

# LAS INSTRUCCIONES DEL AÑO XIII: ARTIGAS COMO PRECURSOR CONSTITUCIONAL DE LA INTEGRACION ECONOMICA Y SOCIAL REGIONAL

por

LUIS B. MANZONI RUBIO

*"El pasado no debe ser interpretado más que por un presente más fuerte que él". F. NIETSCHE*

*... "el precursor es necesariamente un personaje anacrónico y por lo tanto ineficaz en la política del presente". B. CROCE*

## I. INTRODUCCION

Iniciamos el presente trabajo pensando en un concepto nietzscheano sobre el estudio de la historia, según el cual; "el pasado no debe ser interpretado más que por un presente más fuerte que él", y que para nosotros, tiene la significación de poner en primer plano la importancia de la adecuada ubicación temporal del intérprete y de su punto de vista personal, siempre que sea el resultado del más libre examen y esté avalado por un método rigurosamente empírico.

En efecto, si los resultados de la historiografía han de ser -como creemos- susceptibles de compartirse intersubjetivamente, es decir, que puedan apreciarse similarmente por la generalidad de las generaciones que convivimos, en una determinada época, ello significa que la misma se va validando o invalidando a medida que las sucesivas generaciones van formando sus propios puntos de vista o enfoques críticos, de acuerdo a una nueva perspectiva histórica que precisamente, por ser nueva y saberse aprovechar como tal, puede aparejar la declinación por sustitución, la rectificación, la complementación o el regreso de interpretaciones historiográficas tradicionales, que son en sí mismas fenómenos históricamente determinados y que por eso, no son artículos de fe o dogmas, sino hechos esencialmente revisables desde el punto de vista del conocimiento.

Pero también pensamos que el destino vital y en el histórico de los precursores, esos hombres que al decir de *Croce*, "son necesariamente

personajes anacrónicos y por lo tanto ineficaces en la política de su tiempo", pero a los que les está reservada una amplia y singular vigencia y trayectoria histórica, por obra de una lenta afirmación de la validez y necesidad social y política de sus propuestas.

Surge de estas premisas iniciales y del encaramiento que vamos a dar a esta exposición *-que plantea sobre el tema de las Instrucciones Orientales del Año XIII un enfoque para su interpretación como proyecto constitucional de descentralización política para la aplicación de un modelo de integración económica y social-* que nuestro propósito es muy modesto en el sentido de que solamente intentamos dar un punto de vista exploratorio y provisional *-quizás preliminar-* del documento artiguista de índole constitucional. De acuerdo a este propósito postulamos como hipótesis operacional la posibilidad de visualizar e interpretar el documento, como revelador de una concepción según la cual: *el núcleo central y motivo principal reflejado en él, lo constituyó la necesidad de aplicar un modelo de integración económica y social -el primero en ser propuesto- no solamente en el Río de la Plata sino en el continente suramericano para cuya puesta en práctica, el proyecto constitucional de descentralización política, aparece en el documento con un sentido teleológico, es decir, por habersele considerado como el instrumento institucional conocido y experimentado más adecuado para la realización del modelo integracionista.* Todo lo cual, significa postular que, en la concepción política global de las Instrucciones, *la integración económica y social de las diversas provincias y regiones que conformaron el virreinato del Río de la Plata fue el principal protagonista llamado al escenario político del Plata por la propuesta avanzada, concreta y premonitoria plasmada en el pensamiento artiguista preconizado, de la más amplia descentralización política -llamado federalismo- el instrumento institucional llamado a vehicular, realizar y garantizar un proceso de integración económica y social, que, en esta compleja elaboración política: como el objetivo inmediato a cuyo servicio se puso el sistema institucional federal y, a su vez, como medio también para la realización de un objetivo político supremo de carácter mediato; la consolidación de un poderoso Estado nacional federal.*

Adelantado el contenido de nuestro enfoque, parece evidente que el sentido de éste no puede ser otro que el fermental y polémico de inquietar y estimular el pensamiento historiográfico, en un momento histórico en el que la tesisura es oportuna debido a los fenómenos políticos, económicos y jurídicos integracionistas que involucran al Estado uruguayo. Quizás por esta misma razón, el planteo del tema de la integración económica y social regional como el principal contenido político-doctrinario de las Instrucciones del Año XIII, pueda tornar evidente, para este caso, la razón que tenía Alberdi cuando expresó que "entre el pasado y el presente hay una filiación tan estrecha que... ocuparse del pasado no es otra cosa que ocuparse del presente"<sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Vé. ALBERDI, J.B., "Escritos póstumos", t. V, pág. 35.

## II. METODO DE INTERPRETACION HISTORIOGRAFICA PREDOMINANTE

Implícitamente incluido en las precedentes consideraciones, aparece también el método de interpretación historiográfica que hemos usado prevalentemente para el estudio del movimiento federalista del Río de la Plata, y que no es otro que el llamado materialismo histórico o dialéctico.

En efecto, si nuestro enfoque interpretativo postula que el núcleo y centro medular de las Instrucciones Orientales estuvo constituido por la propuesta de aplicación de un modelo de integración económica y social interprovincial, para cuya realización se afectó el sistema institucional federal, estamos presuponiendo que fueron -prevalente aunque no exclusivamente los factores económicos actuantes en el panorama histórico rioplatense del 1800, los principales determinantes históricos del epifenómeno que fue el modelo integracionista y, en general, toda la elaboración doctrinal contenida en las Instrucciones.

