

EL PENSAMIENTO INSTITUCIONAL DEL PERÍODO ARTIGUISTA (1810–1820)

por
Héctor Gros Espiell

En junio de 1961, se celebró en Caracas un Congreso sobre “El Pensamiento Constitucional de Latinoamérica (1810–1830)”, al que concurrió especialmente invitado el profesor de Derecho Constitucional de la Facultad, Dr. Héctor Gros Espiell. He aquí el texto de la disertación que realizó, en una de las sesiones de dicho Congreso:

Últimamente se ha puesto de manifiesto que, en sentido estricto, solo diez años de vida de José Artigas -los que van de 1810 a 1820- interesan desde el punto de vista de la historia política. Pero, en lo que tiene relación con el ideario que informa su acción en el escenario platense, el período de tiempo de interés histórico es aún más restringido, porque puede decirse que antes de finalizar el primer lustro del decenio precitado, esta ideología ya está plena e integralmente desarrollada.

En 1811, cuando un complejo de causas históricas -aglutinando antiguas cuestiones con circunstanciales problemas de momento- hacen de Artigas el “jefe de los orientales”, conductor de un pueblo en armas que se siente autónomo y dueño de sus destinos, es que comienza a estructurarse la doctrina política de la Revolución Oriental. Esta formación ideológica se completará en 1812, para afirmarse y definirse integralmente en 1813 y principios del 14.

Es necesario hacer una observación primaria. El ideario artiguista no es, lógicamente, una construcción teórica y formal. No puede pues, en modo alguno, analizársele como quien estudia fríamente una teoría política. Si bien creemos que, como dice Sabine: “las teorías de la política constituyen una parte de la política misma y que por lo tanto toda realidad política implica una teoría”, es necesario poner de manifiesto que las ideas y las fórmulas que van jalonando la estructuración de la Patria Vieja, son elementos de acción, surgidos en medio de la lucha para dar forma a una realidad política, social y económica.

Por eso, ningún estudio del ideario artiguista puede terminar en un examen formal de los textos, pues bajo ellos, sobreponiéndose a las meras formas, late una realidad histórica que Artigas -como encarnación del pueblo oriental-, sentía, comprendía y traducía en fórmulas institucionales.

No extremadamente grande, en verdad, sería el significado del pensamiento artiguista, si el Precursor se hubiera limitado a su simple exposición. Como veremos, las ideas políticas que surgen de los documentos de la época, no representan casi ninguna originalidad especial. Algunos estudios sobre el pensamiento institucional de Artigas se detienen en esta crítica superficial, sin comprender que la grandeza del héroe está, por un lado, en la aplicación de las teorías políticas de la época, a una realidad a la cual eran perfectamente adaptables y, por otra parte -y fundamentalmente-, en la perenne fidelidad de su acción a su ideario. Su lucha, hasta el destierro, es una lucha para encarnar su pensamiento en la realidad. Y su triunfo, su más grande y significativo triunfo, está en que la derrota de su persona marca el momento del triunfo de sus ideas.

En verdad Artigas es el más genuino intérprete del ideario revolucionario, porque fue el único en proclamarlo integralmente y en luchar, hasta el fin, para imponerlo.

Por eso, por ser expresión auténtica de una realidad, hay en el pensamiento y en la acción artiguista una continuidad y una coherencia que se sobrepone a las formas circunstanciales y, por ende, a los cambios de los secretarios redactores y a las contingencias de triunfos y derrotas.

Por eso ha podido decir con razón Felipe Ferreiro: "Artigas fue -en efecto-, de ello no podría caber duda, su propugnador y abanderado invariable y más calificado en todo el continente. Sus victorias y sus derrotas, sus aciertos y sus errores de "político", todo, hasta su caída vertical y la capacidad de sus años de vejez y de exilio, se explican por la consecuencia indeficiente que le mantuvo; loca testarudez que diría Guillermo Ferrero refiriéndose a Ca-tón".

La emancipación americana se prepara y comienza a realizarse en un momento de profunda y radical transformación ideológica. El siglo XVIII es un siglo de crisis en todos los pueblos occidentales y por eso cualquier problema referente a América es incomprendible si se prescinde de este punto de partida. Jaime Delgado ha dicho con verdad que "la emancipación americana es la manifestación en las Indias de un hecho general, la versión americana de un problema amplio que afecta a todo el occidente". Y así es, en efecto. En el setecientos se produce lo que Paul Hazard ha llamado "la crisis de la conciencia europea y esta circunstancia, que hace tambalear el antiguo régimen tanto en Francia como en España, se manifiesta en América en el hecho de la emancipación.

Por eso puede afirmarse que el levantamiento popular que en los primeros meses de 1811 se produjo en la Banda Oriental contra las autoridades españolas de Montevideo, constituyó la iniciación de un proceso revolucionario que habría de conducir a la independencia política frente a la Madre Patria y que, en verdad, no fue, al igual que en toda América, -teniendo en consideración las causas y circunstancias locales- más que la manifestación americana de la Revolución Española, provocada por la entrada de las tropas napoleónicas en la Península.

No puede esta afirmación significar la negación de las causas o determinantes propiamente americanas del movimiento emancipador, pero en cambio, interesa para comprender cómo América, al vivir también la crisis del momento, era campo especialmente propicio para asimilar el pensamiento europeo. Sin embargo, es necesario comprender que esta recepción ideológica se va a realizar -fundamentalmente- a través de España. Las ideas de la

Ilustración y el pensamiento de la Revolución Francesa, especialmente la famosa Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano al llegar a la Península, se difunden ampliamente, pero, al mismo tiempo, se modifican y se entremezclan con el pensamiento hispano, sin que, en general, exista una total subordinación a los valores intelectuales franceses. Porque las ideas que en ese momento invaden el mundo no son, lógicamente originales. Estas ideas, ha dicho Mornet “de libertad, igualdad, fraternidad y contrato social existen sin duda, más o menos confusamente, desde que hay hombres que piensan y viven en sociedad”. Y si esto es verdad en términos generales, lo es más en lo que respecta a España, donde una activísima producción en el pensamiento político, había elaborado sistemas que aún hoy asombran por su perfección. En especial no puede olvidarse, por su influencia en América, que uno de los pensadores políticos más profundos que ha dado la humanidad, Suárez, en su “Tratado de las Leyes” de 1612, había llegado a una elaboración doctrinaria que en muchos aspectos, y en especial en lo que se refiere al Contrato Social y a los Derechos del Hombre, vamos a encontrar reproducidos en el pensamiento político posterior y, por ende, en los textos constitucionales.

Es así que, el proceso intelectual que examinamos significó en España, en términos generales, una vuelta a las más puras tradiciones políticas nacionales, olvidadas, o desplazadas momentáneamente, por la introducción de sistemas políticos importados.

Pero aún en el caso de que el pensamiento de la Ilustración no se reciba en América a través de España, es siempre sobre hombres formados en la mentalidad española, que la conmoción ideológica del siglo XVIII se hace sentir en las Indias.

