básicamente en su clasificación de las tres formas legítimas de gobierno (monarquía, aristocracia y democracia) y en la degeneración de las mismas hacia formas ilegítimas (tiranía, oligarquía y ochlokratia) y en el carácter transitorio de la estabilidad política, su modo didáctico y su objetivo de escribir para generaciones futuras de hombres de estado y la preservación de la libertad le dan una dimensión muy importante.

Polibio no es la excepción en cuánto a la importancia que le da a las tradiciones. De alguna forma la libertad que garantizaba la forma republicana de gobierno estaba asociada al respeto de las tradiciones y la idiosincracia del pueblo. Las leyes estaban basadas en la tradición y sólo ellas podían garantizar la libertad.

Dónde más se destaca su obra, no tanto por la originalidad como por su difusión, es en la importancia que otorga a lo que considera la magnífica combinación de las tres formas puras de gobierno en la constitución de la república romana. Así, los dos cónsules representaban la naturaleza monárquica y, si bien se controlaban uno a otro y tenían sus cargos por un tiempo limitado, proveían a la república de ejecutividad fundamentalmente en épocas de crisis. El senado representaba el elemento aristocrático. Los senadores eran elegidos por su riqueza, carácter moral y experiencia en los asuntos públicos. Eran los asesores de las magistraturas y el balance dentro de la estructura del gobierno. Las asambleas representaban el elemento democrático. Elegían a los magistrados, hacían las leyes y ratificaban algunas de las decisiones del senado.

Lo más destacable de los análisis de Polibio es su pragmatismo. Las constituciones que preservaban la libertad por un mayor tiempo eran buenas, también es cierto que sus enfoques están marcados por un profundo pesimismo e inevitabilidad de la decadencia. La principal virtud de la constitución romana era el balance o equilibrio existente entre las tres formas de gobierno mencionadas, virtud que también tuvieron Cártago y Esparta. Como veremos más adelante esta tradición de gobierno mixto y balance de poderes ingresará a la experiencia política norteamericana a través de la secuencia Machiavelo-James Harrington-Algermon Sidney y los teóricos Whigs del siglo XVIII inglés logrando su máxima expresión en las elaboraciones de Madison en sus Federalistas números 47 al 51.

Polibio fue entonces el primero en elaborar un modelo detallado de constitución mixta con un sistema de "check and balances"¹⁵ entre los distintos poderes del gobierno. Su concepción implicaba una distribución del poder que significaba el establecimiento de un

compromiso social entre nobleza y pueblo y no una necesaria diferenciación de funciones¹⁶.

El modelo Polibeano significó una trascendente variación con respecto a los antecedentes griegos, en efecto, difería notoriamente de la concepción democrática de la participación directa del pueblo en los asuntos de gobierno para centrar la importancia en la representación. Madison lo destacará en el Federalista número 10 al distinguir ambas formas de gobierno.

La tradición clásica asociaba el gobierno mixto con la separación y el balance entre las distintas clases o estamentos sociales, la solución moderna hará de los “check and balances” una herramienta técnica que, a través de la superposición de competencias aseguraba la estabilidad política.

Destacamos por tanto algunos elementos de esta tradición que se constituirán en medulares en el desarrollo republicano moderno y a los cuáles no serán del todo ajeno algunas inquietudes de nuestros constituyentes:

- 1- La idea de la fragilidad de los ensayos constitucionales y de la estabilidad política. El acecho permanente a que son sometidas las sociedades políticas por parte del despotismo, la corrupción y la decadencia generalizada de las costumbres.
- 2- De lo anterior se deduce la inquietud por lo que Quentin Skinner ha llamado “la eterna vigilancia”¹⁷ frente los peligros de la tiranía.
- 3- La importancia otorgada a las virtudes republicanas, a la educación y a las tradiciones cómo garantías para la estabilidad y la duración de los gobiernos legítimos. La duración

¹⁵ Wilfried Nippel. Ancient and modern republicanism. Fontana . Cambridge Univ. Press. 1994. Pág.9.

¹⁶ Idem. Pág. 9.

¹⁷ Quentin Skinner. Acerca de la justicia, el bien común y la prioridad de la libertad. En “La Política” número I,1996. Pág. 137.

en el tiempo de las sociedades y los sistemas políticos eran la mejor explicación de su éxito.

- 4- La prioridad de la comunidad sobre los intereses particulares o sectoriales y aún sobre los derechos de los individuos. De hecho, la realización del individuo y el mejor amparo a sus derechos no podían dissociarse del bien de la comunidad. Los partidos y las facciones son el germen de la disolución.
- 5- La concepción historicista que concebía las construcciones del momento como un eslabón en el devenir histórico, la idea de enseñanza y modelo para generaciones futuras.
- 6- La primacía de la idea de “representación” por sobre la concepción de democracia a la que se considera peligrosa e inestable. Polibio se refería a la democracia Ateniese como un “barco sin capitán”¹⁸.

3-La tradición republicana anglosajona.

James Harrington y Algernon Sidney fueron dos autores republicanos de significativa influencia en la Inglaterra de mediados del siglo XVII no sólo por sus escritos sino también por su participación en la rica, y poco estudiada en nuestra tradición cultural, historia revolucionaria inglesa.

Estos dos autores son vistos como los traductores de los antecedentes republicanos clásicos a las nuevas realidades modernas y a su vez serían el eje a través del cuál el republicanismo

influye en las colonias norteamericanas y en toda América proveyendo un sustrato ideológico y un lenguaje político trascendente para el desarrollo de las antiguas colonias¹⁹.

3.1. James Harrington.

James Harrington nacido en 1611 escribió su influyente obra “Commonwealth of Oceana”²⁰ en 1656 luego de la ejecución del rey y dedicó su obra al “Lord Protector” (Cromwell) con el supuesto objetivo de influir en la construcción de un nuevo orden político.

En la tradición política anglosajona y sobre todo a mediados del siglo XVII “commonwealth” era sinónimo de “república” a la que se identificaba, y citando expresamente a Aristóteles, con el “gobierno de las leyes y no de los hombres”. Ahora bien, Harrington se cuestiona cómo dichas leyes podrían tener la prudencia y sabiduría necesarias si las mismas estaban hechas por hombres. La solución es la misma que daba la constitución romana: que el senado delibere y el pueblo decida. El senado en “Oceana”, como en Roma, es el eje de la estabilidad aunque el mismo está formado por una aristocracia “natural” no por herencia sino por virtudes y condiciones:

“Tomemos por ejemplo veinte hombres y construyamos una república. Veinte hombres, si no son todos idiotas, no pueden ser todos iguales sino que habrá diferencias, una tercera

¹⁸ Citado por Clifton R. Fox. The republican legacy of Polybius. Draft version Raleigh Tavern Society .1996.-

¹⁹ Básicamente Wood, Baylin y Pocock. Dicho desarrollo también es presentado por Pettit en la obra ya mencionada . También Lance Banning “The Jeffersonian Persuasion”. Cornell University Press 1984; parcialmente por Drew R. McCoy “The elusive Republic”. University of North carolina Press 1980.

²⁰ The Commonwealth of Oceana. James Harrington. Internet Library of Classics.

parte será más inteligente o menos tonta que el resto y, cómo los ciervos de cabeza más grande, guiarán al resto del rebaño. Pues mientras seis, discutiendo y argumentando, muestran su excelencia, los otros catorce descubren cosas en la cuáles nunca habían pensado y les son aclaradas otras que los tenían perplejos. La influencia de éstos seis es la autoridad de los padres. Esto no es otra cosa que **una aristocracia natural difundida por Dios por toda la humanidad con el fin expresado** y, por tanto, el pueblo tiene la obligación no sólo natural sino positiva de hacer uso de sus guías, no por derecho hereditario sino por elección en función de sus virtudes superiores”.²¹

Esta aristocracia natural debe gobernar en bien de toda la sociedad:

“...así como la sabiduría en la república reside en la aristocracia, el interés de la república debe ser para toda la comunidad”²²

El formato republicano, al igual que en su antecedente romano, debía comprender también una asamblea popular que votara las leyes asesorada por el senado:

“Dividir y elegir, en el lenguaje republicano es debatir y resolver; y, debatido en el senado es propuesto al pueblo y resuelto por éste. Promulgada por la autoridad de los padres y el poder del pueblo que, en concurrencia hacen la ley.”²³

²¹ Oceana. Ob. Cit. Pág. 8.

²² Idem.

²³ Idem. Pág. 9.

Al igual que Cicerón y Tito Livio se opone tajantemente a los plebiscitos que pudieran hacer que las leyes fueran el producto de la Asamblea popular sin la aprobación del senado.

Finalmente, tenemos las magistraturas que completan el entramado para la acción de gobierno configurando una forma mixta que combina las formas puras de la clasificación aristotélica y Polibeana:

“ La república consiste entonces en el senado proponiendo, el pueblo resolviendo y los magistrados ejecutando. Teniendo la aristocracia en el senado, la democracia en el pueblo y la monarquía en los magistrados”²⁴

En este mismo pasaje Harrington cita a Maquiavelo cómo el autor que indica que esta forma de gobierno es la mejor y señala que los magistrados cómo parte ejecutiva del estado “están sometidos a la ley y no por encima de ella”²⁵.

El mejor medio para el sostén de una república es, en la visión de Harrington, una ciudadanía virtuosa y comprometida con el destino de la comunidad. Para ello es significativa la importancia que le otorga a una **ley agraria que garantice una igualitaria distribución de la tierra:**

“ Una ley agraria igualitaria es una ley perpetua, estableciendo y preservando el balance de la distribución de los dominios de tal forma que ningún hombre o grupo, en el ámbito de los pocos o aristocracia, pueda someter al pueblo por sus posesiones en tierras”²⁶.

²⁴ Idem.

Los ciudadanos que tengan su tierra para cultivar tomarán las armas en cualquier circunstancia para defenderla y en virtud de ello serán buenos soldados y buenos ciudadanos. **El eje de la estabilidad de la república es, en su visión, una equitativa distribución de la tierra, que genera ciudadanos virtuosos y buenos soldados dispuestos a pelear por su país.** La idea de un ejército permanente era algo impensable y peligroso. El propio Polibio había destacado en el Libro VI de sus Historias lo nefasto que fue para el futuro de la república romana la profesionalización del ejército por parte de Cayo Mario y Sila.

La rotación en los cargos públicos es el otro elemento imprescindible para una república igualitaria. Así como destaca la distribución de la tierra también lo hace con la rotatividad de los cargos en un lenguaje que nos es muy familiar...

“Así como el aspecto agrario hace al fundamento de la república, igualmente la rotación hace a la superestructura²⁷.”

“La rotación en los cargos significa igualdad en las vicisitudes del gobierno, y la sucesión de los magistrados cuyos términos son conferidos por un tiempo limitado a través de la libre elección o sufragio del pueblo²⁸.”

²⁵ Idem pág.9. Es importante destacar, en esta primera mención que hace Harrington a Maquiavelo que Pocock en su obra mencionada considera a Harrington el traductor al mundo anglosajón de los antecedentes clásicos a través de la obra de Maquiavelo.

²⁶ Idem. Pág.13.

²⁷ Idem. Pág.13.

Finalmente, y como elemento principalísimo, Harrington promueve en su Oceana que las elecciones de magistrados se hagan a través del voto secreto de tal forma que nadie se pueda sentir coaccionado:

“Por lo tanto, dice Cicerón, la tabla o balota del pueblo de Roma (que votaban tirando tablas o pedazos de madera en forma secreta en urnas marcando la afirmativa o la negativa) era un elemento trascendente en la constitución que aumentaba la libertad de su juicio. El modelo de Venecia es el ejemplo más perfecto que conozco²⁹.”

Por tanto, en una república igualitaria:

“la rotación en los cargos debía estar acompañada del voto, no pudiendo haber rotación sin voto, ni voto sin rotación³⁰.”

De acuerdo a la concepción Harringtoneana, y en perfecta lógica con la totalidad del planteo, en dónde la estabilidad de la república estaba asociada a la virtud de los ciudadanos y a una milicia competente, **los siervos y dependientes carecían de aptitudes para gobernar pues no tenían ni la independencia de criterio ni la libertad necesarias. Los siervos o dependientes no son, por tanto, ciudadanos.** El ciudadano debe ser propietario pues esto le asegura su sostén y lo dignifica; y es tajante al respecto: “el

²⁸ Idem. Pág.14.

²⁹ Idem.

³⁰ Idem. Pág.15.

hombre que no puede vivir por sí mismo debe ser un siervo, pero quien puede vivir por sí mismo puede ser un hombre libre”.

De aquí se desprende que, en la lógica del gobierno republicano y representativo aún en la versión radical-igualitaria de Harrington, el voto universal no era un elemento constitutivo si no estaba asociado a un determinado “status ciudadano” que incluyera la independencia y autonomía, física y económica, para el ejercicio de tan sagradas funciones como lo era el participar en los destinos de su país. Esta característica, además, era un freno a la anarquía y a la desintegración social. **República es sinónimo de gobierno representativo, no de democracia a la que identifica con la inestabilidad.**

3.2. Algernon Sydney.

Algernon Sidney (1622-1683) tuvo significación vinculada no sólo a su obra política sino a su carácter de mártir republicano pues fue juzgado y condenado por sus ideas. Este elemento constituyó un poderoso símbolo para los colonos norteamericanos a la hora de independizarse.

Sidney escribió su obra “Discourses concerning government”³¹, por la cuál fue ejecutado, y según M.N Sellers³² considerada cómo el reemplazo de los manuscritos perdidos de “De Res Publica” de Cicerón, en respuesta a los argumentos Torys en defensa del poder absoluto del monarca de Sir Robert Filmer en “Patriarcha”.

El modelo que sigue Sidney es nuevamente el de la República Romana con referencias a Venecia, Esparta y el propio gobierno inglés y el “common law”.

Al igual que Harrington, Sidney fue un ferviente defensor de la forma mixta de gobierno de magistrados, senado y asamblea. Son frecuentes en su obra las menciones a Cicerón y Tácito y toma del primero la importancia otorgada al ideal republicano de la libertad y la virtud ciudadana asociada al imperio de la ley.

“Todas las cosas de la naturaleza tienen su continuidad a partir del principio que les dio origen: todas las tiranías tienen sus orígenes en la corrupción...Lo contrario es visto en todos los gobiernos mixtos y populares: fueron siempre establecidos por hombres inteligentes y prudentes, y mantuvieron los mismos mediante la virtud³³.”

“Los gobiernos populares siempre han tenido como objetivo aumentar el número, fuerza, poder, riquezas y coraje de su pueblo, proveyéndolos de medios de subsistencia y enseñándoles el amor a la patria de tal forma que cada hombre vea en la causa pública la propia³⁴.”

Virtudes republicanas, amor a la causa pública, gobierno mixto, los principios republicanos comunes se mantienen. Además introduce, en forma expresa las condiciones del consenso y el pacto social:

“Igualdad de derechos y estar eximido del dominio de otro es lo que llamamos libertad. Aquél que goza de ella no puede ser privado de la misma sino por su propio

³¹ Internet Library of Classics. Compilada y editada por J.David Gowdy.

³² Ob.Cit. pág 118.

³³ Sidney. Ob. Cit.pág.-

consentimiento, o por la fuerza. Una multitud, que consienta en ser gobernada por un solo hombre, le confiere el poder de ser gobernados por él. Los poderes que tenga, por lo tanto, provienen de ellos y éstos no pueden recibir nada de aquél hasta que lo invistan con su poder³⁵”.

Sidney, a diferencia de Harrington, aceptaba la existencia de una nobleza hereditaria como elemento importante para la estabilidad de los gobiernos:

“en todos los gobiernos constitucionales del norte, la fuerza del gobierno estaba dada por la nobleza y no existe mejor defensa en contra de las usurpaciones de los reyes que un grupo de hombres que, teniendo grandes propiedades y numerosos sirvientes y siervos, puedan frenar los avances y exorbitancias ya de los reyes ya del pueblo mismo³⁶”.