El método aludido no es la primera vez que se aplica para la elucidación del complejo panorama histórico que ofreció el Río de la Plata, sobre todo a partir de la revolución de mayo de 1810, aunque posiblemente sea la primera vez que se aplica concreta y específicamente al estudio del ideario político-jurídico artiguista y en lo atinente a su propuesta integracionista que, por esta misma razón quizás, no ha sido relevado -como merece- por la historiografía más recurrida.

No obstante, debemos reconocer como fuente de inspiración para nuestro encaramiento, a algunos señeros trabajos del eminente historiador Dr. Eugenio Petit Muñoz, en especial, la monografía titulada: "*Federalismo de Artigas - federalismo norteamericano dos fórmulas idénticas para fines opuestos*", que nos orientó en la dirección por la que estamos transitando<sup>(2)</sup>. Y ésta, no es más que una de las razones que tenemos para sentirnos orgullosos y agradecidos por la notable labor historiográfica del dilecto maestro, y para tributar el debido homenaje a su memoria.

## III. JUSTIFICACION DEL ENFOQUE PROPUESTO EN CIENCIA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL

La pertinencia de un enfoque como el que estamos proponiendo, en materia de historia constitucional, por un iniciado en Derecho Constitucional, no en Derecho Internacional Público ni en Economía, nos parece suficientemente justificado desde que, el art.6º, inc. 2º de la Constitución Nacional

---

<sup>(2)</sup> Vé. PETIT MUÑOZ, E., "El Federalismo de Artigas y el Federalismo Norteamericano; dos fórmulas idénticas para fines opuestos". Semanario Marcha, Núm. de homenaje a Artigas, Mont., 20 de junio de 1964.

constitucionalizó en 1967 el tema de la integración social y económica latinoamericana. Ello no solamente torna legítimo el tratamiento del tema según el enfoque propuesto en este contexto, sino que afirma y sitúa a la nación oriental en el destacado lugar de ser la primera nación latinoamericana que elevó el tema de la integración económica a la jerarquía de materia constitucional -con la expedición de las Instrucciones del Año XIII- y de segunda nación latinoamericana que elevó el tema a la jerarquía de norma constitucional con la vigencia de la Constitución de 1967 (la primera fue Venezuela en la Constitución de 1961).

La consideración del enfoque que adelantamos, de las Instrucciones Orientales del XIII, exige el manejo operativo de nociones jurídicas y económicas que distan -sobre todo las primeras- de tener un sentido unívoco y pacífico en la doctrina juspublicista, económica e internacionalista, y que continúan provocando controversias, a las que no son ajenos los siempre entorpecedores problemas de terminología. Tales son los conceptos de federación o federalismo institucional, descentralización política o territorial e integración económica y social, fundamentalmente los dos primeros. Su debido esclarecimiento, plantea dificultades muy grandes que somos incapaces de abordar, menos en este contexto, razón por la cual, solamente intentaremos sortearlas formulando las nociones simplificadas y elementales que creemos más o menos concordantes o similares con las que se sustentaban en la época en la que se pretendieron aplicar, por parte de la opinión culta no especializada, y cuya única justificación -si es que tiene alguna- puede encontrarse solamente en la necesidad de servir operativamente a las modestas finalidades de este trabajo.

#### **IV. ALGUNAS NOCIONES PROVISIONALES Y ELEMENTALES SOBRE FEDERALISMO INSTITUCIONAL, DESCENTRALIZACION POLITICA E INTEGRACION ECONOMICA Y DE SUS RELACIONES E IMPLICANCIAS**

*A) Federalismo institucional; puede considerarse -en la tesitura apuntada precedentemente- como aquella forma institucional del Estado, en la cual, diversas unidades políticas territoriales o regionales se encuentran relacionadas a un centro orgánico común, afirmando sus respectivas autonomías políticas, por razón de sus competencias territoriales, su igualdad institucional y un consensual relacionamiento recíproco que mantiene la unión del Estado como sujeto de Derecho Internacional, y que han delegado a dicho centro orgánico común, solamente los poderes expresos para el manejo de los intereses resultantes de su unión o relacionamiento de Derecho Público Interno. Concepto analítico y descriptivo que hemos desarrollado partiendo de la fórmula sintética acuñada por Schmitt que expresa que "la esencia de la*

Federación estriba en un dualismo de la existencia política, en una vinculación de coexistencia federal y unidad política de una parte, con una pluralidad que subsiste, un pluralismo de unidades políticas particulares, de otra parte"<sup>(3)</sup>.

Empero, si esta puede considerarse la forma descriptiva de la Federación o federalismo institucional, *la descentralización política* -de la que constituye el estadio más avanzado- *es su auténtica substancia o contenido y causa generatriz*. Concepto claramente aludido en la conocida fórmula expresada por *Hauriou* cuando estableció que "la descentralización política supondría quebrada en el país la regla de derecho, las circunscripciones locales, que serían provincias o estados secundarios, se darían una legislación especial y el estado se convertiría en federal"<sup>(4)</sup>. Fórmula que -a nuestro juicio- concreta adecuadamente que el auténtico contenido o naturaleza jurídica del federalismo radica en la descentralización política, aunque incluya en el tema -si bien solamente ejemplificando el fenómeno- un aspecto o connotación que consideramos ajena a él, como lo es la tendencia histórica primigenia del fenómeno que, en el supuesto manejado por este autor, se concreta en la característica centrífuga del movimiento originario hacia la descentralización política. Precisamente, esta tendencia originaria del fenómeno descentralizador -que puede ser tanto centrífuga como centrípeta- es un factor histórico relativo que no tiene relevancia para la determinación de la naturaleza jurídica del Estado Federal, ni tampoco para la caracterización de su substancia que es la descentralización política. Lo que induce a admitir, consecuencialmente, que la tendencia (centrífuga o centrípeta) del movimiento originario descentralizador o hacia la descentralización, puede tener relevancia explicativa en el plano historiográfico pero no la tiene en el estrictamente jurídico-constitucional.