Las noticias de la Revolución Francesa cunden rápidamente en el Nuevo Continente; las obras de los escritores del siglo XVIII se leen y se traducen, y los primeros textos constitucionales, en especial “La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano”, llegan a los más apartados lugares de América.

Y así, desde el Caribe al Plata y del Pacífico al Atlántico, los últimos años del setecientos asisten al espectáculo de una América conmovida y estremecida por la amplísima difusión que en ella tienen las más diversas manifestaciones de las nuevas ideas.

Conjuntamente con la divulgación del pensamiento francés -con las características especiales que le hemos asignado- se recibe en América otro grupo de influencias: las que provienen de la América del Norte. Los Estados Unidos eran el ejemplo realizado de una parte de las ideas del siglo. Sin poder entrar al estudio de las relaciones del pensamiento europeo del siglo XVIII con las declaraciones norteamericanas, creemos que hoy se puede afirmar con Cassirer que “las declaraciones norteamericanas se encuentran bajo la influencia dominante del nuevo espíritu jusnaturalista. No son ellas las raíces de donde ha surgido la exigencia de los derechos del hombre y del ciudadano, sino que representan nada más que una rama, un desarrollo especial, favorecido por motivos y circunstancias históricas particulares, experimentado por las ideas generales del derecho natural”. Fue este desarrollo del pensamiento jusnaturalista el que permitió la existencia, como se ha afirmado, no solo de una filosofía de la libertad, sino también de una legislación de la libertad. “Había -dice Dewey- sin embargo, algo distinto, algo original en la Declaración. No eran, por cierto, sus ideas, tan vieja por lo menos como Aristóteles y Cicerón, ni las leyes civiles, expuestas ya por Pufendorf y otros, ni la filosofía política, que era la de los Padres de la Iglesia. Lo nuevo

y significativo de la Declaración consistía en que esas ideas eran manifestadas ahora como una expresión del “pensamiento americano”, de que la voluntad americana estaba preparada para actuar de acuerdo con ellas. Jefferson estaba tan profundamente convencido de la novedad de la acción como experimento práctico, como lo estaba del carácter ortodoxo de las ideas como mera teoría. La novedad de ese ensayo práctico se ponía, ciertamente más de relieve por la falta de novedad de los principios fundamentales”.

Aunque cronológicamente anteriores a las constituciones francesas, los textos norteamericanos circulan ampliamente en América en un momento más propicio para servir de modelos directos, puesto que las traducciones más conocidas llegan cuando ya se ha iniciado el movimiento emancipador. A pesar de que la conmoción ideológica de América se había producido con anterioridad, son los textos norteamericanos los que generalmente sirven de fuentes directas para la organización institucional hispanoamericana.

La Declaración de la Independencia de 1776, los diversos textos constitucionales norteamericanos y la historia política de los Estados Unidos, tienen en América una amplísima difusión. Fuera de las ediciones en inglés, son varias las traducciones al francés y al español que se realizan y vienen a los países del sur. En especial la obra de Manuel García de Sena, “La independencia de Costa Firme justificada por Thomas Paine treinta años ha” editada en Filadelfia en 1811, y que luego examinaremos en particular, tuvo una difusión extraordinaria en todo el Continente, brindando a los americanos un elemento de insuperable valor para extraer de él las formas institucionales que requería el nuevo sistema político que estaban elaborando.

No debe creerse, sin embargo, que todas estas tendencias que conmueven e influyen en el proceso ideológico de América, crean un pensamiento político coherente y homogéneo. En un libro reciente, el escritor argentino Jorge Abelardo Ramos, afirma con razón que “es con tales elementos contradictorios -revolucionarios y reaccionarios- que se despliega ante nuestros ojos el proceso dinámico de las guerras emancipadoras de España”.

En medio de esta fermentación ideológica, de una América convulsionada a la cual ponía la invasión napoleónica a España, ante un hecho nuevo que hacía surgir y actuar con especial vigencia viejas tendencias, a la par que planteaba problemas que permitían la aplicación práctica de finos conceptos elaborados por la teoría política, surge, como portavoz y caudillo popular y campesino de la Revolución Oriental, José Artigas.

El gobierno de Artigas en la Banda Oriental debe estudiarse en dos aspectos: el del gobierno real que ejerció y el de principios que sustentó para estructurar, cuando fuera posible, un sistema institucional estable.

Cuando los orientales debieron explicar en fórmulas políticas, la autonomía real obtenida en 1811 como resultado de los conflictos con Buenos Aires, elaboraron una construcción basada en la idea del contrato y en algunos aspectos de la teoría española del estado, tal como había sido analizada por Moreno en la *Gazeta de Buenos Aires*.

La Revolución se hizo usando la teoría de la reaversión de la soberanía en caso de acefalía de la institución monárquica. El monarca ejerce el poder por delegación. Por tanto, si falta, el poder se retrovierte a su fuente originaria. La invasión napoleónica, al dejar acéfala la monarquía, permitió la utilización práctica de esta teoría. Pero, ¿a quién se

retrovierte la soberanía? El problema, de primordial interés, fue analizado en el Río de la Plata por Moreno que planteó al respecto tres posibilidades: que recaiga en cada individuo; que recaiga en los pueblos o que recaiga en unidades más vastas, regiones o provincias unidas por tradición y necesidades comunes. Moreno, en la *Gazeta*, rechaza las dos primeras y acepta, en cambio, la última. El pensamiento político oriental sostuvo, en cambio la teoría de que la soberanía se retrovierte en "los pueblos", expresión que quiere referirse a las unidades urbanas y su jurisdicción, siendo un término de larga tradición en el Derecho Español y en el Derecho Indiano.

Los pueblos, centros de reasunción de la soberanía y por tanto, unidades originarias de poder, formarían entre sí unidades mayores, o provincias, que se proclamarían soberanas por recibir la suma de las soberanías particulares. Este tipo de formación provincial está claramente expresado en la cláusula 7 del reconocimiento condicionado a la Asamblea de las Provincias Unidas del año XIII, cuando se habla de "Provincia compuesta de Pueblos Libres".

Así, el proceso de integración provincial autonómico, tal como fue analizado en los documentos orientales de la época, es el siguiente:

I. El levantamiento popular de la Banda Oriental se hizo contando con el auxilio de Buenos Aires; II. El suministro de ese socorro había dado lugar a un pacto tácito, mediante el cual los orientales reconocían la autoridad de Buenos Aires, a cambio de la ayuda prestada; III. Al firmarse el armisticio de octubre de 1811 quedó roto el lazo, nunca expreso, que ligaba a los orientales con Buenos Aires; IV. En uso de la libertad en que se hallaba el Pueblo Oriental armado, se constituyó, nombrando su jefe y dándose, más adelante otros órganos de gobierno.