En la legislatura debía primar lo “aristocrático” por sobre lo “democrático”, al igual que en Roma, como un filtro o freno necesario para afianzar el imperio de la ley y el respeto de los derechos.

Estos autores plantean un tema de singular relevancia para el pensamiento político anglosajón y que tensiona profundamente el carácter de la convocatoria republicana. En efecto, en esta tradición que recoge el legado clásico, mayoría no es sinónimo de garantía y legitimidad. Más bien puede significar lo contrario a través de lo que se considera la primacía de uno de los tipos puros de gobierno – el democrático – por sobre los otros. La

³⁴ Idem. Pág 4.

³⁵ Idem. Pág. 5.

³⁶ Lance Banning. The Jeffersonian Persuasion. Pág. 37.

experiencia norteamericana, cómo veremos, desarrollará algunos aspectos de este precepto, fundamentalmente en lo que Madison consideraba “medidas contramayoritarias” a través de los “checks and balances” del formato constitucional, que garantizarían el respeto de los derechos de todos los ciudadanos.

Asimismo, Philip Pettit ³⁷ denominó la “concepción republicana de la libertad como no-dominación” caracterizada por la identificación de la libertad como opuesto a esclavitud en el sentido de “exposición a la voluntad arbitraria de otro” destacando a la figura de Maquiavelo como uno de los principales antecedentes de ésta concepción. Harrington, Sidney y la tradición anglosajona la comparten y será un elemento esencial en la argumentación ideológica para la declaración de la independencia de las colonias de Norteamérica. Fundamentalmente en lo que refiere a la fijación de impuestos sin representación y a la legitimidad del parlamento y el monarca Inglés en América. Ser tasados sin estar representados era sinónimo de esclavitud. Analizaremos esto más adelante. La libertad en la tradición republicana es diferente a la libertad concebida en las democracias occidentales modernas:

“La línea seguida por los republicanos se revela en su concepción de la libertad como ciudadanía o “civitas”. La ciudadanía es un status que sólo puede existir bajo un régimen adecuado de derecho: cómo dice un comentarista de la tradición republicana, “el rasgo capital de la civitas es el imperio de la ley” (Viroli 1990,149). Pero la ciudadanía y la libertad son presentados por todos los republicanos como equivalentes, de acuerdo con el modelo romano establecido; “en Roma, y en relación con los romanos, la plena “libertas”

es coextensiva con la “civitas”. De manera que la libertad es vista en la tradición republicana cómo un status que existe sólo bajo un régimen jurídico adecuado. Así cómo las leyes crean la autoridad de que disfrutaban los que mandan, así también las leyes crean la libertad que comparten los ciudadanos³⁸.

3.3. John Trenchard y Thomas Gordon.

Dos autores whig ingleses de singular relevancia en la difusión de las ideas republicanas en América, **John Trenchard y Thomas Gordon** expresan claramente estos conceptos en sus “Epístolas de Catón” (1720) y los amplían:

“La libertad verdadera e imparcial es, pues, el derecho de todo hombre a seguir los dictados naturales, razonables y religiosos de su propio espíritu; de pensar lo que quiera, y de actuar según piense, siempre que no actúe en perjuicio de otro; a gastar él mismo su propio dinero, y a disponer a su modo del producto de su trabajo; y a trabajar para su propio placer y en su propio beneficio³⁹.”

La secuencia se repite en éstos autores: clásicos romanos-Maquiavelo-“common law” inglés. Una diferencia destacable, y curiosa si se tiene en cuenta la incidencia de sus escritos en el periodo pre-independentista, es su aceptación de la monarquía inglesa y rechazo de la república. Su denuncia de los aspectos corruptos de la corte y el peligro que

³⁷ Ob.Cit. Págs 51-75.

³⁸ Idem. Pág. 57.

³⁹ Idem. Pág. 49.

significaba esto para la libertad, asociada a una visión conspirativa de los sectores cortesianos que rodeaban al rey, potenciaron su popularidad cuándo, además, criticaron los altos impuestos y el despilfarro de los sectores dominantes.

Según Sellers⁴⁰ **“Catón consideraba una noción errónea de gobierno el considerar sólo el interés de la mayoría pues esto llevaba implícito la conspiración de la mayoría contra la minoría.(...) “Un gobierno libre es proteger las libertades del pueblo a través de leyes preestablecidas”.**

Asimismo, la relación público-privado de tanta importancia para la tradición republicana, se revela en forma clara:

“Nada mejor para el interés privado de los hombres que ver lo público florecer”⁴¹

La preservación de un gobierno libre requería para Trenchard y Gordon de dos aspectos fundamentales:

- 1- la participación del pueblo en forma indirecta a través de representantes que reflejaran sus intereses, teniendo la posibilidad de removerlos de sus cargos.
- 2- El establecimiento de controles y restricciones a la acción de los gobernantes para limitar su poder y mantenerlos divididos de tal forma que fueran “sirvientes y no amos del pueblo”.

En estos autores se expresa claramente la idea, que se transformará en doctrina, de la **desconfianza (tan manifiesta en Madison) en los atributos humanos para preservar la**

⁴⁰ Ob.Cit.pág.112.

⁴¹ Idem.pág.113.



libertad y el respeto a los derechos de todos los ciudadanos. Sólo los “checks and balances” en una constitución mixta y balanceada podrían tener éxito.

4. La República en los Estados Unidos.

4.1 Antecedentes.

Bernard Baylin, uno de los historiadores de mayor prestigio del período colonial Norteamericano ha destacado en su obra⁴² cómo antecedentes de la ideología revolucionaria a por lo menos cinco componentes que sintetizamos:

- 1- Los autores de la tradición clásica romana mencionados anteriormente cómo elementos “ilustrativos” y proveedores de un vocabulario político.
- 2- Los escritos de los autores de la ilustración, entre los que menciona básicamente a Locke, Voltaire, Montesquieu, Grotius, Pufendorf.
- 3- La tradición inglesa del “common law”. La ley inglesa, cómo autoridad, cómo antecedente de legitimidad y cómo síntesis de principios.
- 4- La tradición de las teorías sociales del puritanismo inglés que pusieron los intereses locales de los colonos norteamericanos en el mapa de los destinos de la humanidad.
- 5- El pensamiento social y político de la etapa de la guerra civil inglesa y del período del “commonwealth”, básicamente en autores cómo Sidney, Harrington, Milton y Trenchard y Gordon.

Pocock coincide:

⁴² Básicamente, “Ideological origins...” ya citado, pero también “The origins of american politics”. New York, 1968. Ver también Gordon Wood, obra citada.

“Una nueva cultura política, que poseía todas las características de un neo-Harringtoniano humanismo cívico, tomó forma en las colonias norteamericanas en el siglo XVIII. El canon Whig y los neoharringtonianos, Milton, Harrington y Sidney, Trenchard, Gordon y Bolingbroke, junto a los maestros griegos, romanos y renacentistas y Montesquieu, formaron la literatura de esta cultura así como sus valores y conceptos con los cuáles nos familiarizamos. **Un ideal cívico y patriótico en el que la personalidad estaba fundada en la propiedad, perfeccionada en la ciudadanía pero permanentemente amenazada por la corrupción.** El gobierno figuraba, paradójicamente, cómo la principal fuente de corrupción operando a través de las facciones, los ejércitos permanentes (opuestos al ideal de milicia), las iglesias establecidas (opuestas a los modos deístas del puritanismo religioso norteamericano) y la promoción del interés monetario.

La política neoclásica proveyó el “ethos” a las élites y la retórica a la movilidad ascendente junto a razones para la singular homogeneidad intelectual y cultural de los padres fundadores y su generación. No todos los americanos bebieron de esta tradición, pero no hubo otra tradición alternativa (por lo menos eso parece).”⁴³

Estas tradiciones ideológicas habrían de influir decididamente, asimismo, en el debate constitucional que siguió al período inmediato luego de la declaratoria de la independencia. En ésta etapa de la historia Norteamericana las antiguas trece colonias estuvieron confederadas a través de una serie de artículos que tenían como único órgano en común un

⁴³ Pocock. Ob.Cit. Pág. 507.

congreso con un gobierno central administrado por un comité del mismo. A la ausencia de un Poder Ejecutivo en esta etapa se le sumaba la inexistencia de un Poder Judicial central.

Esta etapa es conocida en la historia Norteamericana como la de la “politics of liberty” caracterizada por la absoluta autonomía estatal, la inexistencia e inoperancia de cualquier órgano central y el peligro real de desintegración y anarquía. Este formato organizativo hundía sus raíces en los objetivos e ideales de la revolución como lo señala Isaac Kramnick:

“Si se había peleado una guerra para evitar que un parlamento estableciera impuestos y regulara el comercio de unas lejanas colonias, sería difícil que los nuevos estados independientes apoyaran a un gobierno central con tales poderes: los mismos querían ser reservados para ellos. La falta de un poder central sería el principal defecto de la confederación y jugaría un rol crucial en el llamado a la reforma a mediados de la década de los ochenta.”⁴⁴

También todas las constituciones de los estados promulgadas con posterioridad a 1776 son el reflejo de las “politics of liberty” en donde las asambleas provinciales tenían absoluta preponderancia sobre los ejecutivos. En algunos estados (Pennsylvania y New Hampshire) ni siquiera había gobernador. Esta primacía de las asambleas no hacían más que demostrar la reacción en contra del anterior poder central símbolo de la opresión. Más de cien años de propaganda “country” y retórica opositora criticando la influencia y corrupción real y ministerial explica lo señalado.

Las legislaturas estatales no sólo predominaban sobre el ejecutivo sino que también cumplían las funciones judiciales directamente en algunos casos, o nombraban y pagaban a los jueces en otros. Cómo lo señala Kramnick “ las nociones tradicionales de separación de poderes fueron virtualmente abandonadas por los estados en esta etapa”⁴⁵.

La difusión de las ideas democrático-radicales tuvo tal auge que el ser gobernados por funcionarios, aunque fueran funcionarios electos, era cuestionada en los estados.

Este espíritu libertario e igualitario, con fuertes influencias de los “levellers” de la revolución inglesa sumados a aspectos puritanos de la libertad cristiana y su realización terrenal tuvieron en Thomas Paine y su obra “Common sense”⁴⁶ una síntesis de singular popularidad en el período. Las sospechas y miedo que los colonos tenían hacia la corona inglesa fueron transferidos a los gobiernos provinciales o a los intentos de crear un gobierno central. El lenguaje y la propaganda política de la que se alimentaron los colonos durante casi un siglo los había predispuesto a una visión negativa del poder y los gobiernos. Era casi una ley en el lenguaje político de la época la máxima de que el poder corrompe aún a los mejores espíritus.

Este “exceso de libertad” debía ser modificado. En esto coincidían todos los líderes que conformaban la elite política que estructuraría la constitución de 1787 (Madison, Hamilton, Jefferson, John Adams, el propio Washington y Benjamin Franklin etc).

4.2 Los Federalistas y la defensa de la nueva constitución.

⁴⁴ Isaac Kramnick. Introducción a “The federalist paper’s”. Penguin classics. Londres 1987.

⁴⁵ Idem. Pág. 22.

Los "Federalist Paper's" fueron una serie de artículos periodísticos publicados en el "Independent journal" de New York a partir del 27 de octubre de 1787. Thomas Jefferson los definirá cómo "el mejor comentario sobre los principios de gobierno jamás escrito"⁴⁷. Estos 85 artículos escritos por James Madison, Alexander Hamilton y John Jay bajo el sugestivo seudónimo de Publius⁴⁸ son no sólo una maravillosa obra de ciencia política sino una síntesis perfecta, y reformulada para la realidad Norteamericana, de la tradición ideológica que hemos tratado de esbozar.

El objetivo original de su publicación fue explicar las características de la nueva constitución federal y defender los principios sustentados por ella que suscitaron no pocas controversias. En efecto el "gran debate nacional" previo a la ratificación de la Constitución de 1787 entre los autoproclamados "Federalistas" y los opositores a la misma llamados "Antifederalistas" dieron lugar a la confrontación de ideas y conceptos políticos que aún hoy siguen vertebrando la política Norteamericana: la relación centro-periferia, el papel del senado, la separación de poderes, los poderes del presidente, los ideales de una visión localista y comunitaria enfrentados a concepciones más liberales y universalistas, la relación uniformidad-diversidad, el tipo de representación etc.

Los logros más importantes de la nueva constitución en los Estados Unidos podríamos sintetizarlos en dos grandes puntos:

- 1- el triunfo del centro sobre la periferia con la estructuración de un poder central con facultades reales de gobierno y un ejecutivo fuerte en desmedro de las amplias, e

⁴⁶ Thomas Paine. The Thomas Paine reader. Penguin classics. Londres 1987. Son frecuentes las menciones de Paine al antiguo testamento y la crítica a la monarquía y el poder.

⁴⁷ Carta a Madison 18/11/1788. Citado por Kramnick. Ob.Cit. pág 11.

⁴⁸ Publius Valerius Publicola fue el primer cónsul de la república romana y fue quién estableció el derecho de apelación a los veredictos de los magistrados. Sellers. Ob.Cit. pág.9.

incontrolables, atribuciones de los estados en el período anterior. (Es significativo en este sentido, y en otros, que el preámbulo de la nueva constitución refiera a “We the people” mientras que el preámbulo de los artículos de la confederación señalaba “Nosotros, los abajo firmantes, delegados de los estados...”).

2- El triunfo de la concepción de los “checks and balances” sobre la supremacía legislativa, así como sobre la visión tradicional de la separación de poderes.

Centraremos nuestro interés en la concepción republicana descrita en los federalistas y en la constitución de 1787 y en la noción de checks and balances.

4.2.1 . James Madison y la República.

En el Federalista número 10 Madison definió a la República diferenciándola de la democracia:

“La República, refiriéndome a **un gobierno en el cuál tiene lugar un esquema de representación**, abre una nueva posibilidad, y promete la solución que estamos buscando para el problema planteado (se refiere al problema de las facciones). Examinemos pues, los puntos en los cuales varía con respecto a la democracia pura, y entenderemos tanto la naturaleza de la solución cómo la eficacia que se derivará de la Unión.

Las dos grandes diferencias entre una democracia y una república son: primero la delegación del gobierno en esta última a un pequeño número de gobernantes elegidos por el

resto, segundo, el mayor número de ciudadanos y mayor tamaño del país sobre el cuál la república puede extenderse.”⁴⁹

Un logro no menor de Madison fue el imponer la noción de gobierno republicano que en algunos aspectos tenía connotaciones negativas vinculadas al radicalismo ideológico. Por ejemplo ninguna de las 18 constituciones que tuvieron las trece colonias independizadas de Inglaterra (entre 1776 y 1787) mencionaba la palabra República. Más aún, la constitución de 1787 fue el primer documento constitucional escrito en contener la palabra república la cuál aparece recién en el artículo 4.⁵⁰

Así como tuvo la habilidad de apropiarse de una terminología de innegables perfiles populistas en el debate nacional también revierte el planteo de Montesquieu que asociaba gobiernos republicanos con pequeños estados, argumentando como elemento definitorio para el experimento republicano americano su gran tamaño.⁵¹

La identificación de la República con un gobierno de representantes y funcionarios electos contrastaba con el carácter participativo directo de la democracia. El efecto más destacable de este aspecto es lo que los propios federalistas argumentaban como “filtro”. En efecto, trasladar el poder de la periferia al centro creando una legislatura nacional basada en diversas unidades de representación “purifica las elecciones populares a través de sucesivos filtros”.⁵²

Nuevamente en el Federalista 10 es tan explícito:

⁴⁹ Federalista Nro 10. Ob. Cit. Pág 126.

⁵⁰ Kramnick. Ob.Cit. pág. 41.

⁵¹ Idem. Pág.40.