Esta cuestión suscita frecuentes confusiones -sobre todo en los estudiantes- y por eso, nos motiva a intentar una digresión aclaratoria de conceptos íntimamente asociados, cuya significación jurídica no es idéntica a la acepción gramatical de los términos idénticos que los expresan y que tiene importancia para las ulterioridades de nuestro planteo. En su acepción gramatical, descentralización significa "la acción y efecto de descentralizar" que, a su vez, en esta misma acepción -correcta gramaticalmente pero no jurídicamente- implica "transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el Gobierno Supremo del Estado"<sup>(5)</sup>. Siendo así, es evidente que existe en el concepto gramatical una clara alusión a la tendencia centrífuga de

---

(3) SCHMITT, K., "Teoría de la Constitución", Ed. Alianza Universidad-Textos, Madrid, 1982, pág. 353.

(4) HAURIOU, M., "Precis du Droit Administratif et du Droit Public", 10ª ed., Paris, 1921, pág. 110.

(5) Diccionario de la Real Academia Española, 19º ed. Madrid 1978, pág. 559.

la descentralización política -que implica transferencia de poderes del centro a la periferia- que, como dijimos, es un aspecto histórico que nada tiene que ver con la descentralización como categoría jurídica que también puede advenir como consecuencia de fenómenos de tendencia opuesta a la centrífuga, como lo es la centrípeta, que implica transferencia de poderes de la periferia al centro. Parece evidente que, el concepto gramatical coincidente con el vulgar de la expresión descentralización, parte solamente de considerar la concepción unitaria del estado, excluyendo las demás formas estatales y revelando así, un notorio rezago histórico y científico.

B) *La descentralización política*, en cambio, alude a un criterio jurídico de distribución del poder étático y a la realidad de su aplicación, en función de circunscripciones territoriales, razón por la cual, puede considerarse descriptivamente como *la situación jurídica en que se encuentran diversas unidades políticas por razón de sus competencias territoriales y poderes jurídicos, respecto a un centro orgánico, común, al que están relacionadas porque han recibido o le han delegado poderes y competencias*. Cuando estas unidades políticas no están ligadas por un poder de supremacía de dicho centro orgánico -que pueda comprometer sus competencias territoriales- sino por poderes que han delegado para el manejo de sus intereses generales y que devienen políticamente autónomas, configuran el Estado Federal, como grado de descentralización política y jurídica. Concepto histórico descriptivo deliberadamente despojado del elemento que llamamos tendencia histórica del movimiento originario hacia la descentralización (centrifugación o centripetación política).

Sin embargo, aunque la tendencia histórica del movimiento descentralizador no deba estar incluida en el concepto jurídico de Federación y de descentralización territorial, interesa retenerlo en el plano de la historiografía, porque una clara visión de la tendencia originaria de la descentralización política que actuó como causa generatriz del federalismo rioplatense es -en nuestro planteo- un aspecto relevante para la interpretación de las Instrucciones del Año XIII.

Consecuentemente, iguales o similares formas de descentralización política, y entre estas la federación, pueden advenir históricamente como consecuencia de un movimiento de centripetación política -por el cual *diversas unidades políticas territoriales autónomas se estrecha y relacionan con un centro orgánico común*- caso histórico de los Estados Unidos de Norte América en sus dos expresiones jurídicas fundamentales: el Acta de Confederación de 1777 y la Constitución Federal de 1781 -que, como consecuencia de un movimiento de *centrifugación política*- por el cual *diversas unidades políticas territoriales se apartan de un centro de poder supremo, negándole supremacía, afirmando sus respectivos poderes autónomos y competencias territoriales y un*

*consensual relacionamiento recíproco en virtud del cual delegan a un centro orgánico común poderes expresos para el manejo de sus intereses generales*, caso histórico de las Provincias Unidas de Río de la Plata en la llamada Liga Federal bajo el protectorado de Artigas, y de la República Argentina en sus dos expresiones jurídicas fundamentales: la Constitución de 1853 y 1860.

Seguidamente, esbozaremos un concepto de integración económica y social para facilitar su comprensión en el contexto doctrinario de las instrucciones orientales, sobre todo, para ubicar a esta concepción económica en relación a la institucional y a un posible objetivo político superior que pueda deducirse analíticamente de la estructura global del documento artiguista.