Es decir que la fundamentación jurídica que se dio a la Revolución en la Banda Oriental y a la consiguiente estructuración del Estado, parte del hecho de que el levantamiento popular contra las autoridades españolas de Montevideo, en los primeros meses de 1811, se hizo con el auxilio y el apoyo de Buenos Aires, lo que dio lugar a un pacto tácito entre los orientales y las autoridades porteñas. Roto este pacto, también tácitamente, como consecuencia del Tratado firmado en octubre de 1811 por las autoridades de Buenos Aires con los portugueses y por el cual aquéllas se obligaban a abandonar la Banda Oriental, el pueblo oriental abandonado a sí mismo, se constituyó como entidad política y se dio un Jefe en la persona de José Artigas.

Indudablemente el fundamento doctrinario encontrado en la época a la Revolución Oriental, no es más que una aplicación de la tesis de la retroversión de la soberanía, en nombre de la cual se hizo tanto la revolución española como la americana. En efecto, como ya dijimos, la soberanía retrovertió en el Pueblo Oriental, o mejor dicho en "los pueblos" como consecuencia de los sucesos acaecidos en España. Por una alianza tácita se aceptó a las autoridades de Buenos Aires, pero al romperse esta alianza, los pueblos, nuevamente en uso de su soberanía originaria, concertaron el pacto social, y se constituyeron como entidad política en provincia, dándose un jefe.

Esta construcción teórica, mezcla de viejos conceptos hispánicos sobre la soberanía popular con ideas francesas recientemente asimiladas sobre el pacto social, no constituyó en verdad, más que el intento de fundamentación conceptual de un hecho real: la autonomía

revolucionaria que la campaña Oriental logró en 1811 y la jefatura que José Artigas ejerció sobre todo el campesinado, como conductor de un pueblo en armas.

Pero el Pueblo Oriental, al darse un jefe en la persona de José Artigas, no abdicó de su soberanía sino que, por intermedio de sus representantes, ejerció sus poderes específicos, pudiendo retomar en sí, en cualquier momento, el ejercicio de las facultades delegadas. Las asambleas artiguistas que ejercen estos poderes, fueron en realidad, órganos de gobierno más o menos estables, con reuniones periódicas en las cuales Artigas explicaba su actuación, rindiendo su autoridad ante la soberanía provincial. La historia de estas asambleas orientales aún no está hecha totalmente, pero es indudable que, a partir de 1811, ellas se reúnen como representación soberana de la Provincia. En el discurso de Artigas en el Congreso de abril de 1813, se refiere a esta situación institucional con claridad insuperable al decir: "Mi autoridad emana de vosotros y ella cesa por vuestra presencia soberana. Vosotros estáis en el pleno goce de vuestros derechos; ved ahí el fruto de mis ansias y desvelos y ved ahí también todo el premio de mi afán. Ahora en vosotros está el conservarlo. Yo tengo la satisfacción honrosa de presentar de nuevo mis sacrificios y desvelos, si gustáis hacerlo estable". Agregando luego: "porque yo ofendería altamente vuestro carácter y el mío, vulnerando enormemente vuestros derechos sagrados, si pasase a decidir por mí una materia reservada solo a vosotros", con lo que se demuestra claramente que había una delimitación de competencias entre las asambleas y el órgano ejecutivo, ya que éste no podía decidir por sí determinados asuntos reservados al cuerpo legislativo.

Sin perjuicio de ese reconocimiento de la soberanía provincial, -representada en las asambleas o congresos- no puede desconocerse que Artigas gozó, de hecho, de un poder amplísimo prácticamente ilimitado.

A partir de la Asamblea de 1811, que lo proclamó "Jefe de los Orientales", Artigas ejerció, durante nueve años, el poder político y militar sobre todo el territorio de la Provincia Oriental.

Como Jefe de los Orientales, cargo que naturalmente nunca tuvo una delimitación precisa de sus competencias, Artigas poseyó un poder amplísimo, no limitado en realidad por textos o normas jurídicas expresas. Fue así el conductor militar de un pueblo en armas y el dirigente indiscutido de su política interior y exterior.

Artigas gobernó a la Banda Oriental hasta 1819.

Aunque en un período el Jefe de los Orientales asentó su gobierno en una pequeña localidad recientemente fundada sobre el río Uruguay y que llamó Purificación, puede decirse que en estos años, la Capital de la Provincia fue el Cuartel General volante de Artigas. Sin embargo éste actuó directamente en el campo militar, ejerciendo en las restantes materias una autoridad que, aunque muy poderosa, era indirecta, y constituía más bien una superintendencia política, administrativa, judicial y económica sobre las autoridades locales.

Cuando Montevideo fue tomada por las tropas orientales, en febrero de 1815, el Comandante Militar de las fuerzas patriotas, Otorgués, por orden de Artigas, convocó a todos los pueblos para que eligieran un representante a una Asamblea Provincial que se realizaría

en esta ciudad, para constituir un gobierno de toda la Provincia. Los sucesos militares posteriores impidieron que esta Asamblea se reuniera.

Poco después de la entrada en Montevideo, Artigas, por orden del 21 de marzo de 1815, invistió a Otorgués de la autoridad militar y política de la ciudad, en un cargo de naturaleza evidentemente similar al de Gobernador en la época española. Otorgués ejerció estas funciones hasta poco después de ser revocada su designación por el Jefe de los Orientales.

A partir de este momento, fue el Cabildo de Montevideo el que actuó como autoridad política, no solo ya sobre la ciudad, sino sobre gran parte del territorio Oriental. El Cabildo montevideano se transformó así en un Cabildo Gobernador, para el cual Artigas estableció un régimen electoral, destinado a permitir que fuera realmente representativo de la Provincia. La ligazón entre el Jefe de los Orientales y el Cabildo Gobernador, fue establecida por medio de un Delegado que, con amplias facultades, actuaba en Montevideo. Artigas ejercía permanentemente sobre estas autoridades una supervigilancia, al mismo tiempo que impartía, mediante una copiosísima correspondencia, las directivas generales a que debían ajustar su acción.

El resto de la Provincia fue también organizado en este período, dividiéndola en departamentos, cuyo gobierno estaba a cargo de Cabildos, elegidos por un sistema popular representativo indirecto. Estos Cabildos estaban subordinados al de Montevideo y, a su vez, había dentro de los departamentos autoridades locales sometidas a la autoridad del Cabildo departamental.

Es decir, que hacia 1819, y pese a las dificultades resultantes de un estado bélico permanente que impedía la organización constitucional de la Provincia, Artigas había dotado a la Banda Oriental de autoridades de carácter representativo y popular que, bajo su vigilancia y dirección, debían gobernar provisionalmente estos territorios, hasta el día en que fuera posible dictar la Constitución de la Provincia.

Hubo también en este período, algunos intentos de estructurar, con una base más orgánica y ambiciosa, aunque asimismo provisionalmente, un gobierno para la Provincia. Así, por ejemplo, durante el Congreso de abril de 1813, se estableció un gobierno municipal para toda la Banda Oriental, con la finalidad de entender en lo relativo a la "administración de la justicia y demás negocios de la economía interior del país. En dicho Gobierno municipal, el primero organizado en el país, Artigas fue elegido por el Congreso que estableció este órgano, presidente y gobernador militar de la Provincia.