“El efecto de la primer diferencia (se refiere a la delegación del gobierno en los sistemas republicanos) es, en primer lugar **el refinar y purificar las opiniones públicas al pasarlas a través de un cuerpo elegido de ciudadanos, cuya sabiduría puede discernir más claramente los verdaderos intereses de su país y cuyo patriotismo y amor a la justicia estará menos expuesto a consideraciones del momento o parciales.** Bajo ésta regulación, la opinión pública, expresada a través de representantes del pueblo, estará más en consonancia con el bien público que si la pronunciara directamente el pueblo convocado a tales efectos⁵³.”

El carácter de “filtro” del gobierno representativo como ventaja sobre la democracia directa tenía como objetivo el logro del “bien público” para el cuál los representantes con mayor juicio y sabiduría estaban más capacitados que cualquier ciudadano. Los méritos, la sabiduría, el buen juicio, la virtud eran las dotes necesarias de los gobernantes electos. El proceso de selección aseguraba a través de sucesivos filtros que éste tipo de ciudadano fuera electo. En el Federalista 63 refiriéndose a las dotes del senado expresaba su carácter “reflexivo”, sus “juicios desapasionados” y su “ilustración”⁵⁴.

Si bien la real fuente de poder en una República derivaba del pueblo, el bien común exigía ciertos controles y filtros que aseguraran un gobierno en dónde los representantes tuvieran tales virtudes que la libertad y la justicia estuvieran aseguradas.

⁵² Madison en la convención constitucional el 31 de mayo de 1787. Citado por Kramnick.

⁵³ Federalista No 10 pág. 126.

⁵⁴ Federalista No 63 pág. 370. Cabe destacar que esta concepción del “filtro” y sobre todo el carácter del senado propuesto fue un elemento de singular importancia en el debate federalista-antifederalista. Los antifederalistas contraponían al concepto de “filtro” el de “espejo” en el sentido de que los representantes debían ser iguales y el fiel reflejo de sus representados.

Los conceptos de Madison y los planteos federalistas se nos presentan, entonces, cómo una maravillosa síntesis del pensamiento clásico romano, la tradición del humanismo cívico harringtoniano y el liberalismo y la tradición parlamentaria inglesa.

La reputación del senado ocupa un lugar central en esta concepción cómo elemento esencial de balance y control sobre las pasiones del pueblo. En los Federalistas 62 y 63 Madison hace mención al balance necesario en la república y en esto era esencial el rol del senado. Más aún, menciona cómo ejemplos de repúblicas que perduraron en el tiempo a aquellas con senados que controlaban los arrebatos de las asambleas populares cómo Esparta, Roma y Cartago. **La elección indirecta de los senadores aseguraba un filtro esencial para el nombramiento de ciudadanos desprovistos de las pasiones políticas del momento y aseguraba el balance en el gobierno republicano, si bien ya no a través de una aristocracia, sí a través de un proceso de selección que aseguraba el nombramiento de los mejores ciudadanos.**

El formato republicano propuesto, a través de la organización del gobierno para un gran territorio, aseguraba asimismo el control sobre uno de los mayores males de las repúblicas: “las facciones”.

Madison las define:

“Por facción entiendo a un grupo de ciudadanos, sean mayoría o una minoría del total, que actúan y están unidos por un impulso, una pasión o un interés común, contrarios a los derechos de los otros ciudadanos o a los intereses permanentes de toda la comunidad”⁵⁵

Los métodos para resolver el problema de las facciones son dos: removiendo sus causas o controlando sus efectos. Madison atribuye las causas de las facciones a la naturaleza y a la desigual distribución de la propiedad que se deriva de las diferencias naturales entre los individuos y en su desigual apropiación de tierra. Siendo éste un elemento que no se puede controlar sin anular la libertad de los individuos el mejor camino para controlar las facciones es el atacar los efectos de las mismas.

La diversidad de intereses representados en un organismo común en una gran república aseguraría que cualquier grupo o secta local no pudiera invadir los derechos del resto de los ciudadanos:

“Es menos probable, en una esfera ampliada con diversidad de intereses y partidos, que una mayoría del total tenga un motivo común para invadir los derechos de los otros ciudadanos o, si existe tal motivo, más difícil de descubrir el propio poder y actuar al unísono.”⁵⁶

El gobierno republicano lejos de resolver el problema de la tiranía traía consigo sus propios riesgos que había que evitar: la opresión de la mayoría. El recurso técnico a través del cuál el peligro de las facciones podía ser evitado es la concepción de los “check and balances”.

4.2.2 . División de poderes y Checks and balances.

“En gobiernos independientes del pueblo, los intereses y derechos de todos pueden ser sacrificados a la opinión del gobierno. En las repúblicas, dónde gobierna el pueblo y dónde,

⁵⁵ Federalista No10 pág 124.

por supuesto, gobierna la mayoría, el peligro para la minoría proviene de la posibilidad de sacrificar sus intereses a los, reales o supuestos, intereses de la mayoría. Por lo tanto ninguna forma de gobierno puede ser la salvaguarda perfecta contra el abuso del poder. **La recomendación de la fórmula republicana se debe a que el peligro de abuso en ella es menor que en cualquier otra.**⁵⁷

En el debate para la ratificación de la constitución de 1787 federalistas y antifederalistas se enfrentaron en torno a numerosos puntos como he señalado anteriormente, uno de ellos fue la concepción de la separación de poderes. Según Bernard Manin dos fueron las concepciones que se enfrentaron:

- 1- Los antifederalistas haciendo una lectura e interpretación literal del “Espíritu de las leyes” de Montesquieu concluían que una buena constitución debía establecer claros y precisos límites a la separación de poderes y a las funciones y prerrogativas de cada uno, y que la misma debía ser muy específica en la enunciación de dichos puntos a los efectos de evitar abusos, debates y lecturas e interpretaciones erróneas que dieran lugar a una tiranía. Llamaremos a esta posición: **concepción clásica pura**.
- 2- Los federalistas, cuyo ideólogo más notorio fue el propio Madison, establecían un nuevo concepto en dónde, sin apartarse del espíritu del “oráculo Montesquieu”, cómo le llama Madison en el Federalista 47, los poderes mantienen su independencia básica y ninguno detenta la totalidad del mismo pero, y esta es la novedad, los mismos se controlan y contrapesan mutuamente en lo que la tradición anglosajona llama “**checks**

⁵⁶ Federalista No 10 pág. 126-27.

and balances". Esta visión se aparta de la concepción pura en cuanto a que acepta que cada poder asuma potestades de otro como forma de resistir y contrarrestarse mutuamente (por ejemplo el presidente incide en el Congreso con su poder de veto, el senado controla al presidente en el ejercicio de su capacidad de nombramientos o en su posibilidad de celebrar tratados, el poder judicial contrapesa al congreso a través de la "revisión judicial". Ésta es la **concepción moderna del checks and balances** que cómo hemos señalado estaba presente en la tradición clásica romana.

Los cuestionamientos antifederalistas a la transgresión de los principios de la separación de poderes en la nueva constitución señalaban el peligro de inestabilidad. Criticaban el poder del senado, su carácter aristocrático, su supremacía sobre el cuerpo auténticamente popular. La estricta separación de poderes era un requisito imprescindible:

"la primera y más natural división de poderes del gobierno es entre la rama ejecutiva y la judicial. Estas dos no deberían compartir jamás su jurisdicción con ninguna otra o intermediar entre sí. Es por lo tanto un error político de la mayor magnitud permitir un poder negativo al ejecutivo cualquier otro control sobre los poderes del poder legislativo.⁵⁸"

Los antifederalistas planteaban además que la constitución era poco clara y no establecía límites preciso a la acción de gobierno. Su ambigüedad, argumentaban, era potencialmente peligrosa y por lo tanto se debían trazar claramente las líneas de demarcación, máxime cuándo había que establecer un relacionamiento entre el gobierno central y los estados.

⁵⁷ Carta de James Madison a Thomas Ritchie, 18/12/1825. Citado por Bernard Manin . *Checks, balances and boundaries: the separation of powers in the constitutional debate of 1787*.pág. 1. Ed. Biancamaría Fontana Cambridge University Press, 1994.

En los Federalistas números 47 a 51 está planteada la respuesta a estos cuestionamientos. Madison señaló que la separación de poderes de Montesquieu no implicaba la separación absoluta sino:

“que allí dónde todo el poder de un departamento es ejercido por las mismas manos que posee, además, todo el poder de otro, el principio fundamental de una constitución libre está subvertido.⁵⁹”

Por lo tanto, según la interpretación de Madison, la doctrina de la separación de poderes de Montesquieu no implicaba la prohibición a una parcial participación de cada rama en las funciones de otra. Más aún, Madison consideraba a esto necesario como solución práctica al posible abuso de un poder sobre otro. En el Federalista 49 expresa su concepción de que todo aquél que tiene poder desea extenderlo, por lo cuál los frenos y balances son necesarios. Su notoria desconfianza hacia la cámara de representantes, a la que veía con mayor peso en los gobiernos republicanos, y con posibilidades de acceder al “bolsillo de la gente” lo reafirmaban en sus ideas.

Critica expresamente a Jefferson en su “Notes on the State of Virginia” por la primacía que le otorga al poder legislativo expresando que “ciento setenta y tres déspotas pueden ser tan opresivos como uno sólo” y agrega:

“No luchamos para ser gobernados por un despotismo electo, luchamos por un gobierno fundado no sólo en principios de libertad si no en el cuál los poderes del gobierno estén

⁵⁸ William Penn en Fontana. Ob. Cit. Pág.39.

balanceados entre varios cuerpos de magistrados, de tal forma que ninguno de ellos pueda trascender sus límites legales sin ser efectivamente controlado y frenado por los demás.^{60»}

Finalmente:

“La conclusión que extraigo de estas apreciaciones es que la mera demarcación escrita de los límites constitucionales de los diversos poderes no es una garantía suficiente en contra de las usurpaciones que llevan a la concentración tiránica de todos los poderes del estado en las mismas manos.^{61»}

En cuanto a la posibilidad planteada de reunir convenciones constitucionales para rever el funcionamiento de la constitución Madison se opuso férreamente. Consideraba estas provisiones externas a la constitución en tanto no estaban al nivel de las autoridades que debían controlar. Las reiteradas consultas al pueblo minarían el respeto por el gobierno;

“Convocatorias frecuentes quitarán al gobierno esa veneración que el tiempo otorga a todo, y sin la cuál los más sabios y libres gobiernos no tendrían la necesaria estabilidad (...) Cuándo los ejemplos que fortalecen la opinión pública son numerosos además de antiguos, tienen un doble efecto. En una nación de filósofos esta consideración sería superflua.

⁵⁹ Federalista No 48. Pág 310.

⁶⁰ Federalista No 48. Pág.311.

⁶¹ Idem. Pág.312.

Reverencia a las leyes sería inculcada por la voz de la razón. Pero una nación de filósofos es tan poco probable que se concrete como la raza de reyes deseada por Platón.⁶²»

Para Madison era fundamental como factor de estabilidad la reverencia hacia las instituciones antiguas.

Finalmente, estas convenciones distarían mucho de ser imparciales y objetivas como mecanismo de control constitucional ya que al ser convocadas, sus opiniones estarían sesgadas por el conflicto mismo que las convocó por lo cuál, lejos de ser un mecanismo de control constitucional “externo” se transformarían en una fuente de inestabilidad política y provocarían la pérdida de prestigio de las instituciones.

La constitución significaba en la visión Madisoneana el mito fundacional que constituiría la base del sistema republicano y de la estabilidad de la República. La república nace de alguna forma convertida en “tradición”, es nueva pero se la prefigura antigua. La constitución era además “él” símbolo de unidad nacional más allá de las contingencias políticas del momento. De tal forma el proceso de enmiendas para su reforma fue diseñado como un proceso largo y complicado requiriendo una serie de mayorías. Evitando la reforma de la constitución se buscaba promover aprendizajes ciudadanos en un marco acordado y evitar luchas políticas en torno a cuestiones abstractas que sólo conducirían a la disolución.

La constitución Norteamericana cumplía, entonces, otros roles además del de carta escrita del pacto social. Por otra parte, el delicado equilibrio logrado en la convención

⁶² Federalista No 49 pág. 314.

necesariamente tenía que dejar de lado importantes definiciones políticas. Las generaciones futuras deberían desarrollar dichas tareas.

4.2.3 Ciudadanía y representación.

En el siglo XVIII se fue consolidando una nueva idea de ciudadanía según la cuál los ciudadanos eran fuente de legitimidad y tenían la capacidad de consentir más allá de si ocupaban cargos o no o si estaban aptos para ello. La larga evolución que va de la utilización del sorteo cómo método, a la elección implica una variación importante: el elegir genera una sensación de deber en la población y capacidad de consentir.

Cómo hemos venido analizando, la tradición republicana tomaba como un dato evidente la necesidad de una ciudadanía responsable y libre; siervos y pobres no lo eran.

Las colonias recién independizadas fueron fieles a este legado y así lo dejaron claro en el artículo 4 que los unía en confederación:

“Lo que mejor asegura y perpetúa la amistad mutua y el buen relacionamiento entre los pobladores de los diferentes estados de esta Unión, los habitantes libres de cada uno de estos estados **excepto los pobres, vagabundos y fugitivos de la justicia** tendrán los privilegios e inmunidades de ciudadanos libres...”⁶³

El propio Jefferson en el borrador de la constitución del estado de Virginia, escrito en junio de 1776 establecía en el capítulo relativo a los electores:

“Todos los adultos varones, sanos, mayores de edad y propietarios de ¼ de acre en cualquier pueblo o 25 acres de tierra en el campo y todas las personas elegidas residentes en la colonia habiendo pago impuestos al gobierno los últimos dos años tendrán derecho a dar su voto en la elección de sus respectivos representantes.”⁶⁴

La constitución de 1787 no se pronunció en torno al tema de las cualidades para ser ciudadano. El comité de selección que preparaba los trabajos de la convención no se puso de acuerdo en torno a este tema. Según Bernard Manin⁶⁵ se temió poner un límite demasiado alto y excluyente o muy bajo e ineficaz pues diferían las características socio-culturales de cada estado y no eran convenientes limitaciones únicas y fijas.

La solución fue que la constitución de 1787 delegó las restricciones a cada estado. Como todos ellos tenían censos y limitaciones la constitución convalidaba la exclusión de los no propietarios⁶⁶.

Por otra parte, como hemos visto, la idea predominante entre los federalistas defensores de la constitución y que Madison expresó con claridad meridiana era que los representantes debían ser “hombres de mayor sabiduría o discernimiento y mayor virtud”. **Los representantes debían ser pues, diferentes a sus electorados, no su espejo y, como también hemos visto éste fue un importante tema de debate con los antifederalistas.**

Manin lo resume con claridad:

⁶³ Artículos de la confederación. Internet library of classics.

⁶⁴ Draft of the constitution of Virginia. Internet library of classics.

⁶⁵ Los principios del gobierno representativo. Alianza editorial. Madrid.1998.

⁶⁶ Podríamos señalar, según la reseña que hace Manin, que las constituciones Francesas del período revolucionario tenían todas ellas limitaciones a la ciudadanía vinculadas a la posesión de tierras o al pago de impuestos. Aún la constitución termidoniana de 1794 estableció como condición el saber leer y escribir. (Págs.125 y ss.).

“En este lado del atlántico, se asumió enseguida que la superioridad de los elegidos sobre los electores se podía conseguir habitualmente sin ningún requisito legal, mediante la mera operación del método electivo.”⁶⁷

5. El pacto fundacional de 1830.

La constitución de 1830 como momento “fundante” de la sociedad política oriental tiene una relación ambigua con su pasado. En efecto, en su carácter fundacional el proceso constitucional que culmina en 1830 no es percibido por sus contemporáneos como una ruptura radical con el pasado, ni con el pasado revolucionario más lejano (el proceso iniciado en 1811), ni con el más cercano (a partir de 1825). Baste para esta afirmación las palabras del presidente de la Asamblea Constituyente, Gabriel Pereira, una vez instalado el cuerpo el 24 de noviembre de 1828 quien recuerda los “18 años de nuestra revolución política” y los “esfuerzos de los guerreros gracias a los cuáles se logró una paz honrosa”⁶⁸. También en el Manifiesto de la A.G.C y L. a los “pueblos que representa” puede leerse esta tradición de continuidad en el proceso revolucionario aunque con una notoria crítica al período previo:

⁶⁷ Bernard Manin, Ob.Cit. Pág. 163.

