

## CUESTIONES INTERNACIONALES EN LAS INSTRUCCIONES DEL AÑO XIII

*por*  
*Eduardo Jiménez de Aréchaga*

El estudio tan exhaustivo que se ha realizado en nuestro país sobre las Instrucciones del año XIII se ha orientado, fundamentalmente, hacia la perspectiva jurídico-constitucional, analizando en detalle, y con profundidad, la significación de este documento para la historia de las ideas y de las instituciones políticas rioplatenses.

Y es lógico que así haya ocurrido por cuanto este instrumento contiene en términos precisos y muy bien definidos, lo que cabe llamar el tríptico de Artigas, la esencia de su pensamiento político, la conjunción de esas tres ideas básicas de Independencia, República y Federación, que lograron imponerse luego de 40 años de luchas constantes, y que Artigas fue el primero en postular y defender en el Río de la Plata.

Sin embargo, las Instrucciones presentan también ciertos aspectos de interés del punto de vista del Derecho Internacional; en primer lugar, por su intrínseca naturaleza jurídica; en segundo lugar, por la trascendencia que alcanzaron más allá de los confines de la Banda Oriental, por último, por el propio contenido jurídico internacional de varias de sus disposiciones.

No se trata de las instrucciones que una circunscripción, una ciudad o un distrito electoral pueda conferir a los diputados que elige el Parlamento Nacional, dentro de un Estado ya constituido, como ocurría, por ejemplo, con los "cahiers" de la Revolución Francesa.

Y ello, ante todo, porque no se elegían representantes o diputados para el Poder Legislativo de un Estado ya constituido, desde que ese Estado no existía aún, y recién surgiría en caso de llegar a buen término las labores de la propia Asamblea Constituyente.

En segundo lugar, en la Banda Oriental no se siguió el procedimiento de que cada ciudad eligiera sus diputados al Congreso, como pretendía el Reglamento Electoral Unitario dictado en Buenos Aires, sino que los pueblos de esta Banda, como unidad corporativa, se reunieron en Congreso y eligieron sus representantes para que ellos fueran a pactar, en plano de igualdad con los de las demás Provincias, la Constitución del Estado.

Es muy significativo, como prueba de este carácter de plenipotenciarios que ostentaban los delegados, el Art., 19 de las Instrucciones, en la versión encontrada en Santa Fe. Allí se establece que los destinatarios de las mismas, "no se presentarán en la Asamblea Constituyente como Diputados de la Nación, sino como representantes de este pueblo".

En tercer lugar, el contenido único y exclusivo que se admitía para la Asamblea era el de organizar la estructura jurídica del nuevo Estado.

El artículo 20 de la versión santafecina dispone, refiriéndose a la Asamblea Constituyente, que “no se extenderán sus facultades de legislar, pues sólo las damos para formar la constitución de Gobierno que debe regirnos”.

Por último, el método a seguir para llegar a esa Constitución habría de ser la negociación y el acuerdo, o como decía Artigas en su lenguaje parco y expresivo, “El sistema del pacto recíproco de las provincias que forman nuestro Estado”.

De lo anterior se concluye que, por su origen, por su finalidad, por la forma en que fueron aprobadas y emitidas, las Instrucciones del año XIII configuran, en rigor, las normas o instrucciones que una entidad política ya perfectamente diferenciada y autónoma, da a sus agentes plenipotenciarios para que la representen en la negociación de un pacto o convenio.

Desde esta perspectiva, las Instrucciones nada tienen de sustancialmente distinto a las directivas que todo sujeto de Derecho Internacional normalmente impone a quienes van a representarlo en una negociación regida por el Derecho de Gentes. La única singularidad es que, en este caso, la negociación internacional tenía precisamente por objeto acordar la Constitución de un Estado Federal al cual se incorporaría la propia entidad autora de esas Instrucciones.