El gobierno de Guadalupe o gobierno económico de la Provincia, no tuvo una larga duración, pero durante el corto período de tiempo en que actuó, manifestó como una de sus preocupaciones, la delimitación de sus competencias en materia financiera y la organización de la Justicia, que fue atribuida, de acuerdo con el derecho tradicional, a los Cabildos.

Sin embargo, resultó evidente que en el estado de continua conmoción bélica que vivía la Provincia Oriental en este período, solo era posible pensar en un gobierno personal dirigido por el Jefe de los Orientales el que se estructuraría teniendo en cuenta las cambiantes circunstancias del momento, pero respetando, sin embargo, determinados principios básicos.

Pero éste era un régimen provisorio, simple y esquemático que, especialmente adaptado a la realidad política y social del momento, se concebía como algo transitorio, como una etapa a superar.

Es así que se tendió siempre a proyectar y a preparar la base constitucional necesaria para el funcionamiento político de la Provincia, para establecerla cuando las circunstancias lo permitieran. Explicando la necesidad de la norma reguladora de las relaciones institucionales, decía Artigas en el Congreso de Abril: “Por desgracia, va a contar tres años nuestra revolución y aún falta una salvaguardia general del derecho popular. Estamos aún bajo la fe de los hombres y no aparecen las seguridades del contrato... Es muy veleidosa la probidad de los hombres; solo el freno de la constitución puede afirmarla”.

En primer lugar, toda construcción constitucional, y más aún toda solución de gobierno, incluso provisorio, debía basarse para Artigas en un absoluto respeto de la soberanía popular. No puede negarse la enorme influencia que en esta materia tuvo el pensamiento de Moreno, expuesto principalmente en la *Gazeta de Buenos Aires*. Los conceptos de retroversión de la soberanía, de tan larga tradición en el pensamiento político español, y la idea de que todo poder deriva del pueblo y se ejerce por intermedio de sus legítimos representantes, tuvieron en Moreno, en especial en los artículos de 6 y 15 de noviembre de 1810, un expositor claro, de lógica repercusión en la Banda Oriental.

Esta organización institucional debía, para Artigas, realizarse sobre la base del sistema republicano. Un sentido de repudio hacia toda solución monárquica late en el pensamiento artiguista, expuesto a este respecto en el famoso artículo 20 de las Instrucciones. Y esta ideología republicana se mantiene y se afirma frente a las tendencias porteñas -de acusado carácter monárquico- sostenidas incluso después de la proclamación de la independencia de las Provincias Unidas en 1816.

Es que el republicanismo político de Artigas viene de muy hondo, de la base democrática que tuvo la revolución en la Banda Oriental. No es un republicanismo teórico, basado en fórmulas importadas, sino que responde al sentido popular y campesino de nuestro movimiento emancipador. Por eso, ante esta realidad que rebasa los textos, es una banalidad el análisis formal del artículo 20 de las Instrucciones del año XIII. Evidentemente este artículo está muy imperfectamente redactado y se refiere más bien -en lo que respecta a la organización republicana- a la Constitución Federal. La cláusula de garantía que en la Constitución norteamericana de 1787 (Sección 4ª, artículo IV) garantiza a cada estado de la Unión una forma republicana de gobierno, no se reproduce en esos claros términos y solo se habla de que la constitución general “asegure a cada una de ellas de las violencias domésticas, usurpación de sus derechos, libertad y seguridad de su soberanía”. De cualquier modo, el sistema artiguista fue siempre un claro y enérgico defensor del régimen republicano. Su enorme, su titánica lucha entre 1816 y 1820 es la consecuencia, en gran parte, la defensa de este sistema frente al monarquismo unido de Buenos Aires y Portugal. La raíz del pensamiento artiguista no puede buscarse aquí, como en tantos otros aspectos, en el análisis de un texto circunstancial, sino que lo importante es reconocer la forma en que Artigas encarnó, como caudillo, el más auténtico sentido popular y democrático de organización institucional.

Este gobierno republicano debía estructurarse en base al principio de la independencia y separación de los poderes. Tal régimen debe aplicarse no solo al gobierno central, como

se prevé en la constitución federal norteamericana, sino que -superando el modelo-, se imponía como sistema a todos los gobiernos provinciales.

Fue por tanto preocupación constante del pensamiento artiguista la organización de un gobierno provincial que fuese fiel reflejo de la soberanía del pueblo, mediante una organización constitucional equilibrada y medida, que impidiese el ejercicio abusivo del poder por ningún órgano del estado, y que se permitiera proteger ampliamente los derechos de todos. Y este sistema se postulaba no solo para la Provincia Oriental, sino que, de acuerdo con las Instrucciones y con el proyecto de Constitución federal, cada provincia debía organizar su gobierno sobre tales bases.

Para el pensamiento de la revolución oriental no se concibe la estructura estatal sin el respeto y la protección de los derechos humanos, no como fórmula teórica -importada y no sentida- sino como representación normativa de una realidad que el Pueblo Oriental vivía. Libertades impuestas por la realidad sociológica y, quizás sin saberlo, por una tradición hispánica que reivindicaba para sí el honor de las más antiguas declaraciones de derecho del Occidente, son las declaraciones hispanoamericanas, en realidad, y como se ha dicho, "una nueva forma en el viejo proceso de las libertades españolas".

Es por tanto lógico que las Instrucciones digan que "el objeto y fin del gobierno debe ser conservar la igualdad y seguridad de los ciudadanos". Este principio fundamental, que se encuentra ya en los teóricos españoles, entre los cuales Suárez, en su Tratado de las Leyes decía que "El fin de la república humana es la felicidad política", es una de las bases sobre la que se edifica todo el sistema del estado moderno. Como ha dicho bien Jacques Droz, "El pensamiento político francés debía expresarse en 1789 en la célebre Declaración que, en cuanto al estado, hacía que éste no encontrara su fin en sí mismo sino en la conservación y respeto de los derechos naturales".

El principio se repite en la Declaración de la Independencia norteamericana en los famosos términos, redactados por Jefferson, de que "para asegurar estos derechos se instituyen entre los hombres los gobiernos..." y de allí en adelante, en expresiones más o menos similares se encuentra en casi todo el derecho positivo. Parece sin embargo, evidente, que la fórmula del artículo 4 de las Instrucciones no fue extraída de los textos norteamericanos, conocidos por traducción de García de Sena, sino que fue tomada de la Declaración francesa o de otras fórmulas sudamericanas. Pedro Grases ha demostrado recientemente la similitud que en la materia tienen las primeras constituciones venezolanas. Por eso, no puede decirse que, porque el artículo no tenga un antecedente norteamericano, no haya una fuente directa de la disposición. El texto es muy similar al de la Constitución de la Provincia de Barcelona en la cual, según el citado Grases, hay una influencia directa de Nariño. Por otra parte, la lectura del decreto porteño de 23 de noviembre de 1811 sobre seguridad individual, que ha sido señalado como precedente, demuestra que no es realmente la fuente de este artículo.