⁶⁸ Diario de sesiones de la H.A.G. constituyente y legislativa del Estado. Tomo I, pág.14 . Poder Legislativo 1980.

“Veinte años de desastres, de vicisitudes y de incertidumbres nos han dado una lección práctica de que el amor a la independencia y la libertad, el deseo de conseguirla y los sacrificios para obtenerla, no son suficientes para conservar este bien tras el cuál corremos en vano desde el principio de nuestra **gloriosa revolución.**”⁶⁹

También es fácilmente perceptible, del análisis de los documentos señalados y de los trabajos de Pivel Devoto (Historia de los partidos e Historia de la República Oriental del Uruguay), un ambiente generalizado de dejar atrás un proceso que, por largo y doloroso, había conspirado contra la conformación de la sociedad política que ahora se quería fundar. Esta tensión de ruptura y continuidad es de alguna forma la matriz del proceso que se inicia. La República nace llena de ambigüedades y tensiones entre por ejemplo la soberanía nacional y la representación popular, entre la inclusión y la exclusión, entre la protección al derecho de propiedad y el amparo al tejido social conformado por los ocupantes. La lucha de lealtades de alguna forma hacen rehén al nuevo proyecto de las demandas en dónde están presentes los deseos de cambio y la preservación del orden, la unidad nacional y el faccionalismo, la herencia religiosa y el iluminismo.

Tradicionalmente se ha señalado a los ordenamientos constitucionales cómo el origen de una “legitimidad de reemplazo” en dónde el orden simbólico es heredero del iluminismo y sus ideas de progreso y razón y dónde, por lo tanto, se conforma una estructura política signada por la exclusión y la ruptura.

Mi intención es analizar aspectos de lo que he denominado el “proceso constituyente” en dónde la matriz republicana está presente, lo cuál puede enriquecer la interpretación del

⁶⁹ Constitución de la República Oriental del Uruguay. Montevideo, Dornaleche y Reyes 1899, pág.9.

proyecto e introducir un nuevo elemento de análisis para el proceso político de nuestro siglo XIX y la futura conformación de la poliarquía. Muchas veces el énfasis en las ideas del iluminismo francés en los análisis de nuestro siglo XIX dejan de lado otras influencias ideológicas tan básicas como la propia utilización de la palabra “república” lo puede indicar. Por ejemplo ¿qué significaba “República” para los orientales cuando aceptaron al republicanismo como base ideológica de su experimento constitucional?, ¿qué narrativa anima a dicho término y que sensibilidades y mitologías produjo?

La dicotomía Sarmientina de civilización y barbarie no parece estar presente en el proceso fundante y la narrativa y el discurso lejos de constituirse al margen de la realidad se construyen con la realidad. El proceso es percibido como continuidad y no como ruptura, no en vano se convalida toda la legislación del período inmediato anterior y de hecho como lo analiza y señala Bauzá la estructura constitucional del país fue prefigurada en el período previo. El mismo tenía un innegable tono conservador y factiblemente antipopular pero cualquiera que recorra las actas y las deliberaciones en conjunto de la Asamblea General en el período señalado podrá percatarse la intención de legislar y gobernar sobre una realidad concreta a la cuál se ve desde sus potencialidades y no desde sus carencias. El propio Ellauri, miembro informante de la comisión de constitución y principal artífice de la misma, de quién se ha destacado su espíritu conservador, ajeno a las pasiones del proceso revolucionario y de notoria filiación liberal francesa, opinó en ocasión de debatirse el proyecto en torno al tema de las características del senado:

“ha procurado (la comisión) tener a la vista las constituciones más liberales y las más modernas, **para tomarlas de modelo de todo aquello que fuese adaptable a nuestra**

situación. Ha observado que las más de ellas se resienten de un cierto espíritu aristocrático en la formación de la cámara de senadores, que han deseado sirva de cuerpo intermedio(...)La comisión ha encontrado esos principios **algo disconformes con los sentimientos más generales de este país(...).**La comisión encuentra ser lo más **adecuado al voto general de nuestros conciudadanos.** »⁷⁰

El preámbulo de la Constitución también ofrece ejemplos en cuanto a la relación entre los constituyentes y su discurso y la realidad del país:

“(Nosotros los representantes) cumpliendo con nuestro deber y **con los vehementes deseos de nuestros representados,** en orden a proveer a su común defensa y tranquilidad interior, a establecerles justicia, promover el bien y la felicidad general (...) **del modo más conforme a sus costumbres y que sea más aceptable a sus actuales circunstancias y situación...**”⁷¹

Algunos constituyentes fueron más allá y se remitieron a la tradición clásica que hemos brevemente relatado:

“Fuera de eso ¿quid leyes? Sine moribus nihil proficiunt. Las leyes, decía el gran Cicerón de nada sirven si no están cimentadas sobre las costumbres.”⁷²

⁷⁰ Francisco Bauzá. Estudios constitucionales. Colección Clásicos Uruguayos. Montevideo, 1953. Pág.253.

⁷¹ A.G.C y L. Tomo V pág.285.

⁷² Solano García. Sesión del 08/01/1829. A.G.C y L. Tomo I pág. 203.

Chucarro, en ocasión de votarse el llamado a sala de un ministro, haciendo referencia a la soberanía popular expresó:

“ Aquí se ve que la suerte y destino de los pueblos está en sus propias manos, porque está en las de los que se hallan constituidos en sus apoderados: que los depositarios del poder nada pueden sino aquello en que los pueblos consienten y para lo que han sido autorizados competentemente.”⁷³

Los “Estudios constitucionales” de Francisco Bauzá constituyen, además de una invalorable fuente para el estudio del debate que es analizado en forma minuciosa y por demás fiel, un análisis lúcido y realista de la voluntad de nuestros constituyentes y el tipo de proyecto republicano que vislumbraban. Es curioso que Bauzá, sin duda un admirador de la experiencia republicana norteamericana, no profundizara en los aspectos netamente republicanos de nuestra carta original. Si, tuvo la originalidad e intuición analítica de señalar lo que él denominó las “dos escuelas”, una de ellas nutrida de las ideas francesas y representada por José Ellauri y la otra, fiel a la tradición norteamericana, era representada por Santiago Vázquez. Si bien este punto de vista puede ser discutible, y de hecho son compartibles los reparos que plantean tanto Pivel Devoto⁷⁴ cómo Héctor Gros Espiell⁷⁵, es indudable que propone un camino de análisis de indudable riqueza y fertilidad para futuros desarrollos. A él corresponde el certero juicio de ver en nuestra constitución una síntesis de alternativas y experiencias anteriores:

⁷³ A.G.C y L. Tomo IV pág. 54.

⁷⁴ Las ideas constitucionales del Dr. José Ellauri. Apartado de la Revista histórica tomo XXIII. Montevideo 1955.

“Pero queda reservado a su buen criterio (el de los constituyentes), la aplicación de estos principios que debían desarrollar hasta dónde las circunstancias lo permitiesen, puesto que **ni nuestra estructura íntima requería que fuésemos una federación cómo los Estados Unidos, ni el carácter nacional se avenía a someterse a un unitarismo tan centralizador y violento como el de la República Francesa.**”⁷⁶

Nuestra hipótesis sugiere que el proyecto republicano de 1830 operó cómo una síntesis de posiciones extremas en varios aspectos (el religioso, la organización de los poderes, la alternativa presidencialista o parlamentarista, el rol del senado, la incorporación ciudadana, el carácter absoluto o no del derecho de propiedad, el vínculo entre bien común y derechos individuales etc.). Lo netamente republicano del proyecto pretendió amalgamar las tensiones propias de una sociedad política que se estaba conformando y de la frustración de esa síntesis surgieron bloqueos que conspiraron contra la consolidación política del país en buena parte del siglo XIX. **La República pretendió ser, de alguna forma, la gran mediadora entre los conflictos subyacentes a su origen.**

Cómo veremos a continuación **la matriz republicana operó en la estructuración de un entramado público de incidencia que permitiera a través de la acumulación, ir sorteando dilemas inherentes a la fundación del nuevo cuerpo político.** El respaldo institucional a las acciones colectivas (juicios por jurados, derecho de petición, fomento y promoción del debate de ideas y su difusión, etc.) es un componente de fundamental importancia en este proyecto cómo intentaremos demostrar.

⁷⁵ Esquema de la evolución constitucional del Uruguay. FCU. Montevideo 1991.

La tradición republicana no sugiere, ni pretende, acercarse a la participación democrática; sino que, implica la capacidad de acumular en la disidencia para superar bloqueos.

Este referente republicano matizaría las interpretaciones que sugieren una matriz liberal triunfante e incuestionada sobre una realidad que le daba la espalda y plantea cómo camino interpretativo alternativo el concebir al liberalismo cómo una construcción de la realidad a través de una interpretación de la experiencia.

5.1 Parlamentarismo y presidencialismo: la república y sus magistrados.

De acuerdo al artículo 53 de la Constitución “cada una de las cámaras tiene la facultad de hacer venir a su sala a los ministros del Poder Ejecutivo para pedirles y recibir los informes que estimara convenientes”.

Los llamados a Sala de los ministros por parte de los representantes fue una práctica frecuente y **de alto valor simbólico** en el proceso previo a la entrada en vigencia de la Constitución. En varias oportunidades comparecieron los mismos a dar explicaciones o informar ya voluntariamente, ya a solicitud de la Asamblea.

En la sesión del 25/06/1829 se efectuó un planteo por parte del constituyente Solano García en el cuál solicitaba la presencia del Ministro de Hacienda para informar el detalle de los empleados de la administración, los sueldos de los mismos y empréstitos contratados sin la anuencia de la Asamblea. Esta instancia fue la ocasión para que se establecieran planteos de singular riqueza en torno al relacionamiento de los poderes del estado y a la práctica de éste vínculo que iría conformando una tradición en la gestación de nuestra cultura política.

⁷⁶ F.Bauzá. Ob. Cit. Pág. 240.

Santiago Vázquez solicitó la presencia de los tres ministros pues si bien, señalaba, el tema era esencialmente de Hacienda:

“ Las operaciones de los Ministros están ligadas entre si; se ha hablado además de infracciones a la ley, en creaciones de sueldos y conviene por lo mismo la asistencia de los señores ministros. **Este es un acto solemne en que conviene que el pueblo observe que el ministro se presenta ante sus representantes a dar explicaciones sobre su manejo.**”⁷⁷

En sus planteos, además de dejar en claro los roles de cada uno de los poderes del estado, está también la concepción republicana del control de las finanzas públicas por parte de las Asambleas y el rol que debe jugar en todo régimen representativo de gobierno la opinión pública:

“Señores, ¿no es representativa nuestra forma de gobierno?. ¿Se cree acaso que la moción propuesta tiene por objeto convertir a la Sala en tribunal y que sean nombrados Jueces, Fiscal, Acusador y defensores?. No Señores. **El juez de estos negocios es el público, es su opinión:** él ha oído que se han impuesto contribuciones que la Asamblea no ha votado y es preciso que venga el Ministro a dar explicaciones. Este es el sistema representativo y lo que demandan nuestras circunstancias; porque no es de ahora convertirnos a la cuestión harto delicada pero no desconocida sobre la responsabilidad de los Ministros y el modo de hacerla efectiva.”⁷⁸

La comparecencia de los ministros, era algo mucho más importante que una mera formalidad: representaba la esencia del gobierno representativo, la garantía del control popular sobre los actos de gobierno y además significaba en los hechos la constatación de la responsabilidad de los Ministros frente a la Asamblea y la opinión pública.

En ocasión de discutirse la inamovilidad de los ministros propuesta por José Ellauri, Santiago Vázquez expresó claramente sus puntos de vista en cuanto a que los ministros debían ser removibles por el Presidente en caso que lo considerara necesario. Y otorgaba, ante el argumento de que esto se prestaba a la arbitrariedad, un papel importantísimo a la opinión pública:

“(refiriéndose al ministro destituido) Porque el talento y el juicio destituidos serían favorecidos por la opinión y la historia, y porque entendido que la voluntad del encargado del poder es la que hace la destitución, ella ninguna injuria, ningún agravio, ninguna nota puede imponer por si sola sin el apoyo de la opinión pública(...). Por eso la opinión pública ejerce una fuerza irresistible, un muro inexpugnable contra la influencia de las afecciones de aquel poder.”⁷⁹

Cómo se verá más adelante distintos aspectos de la legislación del periodo confluían en otorgar importancia a la opinión pública en el control de los actos de gobierno. Téngase en cuenta, además, que la práctica política oficiaba de antecedente y era generadora de una

⁷⁷ A.G.C y L. Tomo IV.Pág. 100.

⁷⁸ Idem. Pág. 100.

⁷⁹ Francisco Bauzá. Ob.Cit. Pág. 288.

cultura dirigida a amalgamar la dicotomía control-participación por canales mucho más amplios que el mero articulado constitucional.

Las palabras de Chucarro en la ocasión mencionada del llamado a Sala de los ministros también apuntaban en la dirección indicada:

“El acto en que el supremo jefe de un estado comparece ante sus representantes a dar razón de sus altas funciones es ciertamente el más augusto y majestuoso que ofrece el sistema representativo. Entonces es cuándo se hace sensible aquella idea, al parecer tan abstracta, de la soberanía de la nación(...). La nación quiere ser instruída del uso que se ha hecho del poder que ha confiado ella misma y los depositarios de ese poder al presentar el cuadro de sus operaciones y trabajos deben proponerse convencer a sus comitentes.”⁸⁰

Francisco Joaquin Muñoz en sesión del 11 de noviembre de 1829 ante un nuevo llamado a Sala de los ministros dejó expresado el mismo talante señalado y la importancia de estas ocasiones para una comunidad política que comenzaba a generar sus mecanismos de control, participación y cultura de gobierno:

“ Considero uno de los actos más importantes de nuestra existencia política aquellos en que el Poder Ejecutivo comparece por medio de sus ministros a dar explicaciones sobre cualquier asunto, y mucho más en los días de nuestra infancia.”⁸¹

Tomás Diago, quién en sus intervenciones y proyectos de ley que veremos más adelante expresó más genuinamente el espíritu republicano, también apuntaba al rol de la opinión pública en el sistema republicano en ocasión de debatirse la cantidad de ministerios:

“ Pero la Honorable Asamblea consecuente con el sistema de publicidad que debe en un país republicano ser el alma de todos los actos gubernativos, no creyó digno semejante proyecto y para dar garantía que de justicia se debe a un pueblo que a precio de su sangre ha conquistado su libertad política, ordenó que hubiese dos ministerios(...)”⁸²

Los representantes en su carácter de constituyentes no sólo tuvieron el cometido de crear y discutir la constitución, su funcionamiento los hizo artífices de actos de gobierno que reflejaban el tipo de sistema político que se pretendía crear, la cultura política que lentamente se construía y los relacionamientos dentro de la estructura de poder.

Todos los análisis que conocemos en torno al carácter presidencialista o las posibilidades parlamentaristas de la Constitución de 1830 soslayan estos hechos que venimos señalando pues, si algunos aspectos de la letra escrita de la Constitución dejan lugar a dudas en torno al tipo de sistema que se creaba, la práctica y la cultura política que se ambientaba apuntan en una dirección parlamentaria.

Prestigiosos constitucionalistas han discutido en torno a la importancia de lo establecido en el artículo 82 de la constitución referido a las competencias del Presidente de la República como titular del Poder Ejecutivo quién no podía “expedir órdenes sin la firma del Ministro

⁸⁰ A.G.C y L. Tomo IV. Pág.54.

⁸¹ Idem . Tomo VI.Pág.66.