En consecuencia, las Instrucciones del año XIII tienen una naturaleza jurídica internacional, antes que constitucional; configuran un instrumento diplomático regido por el Derecho de Gentes, más bien que un documento constitucional regido por un derecho interno federal que acá no había llegado a existir.

Podemos decir entonces que este instrumento constituye la declaración unilateral de voluntad que formula una entidad política incipiente, pero que ya existía en la Banda Oriental, por la cual, esa entidad política “*in status nascendi*” fija, de manera pública, las condiciones y requisitos indispensables que ha de presentar la organización federal de las Provincias Unidas, a fin de que esta Banda pueda acceder a convertirse en parte integrante de tal organización federativa.

El carácter de los delegados orientales, como representantes corporativos de toda la Provincia Oriental, y no de cada una de sus ciudades aisladas, fue justamente lo que dio motivo, o pretexto, a su no admisión por la Asamblea Bonaerense. Tal rechazo puso de relieve, de manera implícita, pero elocuente, la no aceptación de los presupuestos o sobre-entendidos básicos en que se fundó el Congreso de abril para el pacto constitutivo del Estado.

## II

Las Instrucciones adquirieron también relevancia internacional por la repercusión que alcanzaron más allá de los confines de la Banda Oriental. Otras Provincias del Litoral y de la Mesopotamia argentina las adoptaron como las únicas condiciones conforme a las cuales también ellas aceptaban incorporarse a un Estado común, y es así que tenemos hoy versiones distintas del texto de las Instrucciones. Una primera, la versión clásica, es la de las instrucciones específicas que se dieron a los diputados de la Banda Oriental, y otra versión a que hemos aludido, la santafecina, es el mismo texto en el cual se han reemplazado aquellas disposiciones que solamente interesaban a la Provincia Oriental, como la mención de su

territorio y de sus puertos, por otras normas de un alcance más genérico, válidas para todas las Provincias.

Dos años más tarde, en 1815, los diputados de Córdoba, Santa Fe, Corrientes, Entre Ríos, Banda Oriental y Misiones, reunidos en Concepción del Uruguay, hacen suyas las Instrucciones de Artigas. El documento, que era originariamente la declaración unilateral de voluntad independentista, republicana y federal, de una de las Provincias, se transforma en instrumento internacional de carácter multilateral.

Las Instrucciones se convierten, a partir de entonces, en la base jurídica e ideológica de ese proceso histórico que Ravignani ha llamado "la formación pactista argentina". Los estatutos centralizadores emanados de Buenos Aires, alcanzan vigencia en la práctica, y son los pactos provinciales en cambio, que van de la periferia al centro, los que salvan definitivamente la unidad argentina. Esos pactos provinciales, o "pactos pre-existentes", como les llamará la Constitución de 1853 están ya previstos y anticipados, como condicionantes de la unión, en el artículo 2º de las Instrucciones el 19 de abril de 1813; son los artículos acordados con el general Rondeau, autorizado por el Triunvirato, donde se asientan las pretensiones de la Provincia Oriental y de sus tropas, así como las bases para un pacto de confederación con las demás provincias.

En una obra reciente, de gran interés, titulada "Origen Federal Argentino", encaminada a estudiar la influencia de Artigas en el federalismo argentino, su autor, el Dr. Alberto Demichelli, pone en evidencia que las Instrucciones, y su rechazo por la Asamblea Constituyente, suponen "el primer enfrentamiento, el primer choque de las dos grandes tendencias que dinamizan por igual la historia rioplatense: la unitaria, que plasma proyectos y constituciones que jamás entrarán en vigor y la federal, que surge de las Instrucciones Orientales de 1813; aclimata luego en el vasto litoral argentino y se impone más tarde a todo el conglomerado político".

En esta obra el Dr. Demichelli cuya lectura recomiendo, cobra Artigas una dimensión histórica que trasciende a la de héroe nacional uruguayo, para asumir la jerarquía de gestor auténtico del federalismo rioplatense y precursor de la Constitución argentina de 1853.