C) *El concepto de integración económica*, a diferencia del de descentralización política, no plantea el problema de la disparidad entre la acepción gramatical y la económica y jurídica de la expresión. Por esta razón, el significado gramatical proporciona un buen punto de partida para determinar el concepto más técnico y preciso de la locución integración económica. Integración es "la acción y efecto de integrar" que, en una primera acepción significa "formar las partes un todo", y en una segunda -más apropiada para precisar el concepto económico- "*completar un todo con las partes que faltaban*"<sup>(6)</sup>. De donde surge una certera aproximación al concepto económico de integración pues -precisamente- *la completitud de un todo que llamamos espacio o bloque macro-económico, merced al aporte de una diversidad de partes que conceptuamos como unidades políticas y económicas autónomas e iguales institucionalmente*, es el objetivo de todo proceso económico integracionista.

Luego, un concepto operativo del fenómeno puede quedar enunciado en los siguientes términos: *la integración económica y social es un proceso de complementación en dichos planos, llevado a cabo por diversas unidades políticas institucionalmente iguales y autónomas, que admite una sucesión o una yuxtaposición simultánea de grados o formas, con la finalidad de formar un espacio o bloque macroeconómico completo y desarrollado*. Concepto que trasluce la aspiración común de autarquía política y económica, es decir, que el espacio o bloque económico y social se baste a sí mismo, eliminando o atenuando la dependencia política y económica proveniente del espacio exterior.

Pero el concepto, también destaca la dinámica de la integración, que puede implicar una sucesión o una yuxtaposición simultánea de grados o formas, esto es: *una progresiva intensificación del proceso por aplicación sucesiva de grados o formas, lo que da lugar a una modalidad lenta de*

---

<sup>(6)</sup> Diccionario cit., pág. 784.

*integración* (de las formas más simples a las más complejas), o, *una yuxtaposición simultánea de los diversos grados o formas que da lugar a una modalidad rápida de integración*. Esos grados o formas que pueden aplicarse sucesiva o simultáneamente, van desde las simples medidas tendientes a liberar el intercambio comercial entre las diversas unidades políticas autónomas, hasta las más complejas como son: la zona de libre comercio, la unión aduanera, el mercado común y la unión económica, cada una de las cuales determina importantes repercusiones sociales e institucionales, pues, según sea la modalidad con que se desarrolle, el proceso integracionista puede involucrar, a su vez, todos los grados o formas institucionales, "desde aquellas que se basan en esquemas predominantemente intergubernamentales, hasta las formas más avanzadas de supranacionalidad"<sup>(7)</sup>.

D) *Las relaciones e implicancias entre la descentralización política en grado de federalismo y la integración económica y social*; surgen como una consecuencia lógica de lo expuesto precedentemente. En efecto, los conceptos esbozados permiten ubicar a la descentralización política en grado de federalismo como el esquema institucional más adecuado para la aplicación inmediata de un modelo complejo de integración económica y social. Ello es así, porque *dentro de este esquema, por una parte, las diversas unidades políticas concurrentes se encuentran en libertad e igualdad institucional para realizar un fluido intercambio comercial recíproco, sin que el mismo pueda ser obstaculizado por el influjo de un centro de poder hegemónico y absorbente* (recordemos en este punto la propuesta complementaria del N°19 de las Instrucciones que expresa: "Que precisa e indispensablemente, sea fuera de Buenos Aires donde resida el sitio del Gobierno de las Provincias "Unidas") y, *por otra parte, el centro orgánico de poder que nuclea al sistema federal, se encuentra facultado exclusiva y expresamente para coordinar los procesos integracionistas entre las unidades políticas, haciéndolas tender hacia la finalidad común y primordial de formar un bloque económico completo y desarrollado*.

Todo ello, además, bajo un régimen institucional estable como es el de la Federación a diferencia del de la Confederación.

Pero también, como es ley de la historia, el ejercicio de la libertad de intercambio entre las diversas unidades políticas e institucionales, al romper con el aislamiento regionalista, mediante la libre circulación de bienes, servicios y personas entre ellas, se acrecienta el todo que es el sistema federal, lo que hace del proceso de integración económica y social el factor -por excelencia- creador, fortalecedor y multiplicador de las bases que consolidan a un Estado nacional federal.

---

<sup>(7)</sup> PAOLUCCI, F., "Normas Constitucionales sobre Integración Económica y Social", Rev. de la Fac. de Der. y Cs. Ss., N°19, pág. 203, Mont. 1967.



Ahora bien, todas estas ideas que adelantamos, requieren ubicación en las circunstancias de tiempo y de lugar en las que actuaron, lo que nos induce a intentar una sucinta caracterización histórica del federalismo rioplatense, como movimiento político, a través de sus principales antecedentes y causas determinantes.

## V. EL FEDERALISMO RIOPLATENSE: SUS PRINCIPALES ANTECEDENTES Y CAUSAS DETERMINANTES

A) *La caracterización del federalismo rioplatense por la tendencia del movimiento originario hacia la descentralización política*; tiene como ya lo adelantáramos relevancia explicativa para nuestro enfoque, pues precisamente dicha tendencia originaria, según haya sido centrífuga, (del centro a la periferia) o centrípeta, (de la periferia al centro), por estar económicamente condicionada, determina la importancia del factor institucional. Así, un movimiento de centrifugación política, en virtud del cual las unidades políticas se apartan de un centro de poder hegemónico, pone en primer plano la necesidad de aplicar un modelo de integración económica y social cuando se trata de reconstruir y acrecentar la unidad federal en el pluralismo estatal o provincial. Mientras que un movimiento de centripetación política, en virtud del cual las diversas unidades políticas se estrechan en torno a un centro de poder orgánico común, presupone un estado de integración económica y social ya comenzada, avanzada o cuya concreción no choca con el obstáculo proveniente de un poderoso centro de poder político-económico dentro del sistema, lo que hace menos relevante a la integración económica en relación a la consolidación del sistema federal, como parece haber acontecido en la formación constitucional de los Estados Unidos de Norte América<sup>(8)</sup>.