Es pues probable la influencia, no de los textos norteamericanos, sino de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que fue ampliamente conocida en América. Aparte de la introducción directa, perfectamente factible, especialmente en los puertos, y de la traducción de Nariño, el impreso "Derechos del Hombre y del Ciudadano" con varias máximas republicanas y un discurso preliminar dirigido a los americanos. Madrid, en la Imprenta de La Verdad, 1797" -impreso en América-, tuvo una enorme circulación y no

puede ser en modo alguno extraño que determinadas fórmulas hayan sido inspiradas directamente en su texto.

De acuerdo al artículo 3 de las Instrucciones los diputados orientales promoverían la libertad civil y religiosa en toda la extensión imaginable. Texto claro y radical, destinado a mostrar con qué fuerza los representantes orientales estaban dispuestos a mantener estos principios, su redacción busca, efectivamente, un efecto político.

La expresión “toda su extensión imaginable” tan acerbamente criticada por algunos críticos, es perfectamente razonable y quiere decir toda la extensión imaginable o posible, que sea compatible con la organización social y con la existencia de la autoridad constituida.

Estos dos artículos de las Instrucciones prueban claramente que sus redactores no se limitaron a transcribir textos sueltos de códigos americanos, distintos y antagónicos, sin juntar los fragmentos dispares para arquitecturar un edificio institucional de carácter definido, sino que, por el contrario, tomaron elementos de fuentes diversas y crearon -cuando fue preciso- normas originales para estructurar un todo sistemático y orgánico. Esos mismos principios aunque distintamente formulados se encuentran en el proyecto artiguista de Constitución provincial.

La expresión libertad civil usada en el citado artículo 3 de las Instrucciones no implica un concepto privatístico y restringido. Con esa expresión el texto que analizamos hace la distinción, realizada por una parte de la doctrina política, entre libertad civil y libertad política. Mientras esta última se refiere al hombre como miembro del estado, como ciudadano y en consecuencia se dirige a la estructura estatal y al régimen de integración del poder público, la libertad civil es la libertad del hombre, la libertad que éste tiene como tal, sin referencia a su actividad política de integración de los cuerpos estatales. Es pues, de esta forma de libertad que hablan las Instrucciones. La inmediata precisión de la libertad religiosa que, dentro de la explicación que hemos dado integra la libertad civil, debe entenderse como una aclaración que se consideró necesaria, para evitar cualquier interpretación del concepto de libertad civil que llevase a desconocer la libertad de conciencia religiosa.

La afirmación del principio de la libertad religiosa, tan claramente definido, es otra de las características del pensamiento artiguista. Tal tolerancia no era, en modo alguno, la regla del momento y no puede olvidarse que hasta Moreno suprimió de su edición del Contrato Social, varios párrafos referentes a religión. Solución lógica la que dio Artigas al problema, que traducía una realidad de tolerancia y comprensión, perfectamente compatible, por otra parte, con el sentimiento religioso del Pueblo Oriental. La estructura social del país, la misma formación y naturaleza de nuestra Iglesia, no admitían fórmulas de sectarismo ideológico. Las Provincias del Plata no conocieron las instituciones que en otras partes de la América hispana hacían en aquel momento difícil, sino imposible, soluciones similares a las dadas por el artículo 3 de las Instrucciones y por el artículo 2º del capítulo I del Proyecto de Constitución para la Provincia.

Este proyecto, que respondía a las bases sustentadas por el artículo 16 de las Instrucciones, establecía un gobierno provincial basado en la división de poderes, con un ejecutivo ejercido por un gobernador, un legislativo bicameral y un poder judicial “con supervivencia, al decir de Ravignani, de la estructura colonial en cuanto a la participación de los Cabildos”.

El reconocimiento de la existencia de los Cabildos en este proyecto, demuestra, una vez más, que no hubo una copia servil de modelos extranjeros, sino que, tomando de éstos lo que se consideraba aceptable, se conservaban los institutos que, como los Cabildos, tenían una larga tradición en el Derecho Indiano y estaban profundamente asentados en la conciencia americana.

Reseñados estos someros elementos a las bases del gobierno provincial artiguista, veamos su pensamiento en lo que respecta a la organización interprovincial.

El régimen federal es, en definitiva, sólo una de las formas creadas por la teoría política para resolver el problema de la coexistencia de la unidad estatal con el respeto y el reconocimiento de la autonomía territorial soberana.

Esto implica que la historia política ha conocido en su evolución distintos intentos de resolver dicho problema. Las soluciones basadas en la unidad de la monarquía, o en la persona del monarca, creadoras de las múltiples y diferentes formas de uniones de estados, son ejemplos a este respecto.

Por eso, es necesario recalcar que el problema es viejo y las soluciones múltiples.

Una de estas soluciones, creada en el siglo XVIII, es el sistema federal. “La gran novedad de la revolución americana -dice Beneyto- fue la creación de una forma política propia: la del estado federal. Para ello tuvo que modificar profundamente la noción de soberanía heredada de las monarquías absolutas”. Esta afirmación tiene, para el pensamiento político rioplatense, un especial interés. En efecto la herencia colonial llevaba a la revolución importantes fuerzas que implicaban la autonomía de determinadas regiones. Y estas causas, que son múltiples -desde la tendencia autonómica de cada virreinato, de cada gobernación, de cada cabildo- a las causas económicas que tendían a la disociación, hacían que todo fuera proclive, en los comienzos de la Revolución, a un régimen que estructurase en fórmulas institucionales, esas autonomías reales. Por eso, la afirmación de Levene de que “el federalismo debe ser estudiado como un proceso que se reviste de distintas formas”, puede ser sustentada aún sin coincidir con la totalidad de la tesis del historiador argentino. Además, la herencia de las diversas formas del autonomismo español, ya sea concejal, municipal o provincial, constituía también, una realidad histórica que el centralismo borbónico no había podido eliminar totalmente y que, lógicamente, se hacía sentir aún en América.

En lo que tiene relación con la Banda Oriental, estas manifestaciones autonómicas eran evidentes. Venían de la vida colonial, para ahondarse y definirse con la Revolución. “Tiene como característica la historia de este período llamado de la Patria Vieja -dice Pivel Devoto- la exaltación sin discrepancia del sentimiento localiza en sus distintas formas. Lo defienden los orientales que están con Artigas y también los orientales que resisten al caudillo dentro de Montevideo, cuando por mediación de sus diputados en las Cortes Españolas, reclaman la consagración de los viejos ideales autonomistas”.

Pero esta realidad autonómica necesitaba un molde institucional. Es evidente, a nuestro modo de ver, que hasta el momento en que se estudian y se asimilan los precedentes norteamericanos el problema no se ve claramente en el Río de la Plata. En los tan comentados artículos de Moreno sobre “El Congreso que acaba de convocarse y la constitución del Estado”, en especial el publicado en la Gazeta el 28 de noviembre de 1810, se planteaba el

problema, pero no en forma clara. En realidad, sólo en el párrafo penúltimo, se encuentran expresiones similares a las de los documentos federales artiguistas. Pero este párrafo, de muy discutible autenticidad, que no figuró en la *Gazeta*, aparece recién en la "Colección de arengas en el foro y escritos de Moreno", publicada en Londres en 1836, por lo que, evidentemente, no pudo influir en el pensamiento artiguista. En resumen, y sin entrar en la insustancial polémica de si Moreno era federal o unitario, creemos que puede afirmarse que las tendencias autonómicas que actuaban sobre la Banda Oriental, y que llevarían a su constitución soberana, no encuentran la fórmula institucional de integración interprovincial hasta la recepción de los modelos americanos y que el pensamiento de Moreno, en otros aspectos de tan fundamental importancia, no tuvo en este problema, una relación directa con el ideario artiguista.