En esa obra se demuestra de manera concluyente que las Instrucciones del año XIII configuran una fuente directa y primigenia de la Constitución Argentina. Señala el autor la paradoja histórica de que la tendencia unitaria de Rivadavia ha sido la fuente de la Constitución uruguaya de 1830, en tanto que la tendencia federal de Artigas, expresada en las Instrucciones, es la fuente de la Constitución Argentina de 1853.

Esta opinión es compartida por autores argentinos como Ravignani por ejemplo, quien ha llamado a las Instrucciones del año XIII "el acta de bautismo de la federación argentina".

### III

Independientemente de su naturaleza jurídica, y de su repercusión fuera de fronteras, las Instrucciones, en su propia sustancia, contienen normas de interés del punto de vista del Derecho Internacional, como por ejemplo, la fijación del "substractum" territorial de la Provincia Oriental y el alcance de sus límites.

También, por ejemplo, la cuestión que tanto se ha debatido entre nosotros, desde la época de Héctor Miranda, de si las Instrucciones proyectan una forma de Estado Federal o de Confederación de Estados. Esta cuestión es susceptible de resolverse con criterios del Derecho de Gentes, y la solución del problema ofrece consecuencias de interés del punto de vista internacional. En efecto: en tanto que la unidad política integrante del Estado Federal abdica o pierde su calidad de sujeto de Derecho Internacional, no ocurre necesariamente lo mismo en una Confederación, donde la personería internacional puede ser retenida por las unidades competentes.

Del punto de vista internacional, el rasgo distintivo entre las diferentes estructuras de Estados compuestos radica en la complejidad creciente del elemento común que aglutina a los diversos componentes. En la unión personal ese elemento aglutinante es una persona física; en la unión real es un órgano común -no ya el monarca Carlos V o Felipe II sino la institución monárquica; en la Confederación es un conjunto de órganos, como la dieta o congreso común. En el Estado Federal, por último, el sistema de órganos comunes propio de la Confederación, se ha desarrollado y diferenciado hasta convertirse, a su vez, en un mero Estado, provisto de los tres poderes, ejecutivo, legislativo y judicial que poseen competencias específicas y directas respecto de todos los habitantes del Estado.

Cabe decir, por ello, que la unión de los Estados Miembros en un Estado federal es una unión fértil, fértil en el sentido de que esa conjunción ha dado vida a un nuevo Estado, que unifica a todos los componentes, absorbe la personería internacional de cada uno de ellos y se convierte en sujeto único ante el Derecho de Gentes, y el solo responsable ante los demás Estados de la comunidad internacional. Los Estados Miembros dejan de ser sujetos de Derecho Internacional, al no quedar ya directamente sometidos al ordenamiento jurídico internacional, sino al Derecho Constitucional del Estado Federal.

Si analizamos las Instrucciones del año XIII a la luz de este criterio, es indudable que ellas prevén una organización federal y no confederada, a pesar de que las dos fuentes estadounidenses en que se inspiró Artigas -los artículos de Confederación y Perpetua Unión de 1777 y la Constitución Federal de 1787- podrían inducir a ciertos equívocos al respecto.

La letra de algunos artículos de las Instrucciones hablan de Confederación, de Liga defensiva y de retención por las Provincias de aquellos poderes no expresamente delegados a la autoridad central. Son estos, sin duda, rasgos típicamente confederativos.

Pero las Instrucciones no se agotan en estos artículos, sino que las restantes disposiciones superponen a estos rasgos confederativos, otros atributos típicamente federales. Así, por ejemplo, se prevé la existencia de un Estado central, dotado de una Constitución propia, con la integridad de sus tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, con competencia directa, por tanto para actuar sobre los habitantes de cada Provincia, y con potestad de dirigir los negocios generales del Estado. Es evidente, de este modo, que la organización común se desarrolla y diferencia al extremo de derivar a un mero Estado o el Estado Federal- y no a una mera organización internacional de estados confederados.