Nosotros, contrariamente a lo sostenido por algunas opiniones historiográficas en nuestro medio<sup>(9)</sup>, e inversamente a lo sucedido en el movimiento federalista norteamericano, vemos en el federalismo rioplatense un vasto movimiento de centrifugación política, en virtud del cual, *diversas unidades administrativas y territoriales que conformaron el virreinato del Río de la Plata se apartaron del centro de poder hegemónico que fue la provincia de Buenos Aires y de su gobierno revolucionario, afirmando sus respectivas autonomías y su común pertenencia nacional*. Y lo visualizamos de esta manera -principal-

---

<sup>(8)</sup> CURTIS, J.T., "Historia del Origen, Formación y Adopción de la Constitución de Estados Unidos", Imprenta del Siglo, Bs. Aires, 1866, págs. 5, 10, 14, 24 y 25.

<sup>(9)</sup> GONZALEZ, A.D., "Las Primeras Fórmulas Constitucionales en los Países del Plata", (1810-1814) Ed. Barreiro y Ramos S.A., Mont. 1962, págs. 253 y 254.

mente- por la sencilla razón de que desde el punto de vista institucional, el virreinato platense constituyó no solamente una unidad u ordenamiento administrativo, sino, también, una organización política que la revolución de Mayo quebró definitivamente de hecho y de derecho, no siendo suficiente para negarle esta característica, la diversidad de regionalismos que, aunque cierta, nunca comprometió la unidad general del conjunto. Por eso pensamos que, el problema de reconstruir la unidad o comunidad nacional -quebrada por el movimiento de centrifugación política- involucró prioritariamente la cuestión económica, determinante principal de dicho movimiento y también, factor de reconstrucción y cohesión nacional mediante la liberación paritaria del comercio inter-provincial en un esquema integracionista.

Pero la afirmación de esta línea argumental, necesita del repaso de los principales antecedentes y factores determinantes del federalismo rioplatense, para confirmar la caracterización histórica del movimiento, visualizar la relevancia determinante del factor económico y la necesidad política de aplicar un modelo de integración económica como factor de reconstrucción y cohesión nacional del Estado Federal.

B) *Los principales antecedentes y causas determinantes del federalismo*; los agruparemos en dos grandes rubros: los político-administrativos y los económicos. En el plano político, destacamos la centralización administrativa y jurisdiccional absorbente ejercida desde el cargo de virrey, que reproducía en las colonias el absolutismo monárquico peninsular. En un territorio tan vasto como el del virreinato platense, esta característica condujo a la inexorable laxitud de los vínculos regionales con el poder central, origen del vacío administrativo, fermento del auto-gobierno y del inconformismo pulsador hacia el cambio institucional. Semejante régimen, no pudo menos que privilegiar a la sede virreinal de múltiples formas, hasta situarlas en calidad de metrópoli subalterna en relación a las demás provincias.

En el plano económico debemos consignar el estado de anemia de las regiones o provincias debida a la preponderante superposición de tres tipos de intereses: *los de la metrópoli colonial*, *los de la metrópoli subalterna*, (provincia de Buenos Aires) y *los de la incipiente hegemonía comercial de Inglaterra*. Respecto a los intereses de la metrópoli colonial, "los planes borbónicos para mejorar la economía de los dominios americanos, habían omitido deliberadamente fomentar las actividades industriales a fin de preservar las de la península"<sup>(10)</sup>, lo que dibujó un panorama económico generalizado y caracterizado por la prevalencia de los productos de la ganadería y agricultura

---

<sup>(10)</sup> MARILUZ URQUIJO, J.M., "Aspectos de la Política Proteccionista durante la década 1810-1820", Bol. de la Academia Nacional de Historia, Vol. XXXVII, Bs. Aires, 1965, pág. 86.

y declinación de todas las industrias locales que, aún hoy se conservan como resabios coloniales en innumerables regiones platenses. A esta intencional omisión, debemos sumar las pesadas cargas fiscales impuestas desde la metrópoli, para tener solamente una idea de la importancia de la política económica peninsular para la configuración de los intereses vernáculos a favor de la independencia, el federalismo y la integración económica regional. No obstante, fue la incidencia de los intereses de Buenos Aires, la provincia metrópoli, los que mayor importancia tuvieron para la conformación del movimiento federalista y de la idea económica integracionista. Tal lo que expresa y avala una abundante historiografía que, al respecto, ha expresado opiniones tan significativas como las siguientes: "En verdad se ha prestado insuficiente atención a los factores económicos en la historia del desarrollo del federalismo. El hecho de que Buenos Aires y su provincia ganaran en todo sentido por la revolución de 1810, en tanto que las demás provincias perdieran en grado diferente, ayuda a explicar el crecimiento del movimiento federal, que apuntaba a que los gobiernos locales quedaran en manos locales y no en las de los "-codiciosos porteños-", por eso, "la propagación del federalismo ...no fue asunto exclusivamente político, sino una reacción... cuya principal causa puede hallarse en los apremios económicos"<sup>(11)</sup> "porque Buenos Aires pretendió siempre mantener a las provincias siendo colonias de la capital, después de haberlo sido de España..., no tuvo otro propósito que tomar a las provincias todo su comercio, todo su tesoro, todo su poder"<sup>(12)</sup>.