⁸² A.G.C y L. Tomo VI pág. 70.

respectivo, sin cuyo requisito nadie estaría obligado a obedecerle”. Frente a estos textos se han expuesto dos interpretaciones opuestas⁸³:

La primera señala que los Ministros eran meros secretarios auxiliares del Presidente de la República, que los nombraba y revocaba. Según esta interpretación el requisito de la firma era una mera exigencia de autenticación, que no suponía una necesaria conjunción de voluntades para formar la voluntad jurídica del Poder Ejecutivo. Estaríamos, según esta visión, frente a un régimen presidencialista clásico.

La segunda tesis señala por el contrario que los Ministros tenían una función constitucional propia, en virtud de la exigencia del refrendo ministerial, que significaba que la voluntad del Ejecutivo se formaba con la concurrencia de ambas voluntades. De tal forma que habría una responsabilidad política personal del Ministro firmante y por lo tanto sería éste un elemento de carácter parlamentario que podría haberse desarrollado en la práctica política hasta conformar en su evolución un régimen plenamente parlamentario.

Gros Espiell en su obra citada discrepa con ambas posturas y se afilia a una tercera tesis expresada por Aníbal Luis Barbagelata quién señala que los ministros son “de jure” integrantes del Ejecutivo y no tienen el mismo rango que el Presidente:

“(las particulares relaciones que estableció entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo) permiten aproximar este gobierno al “genus” presidencialista , de que es prototipo el gobierno norteamericano, evitan su completa identificación con él, por lo cuál sin llegar a la exageración de calificarlo parlamentario o aún cómo parlamentario en formación (Demichelli), las modificaciones que hace al gobierno presidencial clásico –que se traducen

⁸³ Héctor Gros Espiell. Juan José de Arteaga. Esquema de la evolución constitucional del Uruguay. FCU.

básicamente en el valor asignado a la firma ministerial en la responsabilidad de los ministros y en el llamado a sala de éstos- impulsan a incluirlo en una clase suigeneris a la que la doctrina bautizó con la designación de gobierno cuasi-presidencialista⁸⁴.”

Se ha señalado asimismo la posibilidad de evolución hacia un régimen parlamentario bajo determinadas condiciones históricas y políticas a través de la práctica política y más allá de la estricta verdad jurídica ya que:

“ todos los sistemas parlamentarios en el siglo XIX se pusieron en práctica sobre la base de textos no mucho más explícitos que los de la Constitución de 1830, fundándose generalmente en la existencia de Ministros y en algunas normas que genéricamente afirmaban su responsabilidad, sin que casi nunca se previera el régimen para hacer efectiva esa responsabilidad política⁸⁵.”

De acuerdo a lo que hemos venido desarrollando en torno a la importancia asignada en cada llamado a sala de los ministros y a la responsabilidad de éstos frente a la opinión pública y el parlamento que la representaba, consideramos que no sólo la letra escrita de la Constitución apuntaba en una dirección **parlamentarizable** sino que fundamentalmente la práctica política iba en esa dirección. Los bloqueos y tensiones inherentes a la novel república conspiraron contra ese desarrollo.

Montevideo 1991. Pág.39.

⁸⁴ Anibal Luis Barbagelata. Constitucionalismo uruguayo a mediados del siglo XIX . FCU. 1978. Pág. 49.

⁸⁵ Gros Espiell y J.J. de Arteaga. Ob.Cit. Pág.40.

Por otra parte las actas de la Asamblea son bastante explícitas en distintos pasajes, que señalaremos a continuación, en torno a la desconfianza existente hacia las prerrogativas del Poder Ejecutivo. El pasado revolucionario, la violencia y la falta de garantías, la influencia de los ya determinantes caudillos, hicieron lógico un espíritu generalizado de temor a nuevas formas de despotismo. Si por algo ha sido elogiada nuestra primera constitución es por la amplitud y generosidad de las garantías que allí se plasmaron. No es de extrañar pues, que los representantes y en este caso también constituyentes, buscaran el control y la responsabilidad de los magistrados que el sistema preveía.

El control sobre el Poder Ejecutivo también se estructuró en torno a una celosa separación de poderes que, más allá de lo escrito, se fue configurando en torno a la práctica. Un caso sintomático de esto es el caso del nombramiento de funcionarios por parte del Ejecutivo.

En oportunidad de nombrarse a Santiago Vázquez para un destino diplomático en la República Argentina se planteó un sugestivo debate en torno a una moción planteada por Lázaro Gadea en cuanto a si el ejecutivo podía nombrar funcionarios entre los miembros del parlamento⁸⁶. Antonio Domingo Costa propuso:

“que la Honorable Asamblea resolviese por regla general que el gobierno no pueda ocupar ningún representante hasta un año después de dejar el cargo⁸⁷.”

Ramón Masini apuntó en la misma dirección:

⁸⁶ A.G.C y L. sesión 7/10/1829.

⁸⁷ Idem pág. 308 tomo V.

“Si los pueblos que los eligen (a los representantes) no pueden separarlos, ¿cómo podrá hacerlo sin previo consentimiento de la Asamblea el Poder Ejecutivo?⁸⁸”

Finalmente fue aprobada una moción del representante Costa que indicaba:

“Ningún representante podrá ser empleado ni admitir cargo del ejecutivo sin previo consentimiento de la Asamblea⁸⁹”

En la sesión del 19/10/1829, en ocasión de discutirse las potestades del Poder Ejecutivo en torno al nombramiento de encargados como asesores de los Ministros nuevamente escuchamos a los constituyentes alzarse contra el Ejecutivo:

“Es preciso contener al gobierno y evitar que estos abusos se repitan: para esto es que hemos ocupado estos asientos y no podemos dejar de hacerlo sin traicionar los intereses del país y de nuestros comitentes⁹⁰.”

Masini fue más claro aún:

“ En todas partes, Señores, dónde hay cuerpo Legislativo, son muy frecuentes estos ataques, porque el Ejecutivo siempre está propenso a abusar de su poder⁹¹.”

⁸⁸ Idem.

⁸⁹ Idem. Pág. 309.

⁹⁰ Idem. Pág. 350.

En el departamento de Cerro Largo, el alcalde de dicha villa, don Mauricio Cortés devolvió a las autoridades del Brasil unos ganados que habían sido confiscados en ocasión del recientemente terminado conflicto armado contra el Imperio del Brasil.

El Coronel José Augusto Posolo se opuso a la medida y retuvo las reses en contra de la voluntad del magistrado. Esta situación provocó un debate parlamentario en dónde se separó del cargo al alcalde y elogió la labor del Coronel a quién sin embargo se apercibió ya que:

“bien persuadida del celo honorable que movió al coronel para tomar aquella medida, convencida por otra parte que si una vez se recogen frutos saludables de la ingerencia (de un poder sobre otro) comunmente produce resultados muy fatales a la causa pública y a la seguridad de las personas y las propiedades (...). Se resuelve: prevéngase por el Poder Ejecutivo al Coronel Posolo y a todas la autoridades militares del Estado que se abstengan de conocer ni entrometerse con motivo ni pretexto alguno en asuntos y causas que por su naturaleza competen exclusivamente a jueces civiles⁹².”

6. Gestión legislativa de la constituyente.

Analizaremos a continuación, en lo que hemos denominado, siguiendo a Hannah Arendt, la “dimensión cívica” del proyecto constitucional las esferas en torno a las cuáles el andamiaje republicano de 1830 pretendió estructurarse.

⁹¹ Idem. Pág.353.

⁹² Idem. Tomo VI pág.319.

Las mismas serán: la organización de justicia, la economía y el papel de la opinión pública y la prensa. Consideramos que en torno a éstas tres áreas se pretendió estructurar un régimen en dónde ciertas instancias ambientaban la participación y el control ciudadano en lo que hemos denominado **un segundo nivel de participación ciudadana** separándolo del establecido en la Constitución en cuanto a quienes elegían y podían ser electos. La importancia que tuvo el rol otorgado a la esfera pública como lugar de dilucidación de conflictos nos acerca a ciertos principios republicanos que consideramos han sido tradicionalmente soslayados.

Las amplias libertades civiles que se garantizaban asociadas a la búsqueda de una consolidación del nuevo régimen nos permiten hablar de una concepción evolutiva de la ciudadanía. Los requisitos de acceso a la misma (propiedad, renta y educación) no parecen haber sido barreras infranqueables en una sociedad que se constituía y en dónde el acceso a la propiedad de la tierra aún tenía cierta liberalidad. Por lo menos, las posibilidades de “movilidad ciudadana” no han sido estudiadas hasta el momento y nada nos permite señalar que fueran nulas. Es más, intentaremos demostrar que algunos canales de participación y generación de una cultura republicana fueron abiertos con la intención de estructurar un régimen representativo, conservador sí, pero menos cerrado de lo que nos hemos acostumbrado a ver.

El imaginario liberal que supuestamente se empieza a construir en 1830 deja planteada más interrogantes que certezas. Hay varias instancias que apuntan a una construcción “política” de la sociedad en dónde lo público y lo privado se conjugan y dónde la comunidad política aparece como un objetivo que prima sobre los principios liberales clásicos de propiedad privada, primacía del mercado y derechos individuales. ¿Cómo se interrelacionaron las

tradiciones liberal y republicana en este tramo de nuestra historia?. Aspiramos, por lo menos, a aportar algunos elementos que contribuyan a dicha reflexión.

6.1 Esferas públicas: la justicia.

“Se solicita con urgencia uniformar y regularizar en el estado éste ramo **el más importante de la organización social**, porque, desprendido el gobierno **en fuerza de sus principios**, de las atribuciones judiciales que ejercitaba el que le precedió y limitada la jurisdicción de la cámara de apelaciones a la capital quedaba obstruido el recurso para reparar sus agravios a los habitantes de los departamentos de campaña”⁹³.

Con estas palabras una comunicación del ministerio de gobierno solicitaba a la Asamblea General la aprobación de un reglamento de justicia.

La labor de la Asamblea a través de la promulgación del reglamento provisorio de Justicia ambientaría el surgimiento de circuitos alternativos de participación ciudadana en dónde se dilucidarían los disensos sociales. En efecto, como a continuación intentaré demostrar, la tensión control-participación en el proyecto republicano propuesto dista mucho de la visión tradicional que ve en ella una elaboración oligárquica y excluyente.

Esta interpretación, sesgada por una visión liberal y europea, no analiza la totalidad del proyecto, no sólo en su elaboración constitucional sino también en la tarea legislativa que muchas veces primó sobre aquella. En tal sentido la legislación del período tendrá larga vigencia pese a su carácter provisorio. Esta visión perezosa, que adjudica a la casualidad o

la ignorancia algunas provisiones que se alejan de su visión, ha tenido singular éxito en todos los ambientes. Ha privado, también, durante buen tiempo, la posibilidad de sondear más allá de prejuicios y antojos, en torno al rol de las ideas republicanas en la conformación de nuestra poliarquía, a la impronta ciudadana de nuestra convocatoria política, a la primacía de los derechos de los individuos sobre la participación, a una visión comunitaria en dónde el bien común ha ocupado un lugar soslayado por completo, a otras aperturas en las diversas – e inacabadas – interpretaciones de nuestra nacionalidad.

La gestión pública de los asuntos de interés común reconoce en el ambiente judicial su principal soporte siendo junto a la economía y al rol de la prensa y la opinión pública uno de los puntos de apoyo de la dimensión cívica del proyecto republicano.

La administración de Justicia que se proyecta para el nuevo estado sería ejercida por Jueces de Paz, Alcaldes Ordinarios, Jueces Letrados y un Tribunal Superior de Apelaciones.

Esta es la instancia del **segundo nivel** en lo que a la participación se refiere. El mismo se da a nivel de los vecindarios con un carácter más comunal y local en la resolución de las controversias pero también es desde dónde se pueden recoger aprendizajes, influjos y acumulaciones sociales claves para la conformación de una República representativa.

Dentro del andamiaje judicial nos interesa destacar: el rol, jerarquía y forma de elección del Alcalde Ordinario, la provisión de juicios por jurados en las causas criminales, formas de elección de Jueces y Jurados y el papel de los vecinos, que tienen un status político propio.

En el manifiesto de la Asamblea General Constituyente se destaca la importancia del Poder Judicial:

⁹³ A.G.C y L. Pág. 211 Tomo III. Sesión 18/05/1829.

“ Vuestros jueces, en el ejercicio de la judicatura, ya no dependerán del que manda, ni las sentencias que pronuncien serán el producto de su influjo; y cuándo vuestros legisladores **reglamenten el juicio por jurados**, que advertiréis sancionado, aparecerá ante vosotros por primera vez esa institución, cuya utilidad es reconocida por el mundo civilizado. **Entonces vosotros mismos seréis jueces unos de otros, y la libertad civil no dependerá sino de los ciudadanos; la administración de justicia no continuará circunscripta a un pequeño número de hombres(...)**⁹⁴”.

Nótese cómo a la instancia judicial se le adjudica un papel de participación ciudadana a nivel civil.

La **ausencia absoluta** de cualquier tipo de censo o límite a los diversos cargos a ser ocupados en el andamiaje judicial es uno de los elementos que destacamos. En efecto, absolutamente ninguno de los cargos previstos en el reglamento está limitado por algún tipo de censo. No se establece ni la necesidad de ser propietario, ni una renta mínima. Lo único que se establece como requerimiento es “buen comportamiento”, “saber leer y escribir”, “ser hombres buenos” o “vecinos del lugar”.

Resulta por lo menos curioso observar cómo los mismos individuos que configuraron la constitución de 1830 de la cuál se ha destacado su carácter censitario y excluyente, hayan habilitado el acceso de los pobladores del país a las instancias de decisión judicial más cotidianas y comunes en la naciente República; pero más curioso aún resulta el que los cargos a proveerse pudieran ser ocupados por cualquier vecino más allá de privilegios. La interpretación tradicional sugerirá “torpeza” o quitará importancia a esto. Parece por lo

⁹⁴ Constitución de la República Oriental del Uruguay. Montevideo, 1899. Pág. 16.

menos errado suponer que los integrantes de la comisión que redactó el reglamento de Justicia, Jaime Zudañez, Santiago Vázquez, Lázaro Gadea, Jusitiniiano Pérez, Julián Alvarez y Lapido, de tan importante participación en el debate constitucional hayan caído en tamaño error, permitiendo una participación que cancelaban en la Constitución.

Nuestra interpretación sugiere que el Reglamento de Justicia, que pretendía organizar dicho poder en la República, era percibido como una instancia clave en su dimensión cívica y educativa para la conformación de una verdadera República en dónde la virtud y responsabilidad ciudadana fueran de la mano del necesario aprendizaje que la tarea requería. Todo este andamiaje se nos presenta cómo una verdadera escuela ciudadana en lo que hemos denominado el “segundo nivel” de participación que no sólo no contradice los controles y límites a electores y elegidos previstos en la Constitución sino que por el contrario los complementa, explica y les hace el necesario balance para una gestión que pretende transformar a la ley y el amparo a los derechos de los individuos el leit motiv de su quehacer. Extremando el razonamiento podríamos considerar esto cómo una novedosa y peculiar forma de “checks and balances”, de control y regulación entre distintos poderes del Estado. Ninguna ley promulgada por la Asamblea podría transgredir el tejido local de la aplicación de la misma.

Dentro del andamiaje previsto, el **Alcalde Ordinario** cumplía diversas y muy importantes funciones:

- entendía en causas civiles hasta tres mil pesos.
- Causas criminales.
- Es Tribunal de Apelaciones de sentencias de Jueces de Paz.

- Lleva el registro del padrón cívico de la localidad (art. 5 ley de elecciones promulgada por la A.G.C y L).
- Es presidente de la mesa central receptora de votos para hacer el escrutinio general de las votaciones de los juzgados de paz (art. 18 ley de elecciones).

La forma de nombramiento de los Alcaldes Ordinarios está establecida en el Art. 9 del reglamento de justicia:

“ Los Alcaldes Ordinarios y sus suplentes se nombrarán en el mismo lugar por los **vecinos del pueblo** cabeza de departamento y de **todos los que quisieran concurrir del mismo departamento** en toda su extensión presididos por una junta que compondrán el Alcalde saliente y **cuatro vecinos nombrados a pluralidad por el mismo vecindario elector**”⁹⁵.