#### IV

¿Y cuál es la razón por la cual en las Instrucciones se insista en esta estructura federal, con amplia autonomía provincial, como la única forma posible de organización del Estado?

En el Río de la Plata la exigencia federal no está determinada por la necesidad de proteger a Estados de distinta composición étnica en su mano de obra y diferente desarrollo económico -como ocurría, por ejemplo, con los Estados Sudistas en América del Norte, ni para amparar a una minoría diferenciada en lo nacional y religioso, como sucede con los canadienses franceses de la Provincia de Quebec.

Tiene que haber, sin embargo, una razón muy honda para esa reivindicación federativa que formula Artigas en las Instrucciones y recogen luego las Provincias del Litoral argentino.

No es concebible, en efecto, que durante más de 40 años los hombres del Río de la Plata se dividieran y se persiguieran unos a otros como salvajes unitarios o federales, únicamente por una fórmula de organización jurídica de la estructura del Estado.

Esta razón es de carácter fundamentalmente económico. La federación, encarada en la forma igualitaria y automática en que se hacía en las Instrucciones, era la única forma de organización que podía mantener la unidad virreinal y, al propio tiempo, salvaguardar a las provincias de la opresión económica y política de Buenos Aires.

Las Leyes de Indias, para defender el monopolio hispánico del comercio exterior y evitar el contrabando, habían clausurado los afluentes del Río de la Plata y, con ello, los numerosos puertos fluviales existentes en esos ríos. Producida la Revolución el mantenimiento de este "Statu quo" pre-revolucionario hizo nacer una nueva metrópoli dentro del propio territorio del Virreinato. Al ser el puerto de Buenos Aires el único legalmente habilitado en toda la Nación, esta provincia monopolizaba el comercio exterior, la navegación y la fuente principal de recaudación impositiva en la época: la renta nacional de aduanas.

Todo el comercio de las provincias tenía que hacerse a través de Buenos Aires, enriqueciendo a esta ciudad con los gastos y comisiones de las operaciones de trasbordo.

Describiendo este fenómeno que hoy llamaríamos de infraestructura económica, decía Alberdi: "Buenos Aires llamó unitario al gobierno de su única provincia sobre todas las demás: las provincias resistieron la unidad en esta forma por un movimiento de libertad, idéntico al que las ponía en lucha con España. Esta resistencia es el movimiento que Mitre llama semibárbaro y de que supone a Artigas el representante y el eje. Nada más falso que esta imputación, agrega Alberdi. Esta resistencia justificada se llamó federal, en el sentido de oposición a la unidad exclusiva del poder argentino que Buenos Aires quería concentrar en su provincia metrópoli".

La verdad es que Artigas, en las Instrucciones del año XIII, capta con extraordinaria clarividencia este problema económico de la Revolución y da solución al mismo al preconizar la apertura de todos los puertos y el principio básico de que no se de preferencia alguna a los puertos de una Provincia sobre la otra. Se explica fácilmente el apoyo que esta reivindicación encuentra en las provincias limítrofes de los grandes ríos, con sus numerosos puer-

tos fluviales y se explica también la reacción negativa de Buenos Aires, herida en sus intereses creados y en lo que creía un privilegio legítimamente heredado de la Colonia.

Artigas en las Instrucciones propone en sustancia el principio de la libre navegación de todo el sistema fluvial platense, y es éste sin duda el contenido más importante de las Instrucciones desde el punto de vista del Derecho Internacional.

La apertura de todos los puertos provinciales en un régimen de igualdad con el de Buenos Aires -tal como se propone en el Art. 16 de las Instrucciones- implicaba necesariamente, como lo enseña la moderna doctrina de los internacionalistas, la libertad de comercio y la libertad de navegación fluvial. En efecto: no se concibe la apertura de un puerto al comercio internacional sin que exista libertad de navegación para todas las banderas en las vías fluviales que dan acceso a tales puertos.