Y así fue, mediante su férreo monopolio portuario y aduanero, Buenos Aires absorbía toda la producción del interior para repartirla al exterior y, a su vez, recibía y repartía hacia el interior todas las mercaderías procedentes del exterior. De esta forma, desarrolla la actividad más lucrativa del virreinato situándose en calidad de provincia hegemónica, conforma una poderosa clase social oligárquica y mantiene a las demás provincias en un conveniente aislacionismo que contribuyó notablemente a perfilar el círculo de la dependencia económica y la pobreza de una vasta región.

Pero a estos dos tipos de intereses señalados, habría de sumarse, con posterioridad al año 1791, los del país que -entonces- marchaba a la cabeza de la revolución industrial; la Gran Bretaña, mediante una modalidad de actuación que caracterizamos como de recíproca colaboración con las oligarquías comerciales portuarias del Plata, sobre todo la porteña.

---

<sup>(11)</sup> SREET, J., "Artigas y la Emancipación del Uruguay", Ed. Barreiro y Ramos, Mont. 1980, pág. 167.

<sup>(12)</sup> ALBERDI, J. B., op. cit. págs. 128-129 y 150-151.

En una primera etapa, mediante una agresiva política de penetración mercantil por medio del contrabando y los permisos especiales otorgados desde Buenos Aires y Montevideo y, en una segunda etapa, más lícitamente al amparo de la política liberal metropolitana. De esta forma, la penetración comercial inglesa -favorecida como fuente de recursos fiscales por la metrópoli- se constituyó en el golpe de gracia para las anémicas economías provinciales, terminando por inundar los mercados y arruinar irremisiblemente las industrias locales. En el año revolucionario de 1810, el panorama generalizado de las provincias platenses estaba caracterizado por el aislacionismo comercial, la declinación y ruina de las industrias locales y la prevalencia de los productos de la ganadería y agricultura como únicas fuentes de recursos, que hacen a la dependencia económica y consecuente pobreza de las naciones.

Por todo ello, parecen completamente justificadas las expresiones de un autor, que tanto se acerca a nuestro método interpretativo, cuando expresa: "Las instrucciones orientales..., planteaban de manera inequívoca las grandes libertades básicas de comercio, de navegación, de tránsito, incidiendo... sobre vitales intereses y privilegios de la capital. Esas libertades económicas..., develan el punto neurálgico de la unidad rioplatense. Ellas constituían ya, desde las jornadas iniciales de Mayo la gran cuestión nacional por excelencia, transformándose en causa y nervio de acontecimientos... determinantes de la guerra civil", concluyendo en que, "el fracaso de Artigas en 1813 y 1814, y el de la Liga Federal en 1815, en sus tentativas de entendimiento con Buenos Aires, más que a razones de carácter político, responde a causas de orden económico, *imponiéndose en el Río de la Plata, una vez más, la ley inexorable del materialismo histórico*"<sup>(13)</sup>.

Por último, vamos a concretar nuestro enfoque interpretativo de las Instrucciones del Año XIII, en cuya estructura -como lo adelantamos- vemos la articulación de una doble relación de instrumentalidad entre: descentralización política - integración económica y social- consolidación del Estado nacional federal, de cuya apreciación es presupuesto la breve exposición de su modelo integracionista.

## VI. EXAMEN ESTRUCTURAL DE LAS INSTRUCCIONES ORIENTALES: LA DOBLE RELACION DE INSTRUMENTALIDAD DESCENTRALIZACION POLITICA-INTEGRACIONECONOMICA-CONSOLIDACION DEL ESTADO NACIONAL FEDERAL

A) *El modelo de integración económica de las instrucciones; aparece claramente expuesto en las siguientes fórmulas: "ninguna traba o derecho se*

---

<sup>(13)</sup> DEMICHEL, A., "Artigas y su Obra Jurídico-Política", (Estudio Preliminar), Ed. Barreiro y Ramos S.A., Mont. 1955, pág. 56.

*impondrá sobre artículos exportados de una provincia a otra. Ninguna preferencia se dará por cualquier regulación de comercio o renta a los puertos de una provincia sobre los de las otras; ni los barcos destinados de una provincia a otra serán obligados a entrar, anclar o pagar derechos en una tercera". "Todos los derechos, impuestos o sisas que se impongan a las introducciones extranjeras, serán iguales en todas las Provincias Unidas, debiendo ser recargados solamente aquellos que perjudiquen nuestras artes o fábricas, a fin de dar fomento a la industria nacional"* (Instrucciones del 5 de abril y del 13 de abril de 1813, Fuente: Demicheli, A.: "Artigas y su Obra Jurídico-política"). En estas sencillas y concisas fórmulas aparecen sucesivamente enunciados tres grados o formas de integración económica que son: *el mercado común, la unión aduanera y el principio de la unión económica mediante proteccionismo industrial, razón por la cual, podemos calificar a la propuesta integracionista de las instrucciones como exponente de un modelo complejo de integración, pues yuxtapone simultáneamente diversos grados o formas integracionistas para lograr la más rápida conformación de un espacio o bloque económico completo, en el contexto político y geográfico de las Provincias Unidas.*