El federalismo existía, como tendencia autonómica y no como doctrina política, desde el origen mismo de la Revolución. Fue, por una parte un sentimiento popular, "una actitud y un anhelo; la actitud de acatamiento al sentido histórico implícito de las realidades sociológicas del antiguo Virreinato y anhelos confusos de los pueblos de un régimen conforme a su genio propio, que les diera libertad, orden y respeto a todos aquellos postulados, y por sobre todas las cosas afirmación férrea de la personalidad histórica de la nacionalidad" y por otro lado, una actitud de estructuración institucional que encontró en los textos constitucionales norteamericanos el molde necesario.

El federalismo artiguista debe ser estudiado en un sentido dinámico por dos causas. En primer lugar es una concepción política que se forma impulsada por los hechos ante los problemas que se van planteando y además posee internamente un criterio evolutivo que tiende a hacer que la estructura institucional se organice gradualmente.

Cuando en 1811 los orientales se constituyeron como pueblo, dándose un jefe en la persona de José Artigas, uno de los problemas fundamentales que se plantearon fue el de las relaciones con las restantes provincias. Un sentido innato de unidad de origen y de destino, hacía que no pudiese pensarse en ningún sistema de absoluta desvinculación, sino que se tendiese a afirmar de inmediato un régimen de relaciones con las otras provincias.

En la nota de Artigas al gobierno del Paraguay, fechada el 7 de diciembre de 1811, se explica este problema diciendo: "...yo creo que por una consecuencia del pulso y madurez con que ha debido declarar su libertad y admitir a todos los amadores de ella con su sabio sistema, habrá que reconocer la recíproca conveniencia e interés de estrechar nuestra comunicación y relación del modo que exijan las circunstancias del Estado" y en la nota de la Junta del Paraguay a la de Buenos Aires de 19 de enero de 1812, dando cuenta de las relaciones con Artigas, se dice que "...le aseguramos por contestación que estamos prontos a la confederación y ataques", párrafo éste de sumo interés para interpretar cómo había sido entendido el pensamiento de Artigas. Toda esta cuestión se resume y aclara definitivamente en la nota de Artigas de 21 de setiembre de 1812 cuando dice: "Los orientales lo creyeron así, mucho más que abandonados en la campaña pasada y en el goce de sus derechos primitivos, se conservaron por sí, no existiendo hasta ahora un pacto expreso que deposite en otro pueblo de la confederación la administración de su soberanía".

Este documento es fundamental para el análisis del problema de las relaciones provinciales a fines del año 1812. De acuerdo con él, el pensamiento político oriental reconocía

la existencia de una comunidad interprovincial -a la que circunstancialmente da el nombre de confederación- usando este término, en el caso, como sinónimo de unión derivada de un origen común. Pero no existiendo ningún pacto entre las provincias que resolviera el problema de la distribución de la soberanía y de la creación de un gobierno central, éstas momentáneamente, gozaban de la totalidad del ejercicio de su soberanía, reconociéndose por otra parte, la necesidad urgente de establecer ese pacto.

La solución institucional artiguista en ese momento, está en el justo medio de las tendencias que tienden a la unidad y las que llevan a la diversificación y a la absoluta separación provincial. Era la única forma de unir las fuerzas separatistas con la cohesión derivada de la comunidad histórica y de las necesidades bélicas. Por el centralismo porteño nunca comprendió que el federalismo artiguista era la única solución institucional aplicable a la realidad platense.

Las provincias tendrían en el pensamiento político artiguista el derecho de entrar voluntariamente en la organización nacional para colaborar en su estructuración política. En el discurso de abril se explica el por qué de este sistema. Planteado el problema de si la Asamblea debe ser reconocida por obediencia o por pacto dice Artigas: "No hay un solo motivo de conveniencia para el primer paso (por obediencia) que no sea contrastable en el segundo, y al fin reportaréis la ventaja de haberlo conciliado todo con vuestra libertad inviolable. Eso, ni por asomo, se acerca a una separación nacional: garantizar las consecuencias del reconocimiento no es negar el reconocimiento..." Pero, hasta tanto no se estableciera el pacto, el Congreso Oriental, evidentemente por razones políticas, realizó un reconocimiento condicional, en el famoso documento del 5 de abril de 1813. Es éste un reconocimiento basado en una condición resolutoria. Si la Asamblea bonaerense no aprobaba las bases orientales, el reconocimiento se resuelve por la no ejecución del hecho puesto como condición. No hay, por tanto, ninguna incoherencia en efectuar el reconocimiento por pacto, e imponer condiciones para el mismo. El sistema responde a una construcción jurídica perfectamente lógica: la de la condición resolutoria, de milenaria tradición en el derecho occidental.

Frente a este criterio de organización institucional, basado en la adhesión de las provincias, mediante pactos, a un sistema confederativo, el pensamiento porteño, expresado por ejemplo en las Instrucciones del Triunvirato a Rondeau de 6 de abril de 1813, se muestra radicalmente contrario y afirma que "la organización del Estado corresponde a la Asamblea Constituyente".

Una consecuencia particular de este diferente criterio de organización institucional, es el problema referente al carácter de los ejércitos porteños que operaban en la Banda Oriental. Desde el comienzo mismo de la Revolución, los orientales quisieron dejar sentado que dichos ejércitos eran sólo auxiliares. Es imposible citar los textos que se refieren a este concepto, pero es preciso poner de manifiesto que -como muestra de la soberanía provincial- es en la época, quizás la característica más saliente. El criterio de Buenos Aires, en cambio, era que el ejército era uno y que "...las tropas que mandaba el Coronel Artigas y los otros Regimientos componen un Ejército que sólo puede considerarse auxiliador respecto a los hombres libres que están oprimidos por los gobernantes de Montevideo; por esa razón deberán llamarse las indicadas fuerzas Ejército de las Provincias Unidas sobre Montevideo".

La Convención entre Rondeau y Artigas, de 19 de abril de 1813, trató de establecer el Pacto. Es éste un documento fundamental, pues implica la culminación de todo un proceso de integración institucional. En él se declara que “La Provincia Oriental entra en el rol de las demás Provincias Unidas. Ella es parte integrante del Estado denominado Provincias Unidas del Río de la Plata. Su pacto con las demás provincias es el de una estrecha é indisoluble confederación ofensiva y defensiva...”