En este sentido Artigas se anticipa en 40 años a Alberdi con su fórmula clásica de libre navegación de los ríos argentinos para todos los pabellones.

Hay un pasaje en las Instrucciones, todavía no destacado por ninguno de sus comentaristas, en que es aún más significativa esta anticipación artiguista del pensamiento de Alberdi.

Alberdi señalaba en sus Bases que no bastaba con proclamar en la Constitución Argentina el postulado de la libre navegación fluvial, sino que aconsejaba además: "Para que esa libertad sea permanente, para que la mano inestable de nuestros gobiernos no deroguen hoy lo que acordó ayer, firmad tratados perpetuos de libre navegación". En otras palabras: preconizaba Alberdi llevar este principio esencial de la libre navegación a la jerarquía superior de norma internacional pactada con otros Estados en forma que escapara incluso a la capacidad de derogación del Constituyente.

Recién en 1853 el triunfo de las Provincias liberales sobre Rosas permitió a Urquiza dar ejecución a las bases de Alberdi, decretando la libre navegación de los ríos y la apertura de las Aduanas, en el Art. 26 de la Constitución Federal, y es más: las Provincias consagraron este principio de libre navegación en tratados internacionales que lo hacen irrevocable. En los tratados de San José de Flores, firmados por la Confederación Argentina en 1853 con Inglaterra, con Francia y con Estados Unidos, se estipula que: "La confederación Argentina en el ejercicio de sus derechos soberanos, permite la libre navegación de los ríos Paraná y Uruguay, en toda la parte de su curso que le pertenezca, a los buques mercantes de todas las naciones".

Pues bien: Artigas en sus Instrucciones fue el primero en señalar 40 años antes, la necesidad de recurrir al compromiso jurídico de orden internacional como garantía de estabilidad y permanencia de este principio económico de libertad portuaria y fluvial.

Hay un pasaje en las Instrucciones que es absolutamente original, que no responde a ninguna fuente estadounidense y que Artigas no pudo recoger en esa publicación de García de Sena que colocó las constituciones de Estados Unidos al alcance de su vista.

Son los artículos 12 y 13 de la versión original que se refieren a la apertura de los puertos de Maldonado y de Colonia. Allí propone Artigas, anticipándose a la fórmula de Alberdi, la necesidad de "Oficiar al comandante de las fuerzas de su Majestad Británica sobre la apertura de aquellos puertos para que proteja la navegación o comercio de su nación".

Las instrucciones contienen, pues, no sólo la visión exacta del problema económico que afectaba a las Provincias Unidas, sino también la solución adecuada a este problema, que se alcanzaría recién después de largas luchas: la apertura de los ríos y de los puertos y el compromiso internacional destinado a dar estabilidad y jerarquía superior a este principio de libertad.

Las Instrucciones del año XIII constituyen así el instrumento precursor de un principio fundamental del Derecho Internacional propio de esta parte de América, el de la libertad pactada de navegación y de comercio de esos ríos que integran el sistema fluvial del Plata y que penetran hasta la entraña misma del Continente.

Pertenece pues, a la ideología artiguista este principio, susceptible aún de perfeccionarse en la práctica y llamado a ser el nervio motor de la inevitable integración y desarrollo económico de este Cono Sur del Continente Americano.

La mejor manera de honrar la memoria de las Instrucciones, en este sesquicentenario, es luchar por la vigencia cada día mayor de sus ideas matrices, tal como ésta de la creciente integración económica de nuestros países a través del libre tránsito en los grandes ríos que nos unen.

100  
101  
102  
103  
104  
105  
106  
107  
108  
109  
110  
111  
112  
113  
114  
115  
116  
117  
118  
119  
120

121  
122  
123  
124  
125  
126  
127  
128  
129  
130  
131  
132  
133  
134  
135  
136  
137  
138  
139  
140  
141  
142