Semejante modelo económico, cuya formulación tuvo similitudes con la de las libertades económicas proclamadas por el constitucionalismo angloamericano, aunque un sentido político completamente diverso -de allí su significación y trascendencia- y que no aparece en ninguna de las instrucciones conocidas impartidas por otras provincias, no solamente previó "el primer texto en el que se expresa de manera explícita el anhelo de fomentar la industria vernácula mediante una bien regulada política aduanera"<sup>(14)</sup>, sino que, yendo mucho más lejos, propone un complejo modelo integracionista hábil para la constitución de un bloque económico completo regulado por el principio de igualdad en las posibilidades de desarrollo económico de las provincias concurrentes. A esta altura, nos vamos a permitir una breve digresión para incursionar más incisivamente en el plano de la historiografía general rioplatense, intentando contestar una pregunta muy recurrida por los historiadores y que alguno ha formulado en los siguientes términos: "¿Por qué, pues, para la Asamblea de 1813 fueron aceptados poderes con instrucciones presentadas por diputaciones provinciales" -conteniendo fórmulas institucionales muy similares a la propuesta por las instrucciones orientales, caso de Córdoba, Jujuy, La Rioja, etc... y muy especialmente Tucumán que proponía el esquema federal aunque sin la precisión conceptual de las instrucciones orientales- "y, al mismo tiempo, rechazó los poderes de los diputados orientales", bajo el increíble pretexto de

---

<sup>(14)</sup> MARILUZ URQUIJO, J.M., op. cit., pág. 86.

vicios de forma?<sup>(15)</sup>. Nosotros no abrigamos ninguna duda de que fue la propuesta económica integracionista, más que la forma institucional federal la que, al chocar abiertamente contra los intereses económicos y comerciales del centralismo porteño, determinó principal e inmediatamente el rechazo de los poderes de la diputación oriental por parte de la Asamblea. Había que impedir el ingreso de la sabia o substancia económica del federalismo dotado de gran expansividad política, aunque podía ingresar el sistema formal federal, vacío de su vital contenido, para preservar la substancia económica absorbente y oligárquica del centralismo porteño.

Ahora bien, este modelo de integración económica necesitaba de un esquema institucional que facilitara y garantizara, desde el comienzo, su efectiva realización, y esta necesidad, visualizada por una personalidad política brillante, se tradujo en *una estructura conceptual compuesta por un conjunto de fórmulas asociadas que denotan ciertas relaciones lógicas instrumentales entre conceptos constitucionales, económicos y políticos* que conforman la auténtica arquitectura del documento artiguista, y que, para nosotros, son los siguientes;

B) *La relación de instrumentalidad inmediata entre el proyecto de máxima descentralización política y el modelo de integración económica*; que apreciamos como la relación fundamental y en virtud de la cual, *el proyecto de máxima descentralización política preconizado en las instrucciones, fue situado en relación de medio a fin respecto de la realización del modelo de integración económica y social como objetivo inmediato y principal, del constitucionalismo artiguista.*

Pero la precitada relación estructural, con ser la más relevante -desde nuestro punto de vista- no agota las relaciones lógicas de esta índole en la estructura global de las instrucciones que, apreciada desde un punto de vista teleológico, revela también, la existencia de un objetivo político superior en relación al cual, el modelo de integración económica aparece como el medio infraestructural más adecuado para su realización, lo que nos conduce a destacar por último;

C) *La relación de instrumentalidad mediata entre el modelo de integración económica y la consolidación del Estado Nacional Federal*; en virtud de la cual, por una parte, *se buscó contemplar la necesidad política de ajuste o sujeción al sistema federal de las diversas unidades políticas provinciales, que -como lo expusimos- habían devenido tales como consecuencia del proceso de centrifugación política.* Ajuste que no podía advenir con la sola y simple implantación del sistema institucional federal-formal, porque requería de

---

<sup>(15)</sup> GONZALEZ CALDERON, C., "Artigas y el Federalismo Republicano", Rev. del Instituto histórico y geográfico del Uruguay, Mont. 968, pág. 25.

la actuación de factores infraestructurales dinámicos y constructivos -como los que libera un proceso de integración económica- capaces de coadyuvar a la constitución real de la unidad política, cultural e institucional del Estado Federal. Y, por otra parte, se entendió que un proceso integracionista avanzado en el ámbito interprovincial -de allí la mediatez de esta relación- con la consecuente estabilidad y multiplicación de las relaciones socio-económicas que crea, y el desarrollo económico general e igualitario, aseguraría la consolidación y el fortalecimiento del objetivo político supremo reflejado en las instrucciones -de mediata realización- un poderoso Estado Nacional Federal.

## V. ALGUNAS CONCLUSIONES PROVISIONALES

No es este un trabajo que pueda cerrarse de manera concluyente, por su carácter abierto a la reflexión y a la polémica, que es la tesitura que reclama, el tema tratado y en enfoque que hemos ofrecido. Por eso, vamos a terminarlo -por ahora- señalando a modo de conclusión, algunos puntos o derivaciones concretas que -quizás- ayuden a complementar un enfoque similar, pero más completo y mejor fundamentado. Ellas son las siguientes:

*Primero:* que el aporte más significativo y trascendente del pensamiento jurídico artiguista en las Instrucciones del Año XIII, a la historia del constitucionalismo rioplatense y latinoamericano, bien pudo haber sido el modelo de integración económica y social, en lugar de la readaptación del sistema institucional federal -tan exclusivamente destacado por la historiografía tradicional -conocido y experimentado en los Estados Unidos de Norteamérica mucho antes de expedirse las Instrucciones orientales.