Todas estas ideas se articularían en forma orgánica, coherente y homogénea, en las Instrucciones dadas a los diputados a la Asamblea General Constituyente reunida en Buenos Aires, la mayoría de cuyos artículos se refieren al sistema interprovincial. Este consistiría en una Confederación para el pacto recíproco de las Provincias que forman el Estado (art. 2), basada en una firme liga de amistad (art. 10), en la cual cada provincia retiene toda soberanía y poder que no delegue expresamente en la Confederación (art. 11), debiendo el gobierno general estructurarse de acuerdo a normas dadas por las propias instrucciones (arts. 5, 6, 7).

El sistema preconizado es, para nosotros, evidentemente confederativo. De tal modo los caracteres básicos del sistema, están dados por los artículos 10 y 11, que provienen de los artículos I y II de la Confederación Americana, anterior a la Constitución federal de 1787.

El hecho de que en las Instrucciones se prevea un gobierno central con poderes organizados y funciones delimitadas, no obsta, como se ha afirmado, a la existencia de un régimen confederal.

Hay una cuestión importante que precisar sobre el carácter evolutivo o progresivo del pensamiento artiguista en esta materia, carácter que impone el estudio del federalismo artiguista, como se ha dicho, en un sentido dinámico que tenga en cuenta el proceso evolutivo que se imponía a sí mismo. A partir de Bauzá que señaló que éste quería reproducir “la secuela del proceso institucional de los Estados Unidos”, algunos historiadores analizando dicho problema, han afirmado que el ideario artiguista tiene, en lo que respecta a la organización interprovincial, un sentido evolutivo que llevaría de la Confederación a la Federación. Analizando el problema con agudeza y detención, se ha llegado a la conclusión de que existiría una primera etapa de Pacto, en la cual se crearía la Confederación y una etapa subsiguiente de Constitución que organizaría un Estado Federal.

Para nosotros hay en estas afirmaciones mucho de verdad, aunque no compartimos totalmente la tesis. Nos parece evidente que hay un primer momento de integración nacional mediante pactos. Estos al organizar jurídicamente la nación, estructurarían un régimen de Confederación, creando luego -cuando fuera posible- un Congreso encargado de dictar la futura constitución del Estado. Este concepto está en múltiples documentos artiguistas imposible de citar aquí. Sin embargo, por la claridad como enfoca el problema, debe recordarse el artículo 5° del plan convenido entre Artigas y los delegados porteños Mariano Amaro y Francisco A. Candiotti, que dice: “...conservando en su más perfecto grado una liga ofensiva y defensiva, hasta que, concluida la guerra, la organización federal fixe y concentre los recursos uniendo y ligando entre sí constitucionalmente a todas las provincias”.

Pero en el contenido de la etapa subsiguiente, la constitucional, es que discrepamos con las opiniones citadas anteriormente. Creemos que la Provincia Oriental exigía que el régimen a crear por la Asamblea o Congreso General, fuese asimismo confederativo. La

amplísima soberanía que se deja a las provincias, la integración del poder central sólo con los poderes delegados o de aceptar la Constitución federal son características de un sistema confederativo. La facultad provincial de aceptación o de rechazo, no puede conciliarse con el sistema federal, donde al ser la constitución ratificada por un número en determinada provincia, entra en vigencia para todas. De varios documentos artiguistas, y en especial de la cláusula 7^a del reconocimiento condicional del 5 de abril, se desprende que es la Provincia la que determina si la Constitución general se ha ajustado o no a las bases exigidas, y de acuerdo con esta determinación, puede aceptar o rechazar el texto aprobado por el Consejo Constituyente Nacional, sin que la obligue la ratificación de otras provincias.

Es claro que esto es un poco construcción de laboratorio. Lo importante es fijar claramente que la raíz automática del pensamiento artiguista, lo lleva a bregar por un régimen que respete ampliamente la autonomía provincial. Tal sistema se lograría mediante un régimen de pactos que creara la Nación, respetando las autonomías provinciales. La posterior Constitución debía asimismo, basarse en estos principios para evitar que mediante un texto constitucional se ahogaran las autonomías provinciales. Pero, lógica y evidentemente, este momento de organización constitucional, tenía que significar una mayor cohesión que el simple sistema de los pactos, porque además, se quería crear un poder central que pudiera actuar sin repetir los errores de la Confederación norteamericana. Esto es para nosotros lo importante, pues la discusión en torno a las palabras confederación o federación es hoy, hasta cierto punto, banal e intrascendente.

Los textos que las Instrucciones toman de la Constitución federal de 1787 se deben, no al deseo de organizar un régimen federal, sino al intento de estructurar al Gobierno Central en forma distinta a la prevista en la Constitución Confederativa de 1777. Ello demuestra que los redactores de nuestras Instrucciones, conociendo por la Historia norteamericana los defectos del texto de 1777, quisieron eliminarlos, organizando un gobierno capaz de actuar eficazmente. Son por tanto las Instrucciones un intento inteligente y armónico, de aplicar los textos norteamericanos, no mediante una copia servil e inmediata, sino por medio de una aplicación selectiva y coordinada.

Las bases que las Instrucciones dan para la organización del gobierno nacional, se encuentran articuladas en forma de texto constitucional, en un proyecto de "Artículos de confederación y perpetua unión entre las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Corrientes, Paraguay, Banda Oriental del Uruguay, Córdoba, Tucumán, etc." Este proyecto, que puede ser identificado por las iniciales R.S.C., que corresponderían al diputado oriental Felipe Santiago Cardozo y que se sitúa en el año 1813, contiene a pesar de ciertas pequeñas variantes, la misma estructura institucional preconizada por las Instrucciones del año XIII.

La influencia de los textos norteamericanos es, innegable, y Héctor Miranda, en su ya clásico libro, lo ha demostrado ampliamente. Esta influencia se ha producido a través de la citada obra de García de Sena, cuyo autor decía, en carta a James Monroe, que "nuestras constituciones se encuentran por todas partes en la América del Sur". Este libro, aparte de tres obras de Tomás Paine, contenía en apéndice, la Constitución de los Estados Unidos, La Declaración de la Independencia, Los artículos de Confederación y Perpetua Unión y las constituciones de Massachusetts, Connecticut, New Jersey, Pennsylvania y Virginia. Debe señalarse asimismo, otra obra que circuló ampliamente y que tiene importancia para com-

prender parte de la formulación del ideario artiguista: la “Historia concisa de los Estados Unidos desde el descubrimiento hasta el año 1807”.

Rota la posibilidad de integración mediante pacto de la Provincia Oriental con el Gobierno Porteño, se produce una larga serie de tratativas, integradas por propuestas y contrapropuestas, que van marcando un proceso continuado de fracasos, pero que, al mismo tiempo afinan, necesariamente, el pensamiento artiguista sobre la cuestión.

Así, por ejemplo en el Convenio de la Misión Amaro y Candiotti con Artigas, se establece el artículo 4; después de concretarse la Independencia de la Banda Oriental: “Esta independencia no es una independencia nacional; por consecuencia ella no debe considerarse bastante á separar de la gran maza á unos ni á otros pueblos, ni a mezclar diferencia alguna en los intereses generales de la revolución”.