¿Qué aptitudes se debe tener para ser alcalde ordinario?. El artículo 29 establece:

“Para ser Juez de Paz o Alcalde Ordinario ha de reunir la persona la calidad de saber leer y escribir”.

Originalmente el artículo establecía “saber leer y escribir **correctamente**” pero una moción de Chucarro hizo que se suprimiera el adjetivo, por lo cuál se ampliaba aún más la posibilidad de acceso a tan importante cargo en el aspecto judicial y electoral.

⁹⁵ Reglamento Provisorio de administración de Justicia. A.G.C y L. Tomo IV. Pag. 187 y ss.

El **vecino** adquiere en éstas instancias un status jurídico ciudadano que rescata lo local y comunitario. La dirección del proyecto no apunta a la consolidación de aspectos arbitrarios, al congelamiento de jerarquías y clases ni a poner trabas en el respeto a los derechos de todos los ciudadanos; pretende rescatar las prácticas que contribuyan a la estructuración republicana del amparo a los derechos y del respeto a la ley en un marco de balance entre lo comunitario y lo individual. La Comisión de Constitución y Legislación en ocasión de dictaminar en torno a una petición de un grupo de vecinos resolvió anular las elecciones realizadas para la elección de alcalde ordinario alegando:

“Los hechos: el corto espacio de tiempo que medió desde la convocación hasta el día de la elección, **el no haberse hecho aquella del modo más generalmente acostumbrado a dicho distrito, la diminuta concurrencia del vecindario**, no haberse formado mesa a la hora anunciada, **haber admitido sufragio de individuos en quienes no se encuentra la calidad de vecinos** contra lo expresamente determinado en el reglamento provisorio. (Ellaury, Echevarriarza, Núñez, García)⁹⁶”.

La tarea del Alcalde Ordinario era complementada por los Tenientes Alcaldes que entendían en las mismas causas. En el artículo 9 se señala que:

“Los Tenientes Alcaldes serán elegidos **directamente por los vecinos** de los diferentes partidos”.

En cuánto a los Jueces de Paz:

“los nombrarán aquellos (los vecinos) en la cabeza del departamento en una junta presidida por el Alcalde Ordinario”

En el aspecto judicial el Alcalde Ordinario toma sus resoluciones según el artículo cuarto:

“... con dos jueces sacados **a la suerte** de una lista de treinta que nombrarán el alcalde saliente o los consejos y cabildos antes de cesar, **de entre los vecinos propietarios de luces y honradez** que residan en el pueblo cabeza de departamento”.

De acuerdo a los artículos 5 y 11 los Alcaldes Ordinarios o los jueces podrían ser recusados ante el suplente con dos representantes de cada parte.

A no ser que en cada pueblo de una república que contaba en toda su extensión con 34000 habitantes hubiera treinta oligarcas, la lista de individuos que fallarían con el alcalde necesariamente estaría compuesta por vecinos sin más cualidades que su honradez, probidad y virtudes.

De acuerdo a estas provisiones, los Alcaldes no fallaban en forma individual sino que debían hacerlo en conjunción de los Jueces señalados en el artículo cuarto, de tal forma que dichos fallos provendrían de un organismo **colegiado con una forma de elección popular**.

Si bien esto no es un juicio por jurado en las causas civiles, se puede convenir en que, por lo menos en la letra, se tomaban las precauciones en contra de los abusos de la autoridad.

⁹⁶ A.G.C y L. Tomo V pág. 209.-

En ocasión de discutirse una propuesta de supresión del carácter colegiado de las decisiones del alcalde ordinario ello quedó descartado ante las distintas voces que argumentaron a su favor:

“ (pues) no debía privarse de esta garantía a los habitantes de la campaña ⁹⁷”.

Manuel Calleros señaló la importancia de esta institución:

“ en campaña era ya **práctica constante** nombrar vecinos en las causas seguidas ante el alcalde ordinario en **cuya reunión no había dificultad**⁹⁸”.

Los juicios criminales son reglamentados en el artículo primero del capítulo 6:

“el Juez Letrado del Crimen conocerá y será el Juez privativo del crimen en todo el estado y sus **sentencias serán públicas, formando tribunal con cuatro hombres buenos sacados a la suerte de la lista que habla el art. 6 cap.9** (“sesenta vecinos de luces, probidad y honradez que formará el gobierno todos los años”).

Nuevamente cabe aquí lo señalado en el caso de los Jueces que actúan con el Alcalde, esa lista de sesenta vecinos no podía estar formada por un grupo selecto de ricos y cultos propietarios por la sencilla razón que no había tal cantidad de individuos en nuestros pueblos de campaña. Nótese además cómo, en ambos casos, se recurre al expediente del

sorteo, de evidente tradición clásica, en la elección de los jurados o los Jueces que colaboran con el Alcalde.

En el **aspecto criminal sí tenemos estructurado el Juicio por Jurado** que sin duda es una importante barrera contra el abuso del poder y las injusticias en los fallos judiciales.

Alexander Hamilton en el Federalista número 83 señalaba que los juicios por jurados tienen la virtud de ser la mejor salvaguarda contra los abusos del poder, la mejor barrera contra la corrupción, la forma más simple y expeditiva de dictar sentencia y la que otorgaba la doble seguridad de un balance entre el juez y el jurado.

La nueva legitimidad que se comenzaba a imponer en la república, no significaba una ruptura radical con todo el período anterior en ningún aspecto. La observancia de la ley es la esencia de tal concepción a través del involucramiento de los ciudadanos en su aplicación a la luz de usos, costumbres y aprendizajes que se comparten. Esta especificidad de los ámbitos de gestión en ciertas esferas de la justicia cuestionaría aspectos de las lecturas centralizadoras, desconfiadas y autoritarias del proyecto de 1830.

El ámbito judicial configura una verdadera afirmación del **espacio público en la dilucidación de conflictos** y por lo tanto debe ser visto cómo un antecedente muy valioso y de prolongada repercusión en la vida política del país. La tradición republicana en la conformación de la poliarquía uruguaya moderna adquiere pues, desde nuestra perspectiva, una dimensión de gran importancia que puede traer luz sobre fenómenos políticos contemporáneos. Esta armazón de un espacio público de participación y resolución de conflictos, aunque acotado, nos muestra además un **temprano origen** de la mejor tradición

⁹⁷ Miguel Barreiro en sesión del 21/01/1830. A.G.C yL. Tomo VI. Pág.406.

⁹⁸ Idem.

oriental en la conformación de una sociedad política sobre la base del consenso, el pacto y la participación.

Se cumplen además una serie de requisitos básicos de un formato republicano de gobierno, cómo señala Petit⁹⁹:

“A igualdad de circunstancias un sistema republicano de gobierno debería ser máximamente no manipulable por voluntades arbitrarias y eso requiere que el sistema satisfaga las condiciones de imperio de la ley y dispersión del poder. El argumento republicano a favor de la protección contramayoritaria de cuánto menos algunas leyes, es suficientemente expedito. Las mayorías se forman con facilidad y los agentes mayoritarios ejercerán un poder más o menos arbitrario, **a menos que se restrinja su voluntad**”.

6.2 Esferas públicas: la economía.

El proyecto republicano estaba íntimamente asociado a la estructuración de una base económico social que garantizara su desarrollo, permanencia y eficacia. Esta inquietud estuvo muy presente en la labor de la Asamblea Constituyente que, incluso, llegó a suspender la discusión de la nueva constitución por 20 sesiones para “tratar temas de hacienda”. La clave de esta estructura económica como sustento del formato republicano de gobierno estuvo centrada en dos aspectos que consideramos esenciales:

⁹⁹ Philip Pettit. Republicanismo, una teoría sobre la libertad y el gobierno. Paidós, 1997. Pág.236.

- 1- la conformación de una base social de propietarios rurales cómo principal eje de la estabilidad del gobierno representativo en dónde el estatuto de propietario estaba asociado a los derechos ciudadanos.
- 2- La vocación comercial del país, fundamentalmente en la intermediación, junto al punto anterior serían la fuente de un sistema impositivo que consolidaría al Estado.

La tradición republicana clásica, fundamentalmente en su versión anglosajona del siglo XVIII y en su relectura Norteamericana, fue notoriamente desconfiada de los avances y cambios económicos que el capitalismo conllevaba. El eje del republicanismo clásico tal cuál ha sido destacado estuvo basado en la virtud y por lo tanto la fragilidad de estos sistemas políticos está asociada a la proliferación de la corrupción, la decadencia de las costumbres, el lujo y la pérdida de compromisos con la comunidad. No fue éste el caso de la experiencia local en el período analizado.

Sin embargo, **la impronta comunitaria y la asociación entre el bien individual y el común sí están presentes en pasajes de la legislación y el debate de la Asamblea.**

La instalación de oficinas recaudadoras en todo el país fue la ocasión para que se discutiera el impuesto que debían abonar los ganados extraídos del país:

“He oído, señores, tratar de la extracción de ganado con tendencia a los intereses particulares de cada individuo, más **no por la tendencia que tiene al bien general y común a toda la sociedad del estado**^{100»}

Proyecto de ley de aduanas.

Éste proyecto, elaborado por la Comisión de Hacienda de la Asamblea, estuvo dirigido básicamente al tema impositivo en la importación y exportación de bienes. El preámbulo del mismo nos permite acercarnos a la forma en que se proyectaba el relacionamiento con la sociedad civil:

“La Comisión de Hacienda en el empeño de corresponder a la confianza de este augusto cuerpo y desconfiando justamente de sus luces, **ha procurado reunir las confiriendo con los comerciantes y antiguos empleados del ramo**, para presentar a V.H. el proyecto de ley sobre los derechos de importación y exportación que tiene la honra de acompañar¹⁰¹”.

El artículo primero de dicha ley dejaba “ libre de derechos, las máquinas, instrumentos de agricultura, ciencias, artes, libros e imprentas” al “hallarse penetrado el gobierno de la ganancia que el país hace en la más copiosa importación de estos artículos”.

En la discusión de dicho proyecto estuvo planteada la apertura de los puertos de Colonia y Maldonado para el fomento del comercio. Lázaro Gadea y Santiago Vázquez participan en el debate a favor de la apertura de los mismos por su efecto positivo para el desarrollo del país, por su incidencia en la recaudación y por ende por contribuir a la independencia del país; Lamas se opone argumentando falta de recursos y el problema del contrabando. Estas visiones distintas, aperturista y liberal una, cerrada y mercantilista la otra, fueron explicitadas por las lúcidas expresiones de Santiago Vázquez:

¹⁰⁰ Lázaro Gadea, sesión 27/01/1829. A.G.C y L. Tomo I, pág. 332.

“Contrayéndome a Maldonado, diré, que no es exacto porque cuando se abra el puerto producirá infinitamente más, **nada importa que el puerto haya estado abierto cuando el país estaba cerrado**. Lo que promueve el contrabando es que los puertos estén cerrados. (...) No es señores, el comercio el que privará o dará la independencia, lo he dicho y no me canso de repetirlo: **constitución, constitución, instituciones liberales públicas, garantías sociales, esto es lo que producirá la confianza, el crédito, la estabilidad y con ellas el espíritu público, el espíritu de la independencia nacional. Tras ella vendrá el comercio activo, la frecuencia de las relaciones, la multiplicación de los vínculos sociales y la prosperidad general: a esto contribuirán estos puertos**¹⁰²”.

Fue aún más explícito al declarar:

“Está hoy reconocido universalmente **lo pernicioso de todo sistema de prohibiciones, restricciones o de monopolio**¹⁰³”

En éstas palabras de Vázquez vemos asociado el proyecto político a la base socioeconómica que lo sustentaría. “Instituciones liberales públicas” como sostén y promotoras de la “confianza, el crédito y la estabilidad” y “el espíritu público” (¿las virtudes republicanas?). El “comercio activo” producirá la “frecuencia de relaciones” y la “multiplicación de los vínculos sociales y la prosperidad general”. El desarrollo económico junto a la estabilidad política serían, desde éste punto de vista, la clave del desarrollo social.

¹⁰¹ A.G.C y L. Tomo III, pág. 350. Sesión 03/06/1829.

¹⁰² Idem. Págs. 381 y 412.

¹⁰³ Idem.

En una sociedad nueva, sin centros de poder social o económico evidentes e indiscutidos, la “multiplicación de los vínculos sociales” apunta a la movilidad y ascenso social, a las posibilidades de acceso a la propiedad, al ejercicio de los deberes y derechos ciudadanos, a la adquisición de los mismos, al respeto de los derechos. Nuevamente, no parece ser éste el talante de un sector culto, rico y excluyente frente a las potencialidades del nuevo país. Más bien una visión lúcida del camino a recorrer y del rol del comercio en dicho proceso.

La propiedad de la tierra y la república.

Lejos de nuestra intención, y de nuestros conocimientos, el debatir en torno al tema de la propiedad de la tierra, su evolución en el período y el tipo de estructura que se fue consolidando. En tal sentido la historiografía marxista en nuestro país ha estudiado en profundidad el tema llegando a interesantes, aunque no compartibles, conclusiones en torno a la legislación del período y sus objetivos.¹⁰⁴ Nuestra aproximación al tema sugiere diferencias más que notorias en torno a los análisis señalados.

En efecto, consideramos que el acceso a la propiedad de la tierra no estaba aún consolidado y que la misma no configuraba aún una barrera de exclusión significativa en un período caracterizado por el desorden y la baja productividad y rentabilidad de los campos. Más aún, del análisis de alguna legislación del período, concluiremos **que el objetivo del**

¹⁰⁴ Me refiero a los trabajos de Lucía Sala de Touron, Julio Rodríguez y Nelson de la Torre: Evolución económica de la Banda Oriental (EPU 1968), Estructura económico social de la colonia (EPU 1968), La revolución agraria artiguista (EPU 1969) y Después de Artigas (EPU 1972). Básicamente éste último para el período que nos interesa. Asimismo Lucía Sala de Touron y Rosa Alonso Eloy “El Uruguay comercial, pastoril y caudillesco” (EBO 1986). En cuyos análisis va unido el pormenorizado estudio de la evolución de la propiedad de la tierra y la legislación consiguiente junto a conclusiones sesgadas y lecturas al servicio de preconceptos que no se adecúan al momento histórico estudiado. Asimismo sus categorizaciones de “oligarquía”, “burguesía”, “revolución y contrarevolución agraria” “modos de producción feudal y capitalista” etc, tampoco contribuyen a echar luz sobre el proceso y su riqueza.

proyecto republicano de 1830 era consolidar una base social propietaria para garantizar la estabilidad política y los derechos de los ciudadanos.

En la primera sesión celebrada en Montevideo por parte de la Asamblea el 28/04/1829, se presenta un proyecto de **“Condonación de deudas para arrendatarios de los terrenos de propios”** de la ciudad de Montevideo, el cual por una minuta de decreto del 22/08/1829 se hace extensivo a los propios de los cabildos de la campaña¹⁰⁵. En las argumentaciones a favor y en contra sólo opinaron José Ellauri y Solano García. El primero estaba a favor de la medida en cuanto a su espíritu aunque manifestaba su discrepancia en cuanto al tipo de deudas y la forma en que se habían contraído, Solano García en cambio se manifestó ferviente defensor de la iniciativa citando las leyes de Castilla y la tradición española basado en un principio de equidad.

En un período en que las deudas contraídas por los arrendatarios de propios eran básicamente con los propietarios o con el capital usurario que era la única forma de acceso al crédito, la medida de la Asamblea se nos presenta cómo contradiciendo el principio inviolable y sagrado de la propiedad privada en la tradición liberal-burguesa y nos acerca a una percepción diferente del rol de la propiedad y del vínculo entre el bien común y los derechos individuales de los pobladores, la función social de dicha propiedad parece quedar clara en la percepción de los constituyentes.

La misma intención puede ser considerada en algunos aspectos de la consideración y tratamiento que tuvo el tema de la propiedad de la tierra fiscal en el territorio de la República.

¹⁰⁵ A.G.C y L. Tomo III pág.240 y Tomo V pág. 94.

En mayo de 1826 se aprobaba por parte del Congreso de Buenos Aires la ley de enfiteusis argentina. Dicha ley tenía como objetivo para el gobierno Rivadaviano el obtener un empréstito en Londres y poner las tierras fiscales como garantía del mismo.

El contrato de enfiteusis consistía en una forma de acceso a la tierra pública mediante un sistema público de arrendamiento, estableciéndose un contrato por un plazo determinado (en este caso eran 20 años) con el pago de un canon que consistía en un porcentaje sobre la tasación de la tierra.

La enfiteusis era un viejo instituto jurídico romano que había sido utilizado en la época de la República como un instrumento político al servicio de la expansión romana. A través de él se procuraba consolidar una base de propietarios-soldados, a quienes además de les daba la ciudadanía, se los comprometía con la expansión, se beneficiaba a combatientes y eliminaba la inseguridad de los no propietarios. Además tenía como beneficio para el tesoro Romano la obtención de ingresos fiscales permanentes y consolidados además de réditos políticos evidentes.

El Gobierno Provisorio de la Provincia Oriental el 24 de setiembre de 1829 confirmaba la vigencia de la ley de enfiteusis mencionada y que todo terreno de propiedad pública ocupado con anterioridad a dicha ley, debía someterse a dicho tipo de contrato. Se crea además, una comisión encargada del cobro del canon enfiteutico y de la formación del catastro de las tierras afectadas a cuyo frente se puso al Ingeniero José María Reyes.¹⁰⁶

La confirmación de esta ley tenía alguna connotación diferente en la Provincia Oriental pues no estaba asociada a la obtención de un empréstito en el extranjero sino que sus objetivos eran, claramente, otros:

- consolidar un núcleo propietario en la campaña que fuera garantía de estabilidad política.
- Solucionar el problema de la posesión de la tierra fiscal.
- Crear un sistema impositivo, inexistente hasta el momento, que gravara la tierra, asegurara ingresos a un tesoro empobrecido y estabilizara a un estado recién creado.
- Hacer mercedores de derechos y obligaciones a esos propietarios a quienes se aseguraba posesión y gravaba.
- Evitar que la posesión de la tierra dependiera de factores de poder, vínculos de relación personal o situaciones locales ajenas al imperio de la ley que el estado pretendía imponer.
- Evitar la creación de nuevos latifundios ya que **la ley fue reglamentada de tal forma que no se pudiera tener más de un contrato de enfiteusis y no mayor a una extensión de cinco leguas, una tercera parte de la cuál se reservaría para poseedores y ocupantes radicados en propiedad ajena.** Por lo tanto el sector social que la ley pretendía consolidar era un grupo de medianos propietarios.

La vigencia de esta ley, además, lleva implícito la **propiedad social de la tierra** ya que el bien no es enajenado. En última instancia toda la sociedad goza de una renta.

La consolidación de un grupo social de medianos propietarios y el concepto que adquiere por esta ley el derecho de propiedad matiza en forma importante las visiones que ponen énfasis en una contraofensiva latifundista, que la hubo, y dejan de lado la construcción de una sociedad desde una matriz republicana con importantes apoyos en un concepto, de

¹⁰⁶ Lucía Sala y otros. Después de Artigas. EPU. 1972. Pág.103.

raíces diversas, del bien de la comunidad en su totalidad y de construcción política de la misma.

En enero de 1830 la cámara de apelaciones hace una consulta a Rondeau, Gobernador Provisorio, que éste eleva a la Asamblea General:

“Las leyes que nos rigen no han podido prever los casos que han ocurrido en las multiplicadas y diferentes, como extraordinarias, circunstancias en que se ha hallado éste territorio. Los derechos, por consiguiente, son inciertos, y nada sería más peligroso que el dejar a juicio de los tribunales la decisión de las contiendas que en esa línea deberán suscitarse.

La incertidumbre y el interés harán nacer los pleitos, y ellos por sí son un mal muy grande, sin contar los riesgos que el buen derecho corre, cuándo leyes ciertas y precisas no sirven de garantía contra el error y las pasiones de los jueces Por lo mismo, se hace necesario suplicar a la Honorable Asamblea, **en quién reside el poder**, se digne ocuparse con preferencia de éste objeto, reuniendo si es posible en una sola ley, todos los casos que no están previstos en las leyes existentes¹⁰⁷”.

Notoriamente, otro de los poderes del Estado, solicita instrucciones a la Asamblea general “en quién reside el poder” para encarar el problema de la posesión de la tierra desde una perspectiva global e institucional y evitar las posibles arbitrariedades de la forma en que cada localidad podía dirimir sus pleitos. Los “pleitos” son el mal a evitar pues son el origen de la inestabilidad y del no respeto de los derechos que se vuelven “inciertos” conspiran

contra la construcción del nuevo Estado. La ley debe primar y ser la garantía de estabilidad, de respeto de los derechos de los individuos “contra el error y las pasiones de los jueces”.

Lucas Obes, a la sazón Fiscal General de la nación bajo el gobierno de Rondeau trazó en unas de sus vistas fiscales (abril de 1830) un enfoque de la solución al problema de la tierra que apunta en la dirección ya indicada:

“ La solicitud de los vecinos establecidos entre los arroyos Negro y Sacra no es la única que ha tiempo reclama de la rectitud de V.E una medida, que **sin herir el derecho sagrado de la propiedad, salve las consideraciones debidas a unos poseedores de buena fe**, cuyos títulos es preciso no empeñarse en discutir, porque no podrían hacerlo sin remontar al origen de nuestras calamidades y entrañarnos en cuestiones que a cualquier trance convendría sumir en el olvido. (...)

Por un vuelco de las circunstancias, los propietarios reaparecen y piden cuenta a los poseedores del hogar que defendieron unos, del terreno que cultivaron otros, tal vez en **el concepto de haberlo adquirido a título de sacrificios que no se habrían hecho sin aquella esperanza**, que bien sabemos se promovió más de una vez con el preciso objeto de contener la emigración y fomentar con los artículos del interés los progresos del patriotismo nacional. De estas preguntas el fiscal no entiende que puedan esperarse respuestas satisfactorias para **un gobierno seriamente interesado en restablecer el orden público**, restituyéndole las bases seguras de que fue privado por el movimiento revolucionario, y de

¹⁰⁷ Ob.Cit. pág. 113.

que no podrá rehacerse jamás sino removiendo la incertidumbre y la movilidad de todo aquello que para ser útil necesita ser fijo. Tal es la propiedad¹⁰⁸».

El problema de la tierra, asociado a la estabilidad del nuevo gobierno y a la consolidación del estado, sugiere una **construcción política** que respetando derechos asegure la estabilidad de los beneficiados y el bien común de la sociedad por encima de las consideraciones de la propiedad privada. La consolidación de un núcleo propietario que fuera la garantía y respaldo de la nueva realidad política son las **“bases seguras”** del orden público y la felicidad común.

Continúa Obes en su vista fiscal:

“Estos poseedores se han repartido por lo común aquellas desmesuradas heredades que colocaron en unas pocas manos tal vez la mitad del territorio: **estos poseedores, por lo tanto, han hecho venir las cosas a un estado menos violento y más provechoso para la industria: cada uno cultiva una posesión adecuada a sus fuerzas, la cuida, la fomenta y la conduce gradualmente a formar un todo mucho más productivo que lo que sería el caso contrario.** Supongamos que se decreta un desalojo, y V.E en el momento verá **algunos centenares de familias que salen de la clase poseedora para aumentar la proletaria,** que entre nosotros y nuestras circunstancias, no puede menos que ser muy nociva: **disminuir ésta y aumentar aquella es el medio más seguro de salir a la orilla**

¹⁰⁸ Ob.Cit. Pág. 123.

de este mar borrascoso en que han naufragado nuestras costumbres, nuestras instituciones, nuestras fortunas; la particular y la pública¹⁰⁹”.

El gran objetivo está claro en este texto: crear propietarios, no aumentar la clase “proletaria” sino la “poseedora” es el camino de la estabilidad política y social. Se considera, además, un mecanismo “más provechoso para la industria” que conduce “gradualmente” a “formar un todo más productivo”. Ese “todo” no es sólo la economía, es la sociedad y la forma de lograr el “bien común”.

Cómo hemos señalado anteriormente, el acceso a la propiedad no constituía, aún, una barrera infranqueable. Por lo tanto el acceso a la ciudadanía, en el proyecto republicano tomado en su conjunto, era una posibilidad mucho más real de lo que en primera instancia se puede considerar. ¿Qué respuesta se puede dar a la supuesta contradicción entre limitar la ciudadanía y crear y promover la consolidación de una clase propietaria?. Tal contradicción no existe. La movilidad ciudadana era una posibilidad real y promovida institucionalmente y que tenía sus orígenes en el respeto de los derechos de los individuos, asociado a su carácter de propietario. La propiedad es el origen de los derechos ciudadanos y por eso se promueve. Un estado de inquietud permanente, la inseguridad en la posesión eran el camino a la arbitrariedad y la violencia. Aquello que “para ser útil necesita ser fijo” era la clave por dónde pasaba la propuesta de las mentes más lúcidas del proyecto republicano de 1830.

¹⁰⁹ Ob.Cit. pág.124.

A ésta visión de Lucas Obes, que cómo hemos visto no era aislada, podemos sumarle lo que fue la actividad, en el período señalado y posteriormente, de dos connotados constituyentes: José Ellauri y Santiago Vázquez.

En la actividad de la Asamblea General hay una fecha que consideramos clave para del desarrollo del proyecto republicano original. El 17 de abril hace crisis el ya delicado equilibrio entre las facciones Riverista y Lavallejista y se produce la renuncia ante la Asamblea del gobernador provisorio Gra1. Rondeau asumiendo dicho cargo el Gra1. Lavalleja. Aquí se produce un quiebre significativo, e irreversible en el andamiaje político institucional que se procuraba construir. La actividad de la Asamblea pasa a ser la caja de resonancias de luchas de facciones y su actividad pierde impulso y dirección. Lo que tantas veces a lo largo de los dos años de labor se había mencionado cómo el peligro a evitar, las facciones y el despotismo, parecía ser una realidad que frenó el desarrollo republicano.

Sin embargo, y para delinear la idea esbozada en éste párrafo, la labor de José Ellauri y Santiago Vázquez cómo ministros del primer presidente constitucional aún apuntaron en la dirección indicada de la consolidación de una base social propietaria para la consolidación política de la república. Veamos algunos aspectos de su gestión.

El 12 de agosto de 1830, el ministro de gobierno José Ellauri, emite una circular a todos los tribunales del país:

“Desde el momento en que el poder Ejecutivo se penetró de la urgente necesidad de tomar un partido prudente y razonable, que atemperase la efervescencia nacida de la lucha empeñada entre un pequeño grupo de propietarios y la muchedumbre de poseedores, consideró, cómo una medida de conveniencia política, laudable y equitativa, el expedir

la adjunta circular, consagrando en ella el respeto a los principios inmutables de justicia y de la independencia de los diferentes poderes constitucionales.

(...) permitiría adoptar aquellos recursos que siendo capaces de **conciliar** los intereses multiplicados que se versan en esta cuestión, sirvan también y **sin violencia de los derechos de propiedad, a aumentar los provechos que de ellos debe esperar la fortuna pública**¹¹⁰.

La medida se toma desde su “conveniencia política”, la cuál está asociada a un proyecto y a la generación de bases sociales sólidas, que confluyan en “provechos” para la “fortuna pública” o sea la comunidad en su conjunto.

Santiago Vázquez, opositor inicial del Gral. Rivera, se transformará en su ministro universal. Desde su ministerio emitirá tres decretos reglamentando la ley de enfiteusis Rivadaviana de 1826:

- se obligaba a todos los poseedores de tierras públicas, incluyendo los de sobras fiscales, a inscribirse en calidad de enfiteutas en la Comisión de Propiedades Públicas.
- Se fijan precios de la tierra y un canon de un diez por ciento, los infractores serían penados.
- Se crean cuatro comisiones para realizar el catastro y una comisión topográfica.
- Se establecía **especialmente que nadie podía denunciar en enfiteusis tierras de propiedad pública por una extensión mayor de cinco leguas y que de cada denuncia**

¹¹⁰ Ob.Cit. Pág. 132.

se reservaría la tercera parte para la ubicación de poseedores y ocupantes radicados en propiedad ajena¹¹¹.

El diario El patriota era el vocero de las opiniones de Santiago Vázquez desde la época de la elaboración de la constitución y en él se explicitaron sus conceptos con respecto a la distribución de la tierra:

“Ciertamente, una de las cosas que más debe consultarse, en la adjudicación de tierras públicas es **la regularidad de su distribución, y esto es sin duda lo que se ha tenido en cuenta**, el ordenar que nadie pueda en adelante hacer denuncia de terrenos de propiedad del Estado por un área mayor de cinco leguas cuadradas. Era pernicioso, en efecto, la extensión y ningún coto con que las denuncias se hacían.

Cuándo es preciso distribuir la propiedad pública entre los particulares es igualmente necesario seguir en lo posible las reglas de la igualdad. Un hacendado necesitará indudablemente más tierras que otro, por el mayor número de sus ganados pero no hay quién necesite para sus haciendas y faenas leguas y leguas de territorio, con detrimento de otros muchos ciudadanos que también tienen derecho a la protección del gobierno, y sobre todo necesidad de establecerse, sin verse expuestos por momentos, a que se les lance del terreno que ocupaban. **La mala distribución de las tierras públicas ha sido y será siempre un semillero de pleitos y enemistades, y el origen de males de gran trascendencia.** La quietud y el bienestar de los habitantes de nuestra campaña debe entrar para mucho en las combinaciones que aseguren la tranquilidad y fortuna del país. El gobierno a nuestro parecer ha procedido con tino y justicia¹¹²”.

¹¹¹ Lucía Sala, Rosa Alonso. El Uruguay comercial, pastoril y caudillesco. EBO, 1986 pág.190.

“Regularidad en la distribución”, seguir “las reglas de la igualdad”, evitar “ la mala distribución de la tierra” para asegurar “la tranquilidad y fortuna del país” el objetivo es el que hemos venido señalando, crear una base de propietarios cómo fuente de la estabilidad institucional y sostén de la República.

Mucho se ha insistido en el carácter fiscalista de la ley de enfiteusis. Sin duda lo tuvo. Pero el objetivo fiscalista no está disociado del objetivo central: consolidar el Estado y su forma republicana de gobierno, lograr independencia económica y estructurar un sistema impositivo.

6.3. La opinión pública cómo centro de poder.

El recorrido de las actas de la Asamblea en su labor constituyente y legislativo nos permitió apreciar la importancia otorgada al rol de la opinión pública en la vida del país, en la dilucidación de asuntos políticos de primera importancia y en el respaldo que todo gobierno debía tener de ella. Nuevamente en éste aspecto encontramos diferencias importantes con las visiones señaladas que hacen hincapié en lo excluyente y conservador del proyecto de 1830.

La conformación de un nuevo cuerpo político, tal uno de los objetivos claves del pacto fundacional, no sólo no podía desconocer sino que debía promocionar y respetar a la opinión pública cómo un circuito de poder fundamental. En este sentido la opinión pública configuraba dentro de lo que hemos denominado el segundo nivel de participación el tercer elemento del trípode conformado por la administración de justicia y la economía.

¹¹² Idem. Pág. 191/92.

El papel que la opinión pública debía jugar queda claro no sólo a partir de las expresiones sino también a través de las medidas que se toman para promover la conformación de un circuito de opinión, no necesariamente oficialista cómo veremos, que incidiera en los destinos del país. **Nos parece éste un punto de suma importancia en cuanto al tono parlamentario que se le pretendió dar a la constitución de 1830 a través de los elementos analizados. Vale decir, no es ajeno al proyecto parlamentarista en formación el importante papel que la opinión pública cumplía.**

Esto queda claramente de manifiesto en algunos pasajes de la argumentación de Santiago Vázquez a favor de que los ministros pudieran ser destituidos por el Presidente:

“... el talento y el genio destituidos, sería favorecidos por el genio y la historia, y porque entendido que la voluntad del encargado del poder es la que hace la destitución, ella ninguna injuria, ningún agravio, ninguna nota puede imponer por sí sola **sin el apoyo de la opinión pública.**”¹¹³

La destitución de un ministro por el presidente tendría de esta forma un balance a la arbitrariedad, un control externo a posibles desvíos en la censura que la opinión pública podía hacer de tal acto.