Este convenio, no fue aceptado por el gobierno porteño, “arguyéndose -como dijo Ravignani-, que se introducían principios generadores de una independencia nacional”, por lo cual las gestiones quedan momentáneamente rotas.

El 9 de julio de 1814, un mes después de la caída de Montevideo, se suscribió un Convenio entre Alvear y los comisionados artiguistas Calleros, García de Zúñiga y Barreiro. En el mismo, aparte de hacerse ciertas concesiones a la autonomía provincial -no muy amplias sin embargo- se restablecía la unión de la Provincia Oriental con las demás. También este paso debía fracasar, pues el gobierno porteño no efectuó la ratificación necesaria, a pesar del amplísimo espíritu de conciliación demostrado por Artigas.

Se llega así a 1815. Las armas han sido adversas a Buenos Aires y la derrota de Dorrego en Guayabos, libró para siempre de la ocupación directorial a la Provincia Oriental. Artigas va extendiendo su influencia y llegará entonces el momento culminante del proceso federal del artiguismo. El movimiento, impulsado por causas que actuaban con igual fuerza en casi todas las provincias, alcanza un desarrollo extraordinario y Entre Ríos, Santa Fe, Misiones y Córdoba van progresivamente abrazando el sistema.

Se estructura entonces la Liga Federal, que es, desde el punto de vista institucional, una unión de diversas provincias, que conservan, en el momento, la totalidad de su soberanía, pero que, teniendo una idea común en lo que respecta a la organización del estado, actúan conjuntamente para imponer ese criterio.

Esta Liga o Unión en determinadas ocasiones, reúne Asambleas o Congresos interprovinciales, cuyo ejemplo más conocido es el Congreso de Concepción del Uruguay o de Oriente, instalado en 1815.

Estas reuniones tienen como misión fundamental, la estructuración de una política común para lograr “una unión libre, igual y equitativa con el Gobierno de Buenos Aires”. No hay un pacto que deposite la soberanía o una parte del poder en un gobierno central o en alguna Provincia en particular; sólo se reconoce en Artigas la encarnación suprema de la idea federal, y por ende se le instruye como Protector de los Pueblos Libres. Es pues, la persona de Artigas como símbolo de un criterio de organización institucional, lo que da unidad al sistema.

Es decir que en su lucha contra el gobierno de Buenos Aires, Artigas logró durante un período de tiempo, poner fin a la autoridad efectiva de éste sobre ciertas provincias.

Entonces, después que ellas se constituyeron libremente, y de acuerdo con su pensamiento de que la organización de estos territorios debería primeramente efectuarse en forma de alianza o unión entre un conjunto de Provincias autónomas, soberanas e independientes, estructuró una liga de provincias, unidas entre sí simplemente por su lucha en pro de ideales comunes.

Esta unión no afectaba la real independencia de cada Provincia y tan sólo la conducción de la guerra quedaba en manos de una autoridad común: Artigas, el "Protector de los Pueblos Libres".

En el Pacto de Abalos, celebrado el 24 de abril de 1820, entre los representantes de la Banda Oriental, Corrientes y Misiones, se deposita en el Jefe de los Orientales la decisión de la guerra y de la paz, comprometiéndose éste, a su vez, a no celebrar tratado alguno que no asegure la libertad e independencia de las Provincias pactantes y a no perjudicar en nada la elección de los gobiernos provinciales y su administración económica de acuerdo con los principios de la Federación (arts. 2, 4 y 5).

Este pacto, por tanto, estructura institucionalmente, en los últimos momentos del artiguismo, la Liga Federal. Hasta 1820 su naturaleza jurídica es la que hemos dado en los párrafos precedentes. A partir de entonces, por pacto expreso, se deposita en el Jefe de los Orientales la conducción de la guerra y de la paz, es decir la parte fundamental de la política exterior, dejándose a cada provincia en el goce de su libertad e independencia. De acuerdo al artículo 6, las Provincias Pactantes entran en una Liga Ofensiva y Defensiva hasta la reunión de un Congreso General. Es el viejo concepto institucional artiguista, de un primer estado de pactos interprovinciales seguido de una etapa de organización, a cargo de un Congreso Constituyente Nacional, que se repite, una vez más, en el trágico momento de la derrota y de la deserción.

El movimiento de abril de 1815, llamado de Fontezuelas, fue -dicho con palabras de Alvear- "el gran triunfo de Artigas".

Inmediatamente después de producido, el Director sustituto Alvarez Thomas, envió a Bruno Rivarola y Blas Pico ante el "benemérito" José Artigas. Los trece artículos de sus Instrucciones revelan un avance firme del federalismo. Es de sumo interés ver cómo los conceptos institucionales del artiguismo se encuentran en este documento, que parece tener hasta sus fuentes normales en conocidos documentos orientales. Por ejemplo, el artículo 1 reproduce el proceso de integración institucional que hemos visto en el convenio con Amaro y Candioti y el artículo 3 habla de "alianza ofensiva y defensiva".

El proyecto de tratado presentado por Artigas en la ocasión es del más grande interés. Por el artículo primero se exige el reconocimiento contractual del acto del 5 de abril, que es una sistematización perfecta, que ya hemos visto, del concepto autonómico de la Banda Oriental y de la forma de integración nacional, y por el segundo, que no es el caso de estudiar aquí, se afina el pensamiento artiguista sobre la retroversión de la soberanía al comienzo de la revolución.

Pero si se reconocía la base institucional, se disentía en el aspecto real de a qué provincias se extendería la protección de Artigas, y en otras pequeñas cuestiones, lo que hará en definitiva que también fracase esta gestión.

Fue el de Fontezuelas un tributo efímero y frustrado y el centralismo porteño, apoyado en el prestigio derivado de las victorias militares de San Martín, vuelve a imponerse, manteniéndose hasta el triunfo de los caudillos federales en Cepeda.

Es así, que luego de algunas otras misiones, a partir de 1816 se produce el divorcio definitivo entre el gobierno porteño y Artigas. La invasión portuguesa a la Banda Oriental, la complicidad de Buenos Aires en el asunto y el monarquismo del Congreso de Tucumán, hacían imposible cualquier gestión de acercamiento.

1820 marca con el triunfo militar, la victoria del sistema federal y el Pacto entre Buenos Aires y los caudillos de la Liga, derivado de todo el régimen artiguista de pactos, es la base de la posterior estructura constitucional argentina.

Derrotado por Portugal y también -tremenda ironía- por los propios sostenedores de su sistema, Artigas se retira al Paraguay. Pero el régimen del cual él fue el más completo y mejor intérprete, estaba ya encarnado en los pueblos.

Artigas no inventó el federalismo, no ideó sus fórmulas institucionales ni creó, evidentemente, las causas que lo produjeron, pero en cambio lo encarnó como nadie en esta parte de América, siendo su propulsor más firme y decidido. Recogió las fórmulas constitucionales norteamericanas que servían para articular una realidad autonómica que él sentía, y llevó estos principios -únicos aplicables en el momento-, con decisión, arrojo y abnegación, hasta su triunfo definitivo.