Es aún más explícito de su importancia:

“... sin embargo de sujetarlos a la ley en los delitos, les hace depender del poder real en la apreciación del genio y los talentos; por eso **la opinión pública ejerce una fuerza**

irresistible , un muro inexpugnable contra la influencia de las afecciones de aquél poder. Esa fuerza omnipotente llevó al ministerio a Fox y Pitt, ella misma colocó de nuevo a Necker contra los deseos y pasión del monarca de Francia.^{114»}

Esa “fuerza irresistible”, ese “muro inexpugnable” tuvo su promoción desde la Asamblea General a través de distintas instancias legislativas que a continuación analizaremos.

En la sesión del 19/05/1829 de la Asamblea General se puso a consideración de la misma la **Ley de imprenta** por parte de la comisión de Constitución y Legislación conformada por Solano García, José Ellauri, Cristobal Echevarriarza, José Zubillaga, Luis B. Cavia y Jaime Zudañez.

La misma establecía cómo principio rector la no censura previa de las publicaciones y se establecía en su artículo cuarto las consideraciones en torno al abuso de la libertad de imprenta. En el artículo 7 se establecía la forma en que se impartía justicia en este aspecto:

“El conocimiento de las causas sobre abusos de la libertad de imprenta corresponde privativa y exclusivamente a un **juri compuesto de cinco ciudadanos.**”

En el artículo 13:

“Oída por los jurados la acusación verbal o escrita y la contestación del impresor, declararán a pluralidad absoluta, previa conferencia privada si ha lugar o no a la formación de causa.^{115»}

¹¹³ F.Bauzá. Ob.Cit. pág. 285.

El juicio por jurados en los posibles delitos en contra de la libertad de prensa eran la mejor garantía en contra del abuso de la autoridad. Pero la Asamblea no sólo se preocupó en proteger la libertad de imprenta, también la promovió y amparó a través de una legislación concreta:

“siendo necesario en la infancia de un país libre, promover la circulación de las ideas políticas por medio de periódicos, y demostrando la experiencia que en el país no pueden ellos existir sin que el gobierno les dispense una protección decidida y liberal; la Asamblea General Constituyente y Legislativa del Estado ha acordado y decreta:

Artículo 1. Los escritores que quieran **optar a la protección del Gobierno**, emplearán a lo menos la mitad de las páginas de sus periódicos en la **discusión y explanación de los principios políticos** que nos rigen, empezando por las ideas elementales.

Artículo 2. El Poder Ejecutivo, de cada periódico de los mencionados en el artículo anterior, **tomará cincuenta ejemplares que distribuirá entre las autoridades de todo el Estado.**

Artículo 3. **La censura severa de los actos de la administración o de la suprema autoridad con tal que sea decorosa no servirá de pretexto para retirarles la suscripción.**

Montevideo, 21 de noviembre de 1829. Masini.¹¹⁶”

¹¹⁴ Idem. Pág. 286.

¹¹⁵ A.G.C y L. Tomo III, pág. 322.

¹¹⁶ Idem. Tomo II, pág. 147-148.

La “infancia de un país libre” supone la idea de un estadio superior de desarrollo institucional en lo que hemos denominado una concepción “evolutiva” de la ciudadanía y de la organización política de la sociedad.

Tomás Diago, presentó en la Asamblea el 9 de noviembre de 1829 un proyecto de ley para la formación de un **catecismo político** para la instrucción de los niños tanto públicas como particulares. En la fundamentación de dicho proyecto estableció que el mismo tenía como objetivo:

“instruir a la juventud que asiste a las escuelas de primeras letras, la formación de un cuerpo de doctrinas políticas dirigidas a formar almas republicanas siempre prontas a rechazar la tiranía y a sostener el imperio de la ley.”¹¹⁷

“Efectivamente, toda vez que por medio de una previa instrucción se prepare la juventud para recibir esa educación que forma hombres de Estado llegaremos a tener verdaderos republicanos.”¹¹⁸

¹¹⁷ A.G.C y L. Tomo VI. Pág. 49. Dicho catecismo, que no hemos podido encontrar, incluía: 1- De el hombre en el estado de naturaleza. 2- De el origen de las sociedades. 3- De el pacto social. 4- Consecuencias del pacto. 5- De el origen de las leyes. 6- De los gefes de los pueblos en el primer grado de civilización. 7- De el origen de los reyes. 8- De la patria y del ciudadano. 9- Deberes del ciudadano para con la Patria. 10- De la obediencia y del respeto a la ley. 11- De los derechos del ciudadano. 12- De la soberanía del pueblo. 13- Distinciones entre la libertad y la licencia.

¹¹⁸ Idem. Pág. 55.

En la labor legislativa de Tomás Diago se resumen claramente la mayoría de los principios republicanos clásicos:

- una doctrina del deber cívico fomentada desde el estado y apoyada en la educación.
- Un concepto de debilidad de las asociaciones políticas y de las formas republicanas que debían por lo tanto tomar las medidas necesarias para la preservación de un don tan precario cómo la libertad.
- La idea de lo que Quentin Skinner ha denominado la “eterna vigilancia” para preservar las libertades republicanas.
- La asociación de ciudadano y soldado expresada claramente en ocasión de presentar un proyecto de ley para la formación de un Batallón de Cívicos:

“Nosotros debemos reducir nuestro ejército a la menor expresión posible porque en los países que se rigen por las formas republicanas, todo ciudadano es un soldado.”¹¹⁹

Tomás Diago sería el representante, siguiendo la lógica del análisis de Bauzá en cuanto a la existencia de varias escuelas en la constituyente, de la vertiente republicana clásica. Esta **cuarta escuela (la francesa, la norteamericana, la de “las ideas religiosas de la época” y la republicana clásica)** conformaría otra tradición ideológica que, integrada y en tensión con las demás, aportará elementos a la conformación de nuestra poliarquía moderna.

Una prensa libre, la promoción de la circulación de las ideas políticas, el amparo al disenso, la educación cómo base de un sistema republicano con objetivo integrador fueron

¹¹⁹ Idem. Pág.30.

inquietudes y planes concretos de los constituyentes de 1830. Estos aspectos están llamados a tener una larga permanencia en nuestra historia política y en la identidad social uruguaya.

7. Consideraciones finales.

El tempranamente triunfante liberalismo de nuestro siglo XIX, en lo que ya se ha transformado en una visión oficial, debe ser sometido a cuestionamientos desde ópticas e ideas diferentes. En tal sentido las ideas republicanas puras (imperio de la ley, énfasis en la libertad negativa, desconfianza del poder, idea de fragilidad en los ordenamientos políticos, balance de poderes, etc.) parecen ocupar un lugar demasiado importante como para soslayar. Como hemos señalado la República nace presa de tensiones y ambigüedades que condicionarán su futuro: demandas de cambio y orden, la unidad y las facciones políticas, la herencia religiosa y el iluminismo, las lealtades de un largo período revolucionario y las nuevas que se pretendía estructurar etc. La concepción republicana pretendió operar como síntesis en tal circunstancia histórica:

- primó la comunidad en su conjunto sobre lo individual y lo faccional.
- La idea de representación primó sobre cualquier concepto democrático.
- La propiedad estuvo asociada a la consolidación de la comunidad política.
- Hubo un balance entre tradición y razón que configuró el eje del desarrollo político.
- Se tomaron medidas que tenían un carácter contramayoritario para salvaguardar los derechos de los ciudadanos.

- Lo público adquirió una relevancia notoria como instancia comunitaria y de articulación social.
- Se pretendió crear un entramado público de incidencia, con respaldo institucional, para promover la responsabilidad y la acción republicana..
- Estructurar una institucionalidad de reemplazo sobre la base del consenso y la incorporación controlada de los ciudadanos.
- Generar una legitimidad basada en la ley y no en los hombres.
- La capacidad de acumulación para superar bloqueos, temores y desconfianzas, a través de una disidencia promovida.

Todos éstos son elementos que fueron cimentando nuestro recorrer histórico.

Según Guillermo O'Donnell¹²⁰ las poliarquías son el resultado de la confluencia de tres matrices del pensamiento político moderno: democracia, liberalismo y republicanismismo. Según su interpretación estas tres tradiciones aportarían, a grandes rasgos y en una visión abarcativa, los siguientes elementos para el desarrollo poliárquico:

- **el liberalismo** aportaría su ideal de respeto a los derechos y libertad que ningún poder puede atacar, lo privado es el ámbito de desarrollo ideal, de ahí su visión desconfiada del poder y el estado.
- **El republicanismismo** privilegia la esfera pública y la participación en los asuntos de la comunidad como instancia superior del desarrollo humano. La virtud es el principal bien a conservar e incentivar y por lo tanto, "el gobierno de los mejores" puede llegar a tener notorias inclinaciones oligárquicas y excluyentes. Su capacidad de acumular,

¹²⁰ "Accountability horizontal", *ágora* Nro. 8, Buenos Aires 1998. Citado por Gustavo de Armas: La inscripción pluralista del liberalismo en la construcción de la poliarquía uruguaya. Cuadernos del CLAEH Nros 83-84, pág.128.

sintetizar y avanzar para la superación de bloqueos es un elemento trascendente. Lo republicano hace posible la síntesis entre tradición y cambio y asegura mecanismos que eviten el azar.

- **El componente democrático** privilegia la participación ciudadana más allá de las esferas pública o privada.

Consideramos que el componente republicano al privilegiar la esfera pública destaca el papel de la política en toda construcción social y comunitaria. En tal sentido, la instancia fundacional de una comunidad adquiere una significación mayúscula pues el espacio desde el que se construye apunta a amalgamar y reformular las instancias anteriores de organización y las distintas tradiciones culturales. Esta reformulación, que hemos denominado **síntesis republicana**, es la esencia del proyecto que se delineó entre 1828 y 1830.

El estudio del recorrido de las ideas republicanas en nuestro siglo XIX excede en mucho nuestras intenciones y conocimientos, sin embargo creemos pertinente señalar que algunas instancias claves del siglo XIX serían analizadas con mucha mayor riqueza si se incorporara este componente. Nos referimos por ejemplo a la etapa de la Defensa de Montevideo durante la Guerra Grande, a la política de fusión y al civilismo oligárquico de 1890.

Finalmente, destacamos la peculiaridad de la experiencia republicana uruguaya pues en ella la tensión entre la tentación oligárquica y la ruptura populista se pretendió resolver desde una clave típicamente clásica: el balance entre los poderes y los distintos sectores de la sociedad en su representación y actividad política.

Los distintos niveles de participación ciudadana que hemos mencionado, la importancia otorgada a la opinión pública, al debate y la difusión de ideas y los frustrados intentos de creación de un grupo medio de propietarios, tendrán prolongada permanencia en nuestra cultura y actividad política y serán, además, elementos claves en la conformación de nuestra poliarquía.

Bibliografía.

Actas de la Asamblea General Constituyente y Legislativa. 8 Tomos. Palacio Legislativo 1980.

Appleby, Joyce. Liberalism and Republicanism in the Historical Imagination. Harvard University Press, 1996.

Arendt, Hannah. Sobre la revolución. Alianza Editorial, Madrid, 1988.

Banning, Lance. The Jeffersonian Persuasion. Cornell University Press. 1996.

Barbagelata, Aníbal. Constitucionalismo uruguayo a mediados del siglo XIX. La Constitución de 1830 y el gobierno de la defensa. FCU, 1978.

Bauzá, Francisco. Estudios Constitucionales. Colección Clásicos Uruguayos, Montevideo, 1953.

Baylin, Bernard. The ideological origins of the American Revolution. Harvard University Press, 1992.

Castellanos, Alfredo. La cisplatina, la independencia y la República Caudillesca. EBO, 1998.

Cicero. The Roman Constitution. Select Orations and letters of Cicero. Internet Library of Classics.

Constant, Benjamin. De L esprit de conquete et de L'usurpation. Flammarion, Paris. 1987.

Constitución de la República Oriental del Uruguay.

Davies Lloyd, Marshall. Polybius and the Founding Fathers: the separation of powers. Internet Library of Classics.

Fontana, Biancamaría. (Ed.) The invention fo the Modern Republic. Cambridge University Press. 1997.

Fox, Clifton. The republican Legacy of Polibius. Internet Library of classics.

Gross Espiell, Héctor. Martin C. Martinez en la bibliografía de nuestro derecho constitucional. Clásicos Uruguayos, Montevideo, 1965.

- Gross Espiell, Héctor; Arteaga Juan José. Esquema de la evolución constitucional del Uruguay. FCU, Montevideo, 1990.
- Harrington, James. The commonwealth of Oceana. Internet Library of Classics.
- Kramnick, Isaac. Introducción a los Federalist Paper's. Penguin Classics.
- Madison, James; Hamilton, Alexander; Jay, John. The Federalist Papers. Penguin Classics, 1987.
- Manin, Bernard. Checks, balances and boundaries: the separation of powers in the constitutional debate of 1787. En Fontana (Ed.) 1997.
- Manin, Bernard. Los principios del gobierno representativo. Alianza editorial, Madrid, 1998.
- McCoy, Drew. The elusive Republic. Political Economy in Jeffersonian America. University of North Carolina Press, 1980.
- Montesquieu. Del Espíritu de las leyes. Editorial Tecnos. Barcelona, 1993.-
- Nippel, Wilfried. Ancient and Modern republicanism: "mixed Constitution" and "ephors". En Fontana (ed.1997).
- Paine, Thomas. The Thomas Paine Reader. Penguin Classics, England, 1987.
- Pangle, Thomas. The spirit of modern Republicanism. Chicago, 1990
- Panizza, Francisco. La construcción del imaginario liberal en el Uruguay. En Cuadernos del CLAEH nro. 50, 1989.
- Pettit, Philip. Republicanismo, una teoría sobre la libertad y el gobierno. Paidós, 1999.
- Pivel Devoto, Juan E. Historia de los Partidos Políticos. Tomo I. Montevideo, 1994 Cámara de Representantes.
- Pivel Devoto, Juan E. Las ideas constitucionales de José Ellauri. Apartado de la Revista Histórica Nro XXIII. Montevideo, 1953.
- Pivel Devoto, Juan E; Rainieri de Pivel, Alcira. El nacimiento de la República. Editorial Medina, Montevideo, 1971.
- Pocock, J.G. A. The Machiavellian Moment. Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition. Princeton University Press, 1975.
- Real de Azúa, Carlos. El Patriciado uruguayo. EBO, 1981.
- Sandel, Michael. Democracy s Discontent. America in search of a public Philosophy. Harvard University Press, 1996.

Sellers, M.N.S. American Republicanism, Roman Ideology in the United States Constitution. New York University Press, 1994.

Sidney, Algernon. Discourses concerning government. Internet Library of Classics.

Skinner, Quentin. Acerca de la justicia, el bien común y la prioridad de la libertad. La Política Revista de estudios sobre el estado y la sociedad. Número I Barcelona, Paidós, 1996.

Titus Livius. The complete works of Titus Livius. Penguin Classics, 1987.

Toqueville, Alexis de. La Democracia en América. FCE, México, 1987.

Torre, Nelson de la; Touron, Lucía Sala de; Rodriguez, Julio. Después de Artigas. EPU, Montevideo, 1972.

Touron, Lucía Sala; Alonso Eloy, Rosa. El Uruguay comercial, pastoril y caudillesco. Tomo I, EBO, 1986.

Wood, Gordon S. The creation of the American Republic 1776-1787. University of North Carolina Press, 1998.

Zuchert, Michael. Natural Rights and the New Republicanism. Princeton University Press, 1998.