*Segundo:* que parece haber sido este aporte, lo que hizo de las Instrucciones Orientales la verdadera piedra del escándalo rioplatense en el año 1813, y el principal factor coadyuvante para el desencadenamiento de importantes ulterioridades en la historia de la nación oriental, como fueron; la consolidación de la posición de la Banda Oriental como centro fundamental de resistencia al centralismo, el comienzo del progresivo aislamiento de la Provincia de su contexto político y cultural -las Provincias del Río de la Plata- y el estrechamiento del horizonte político del caudillo oriental, tan vasto y profundo en las Instrucciones del Año XIII, tan acotado posteriormente en el Reglamento Provisorio del Año XV<sup>(16)</sup>.

*Tercero:* que con este relevante aporte, bien puede ser que a la nación oriental corresponda el destacado mérito de haber propuesto, por primera vez

---

<sup>(16)</sup> VAZQUEZ FRANCO, G., "Tierra y Derecho en la Rebelión Oriental", (a propósito del Reglamento Provisorio del año XV) Ed. Proyección, Mont. 1988, págs. 26 y 27.

en el todo el ámbito latinoamericano, la iniciativa de una compleja y avanzada integración económica y social en el año 1813.

*Cuarto:* que si bien el tema de la integración económica y social, fue constitucionalizado por primera vez en la Constitución venezolana de 1961, y por segunda vez en la Constitución uruguaya vigente, fue con las Instrucciones del Año XIII -verdadero proyecto constitucional por razón de materia- cuando por primera vez se elevó el tema a la jerarquía de materia constitucional que, según parece, no dejará de ostentar en el futuro; y

*Quinto:* que la recurrencia histórica de la nación oriental en materia de integración, quizás pueda estar mostrando una realidad histórica subyacente, según la cual, podríamos estar inmersos dentro de un gran ciclo o movimiento histórico en materia de integración que, principiando políticamente con el movimiento federalista rioplatense y teóricamente con las Instrucciones del Año XIII, y pasando -en los planos jurídicos y políticos prácticos- por la constitucionalización del tema en la constitución nacional y los esfuerzos integracionistas que actualmente realizan Argentina, Paraguay, Brasil y Uruguay en una perspectiva geopolítica más amplia -quizás pueda dar lugar en un futuro, al desencadenamiento de un proceso de centripetación política y consecuente formulación de un derecho dogmático y orgánicamente comunitario, que nos incluya, dibujando formas institucionales similares a las del Estado Federal. Porque como bien se ha dicho, la organización supranacional es un punto en una línea de evolución histórica transitoria que va de entidad nacional soberana hacia la unidad supranacional solidaria, de la intergubernamental a lo federal"<sup>(17)</sup>. Si así fuera, quizás podamos augurar un futuro reencuentro de la nación oriental con el ideario institucional de Artigas que entonces- habrá demostrado definitivamente la grandeza, fortaleza y perennidad de las cosas que condensan "la gravitación imponderable de las grandes aspiraciones populares"<sup>(18)</sup>.

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

MIRANDA, H. "*Las Instrucciones del Año XIII*", Col. Clásicos Uruguayos, Vol. 46. Biblioteca Artigas, Mont. 1964.

DEMICHELI, A., "*Formación Constitucional Rioplatense*", ler. Premio en el concurso de la Fac. de Der. y Cs. Ss. de Mont., III tomos, 1955.

---

<sup>(17)</sup> CONSTANTINESCO, A., "La Supranacionalidad en las Comunidades Europeas" Anuario de Derecho Internacional, Vol. IV, Mont. 1965-1966, pág. 66.

<sup>(18)</sup> DEMICHELI, A., op. cit., pág. 73.



- GONZALEZ, A., *"Las Primeras Fórmulas Constitucionales en los Países del Plata"*, Ed. Barreiro y Ramos S.A., Mont. 1962.
- PETIT MUÑOZ, E., *"El Federalismo de Artigas y el Federalismo Norteamericano; dos fórmulas idénticas para fines opuestos"*. Semanario Marcha, N° de homenaje a Artigas, Mont. 20 de junio de 1964.
- DEUS, S., *"Historia Constitucional del Uruguay"* ed. F.C.U., Mont. 1977.
- RAMIREZ, C. M., *"Artigas"*, Col. Clásicos Uruguayos, Vol. I, Mont. 1985.
- CURTIS, J.T., *"Historia del Origen, Formación y Adopción de la Constitución de los Estados Unidos"* Imprenta del Siglo, Bs. Aires 1866.
- MARILUZ URQUIJO, J.M., *"Aspectos de la Política Proteccionista durante la década 1810-1820"*, Rev. del Inst. de Historia del Derecho Ricardo Levene, N°17, Bs. Aires 1966.
- VAZQUEZ FRANCO, G., *"Tierra y Derecho en la República Oriental"* Ed. Proyección, Mont. 1988.
- SCHMITT, K., *"Teoría de la Constitución"*, Ed. Alianza-Universidad-Textos. Madrid, 1982.
- HAURIU, M., *"Precis du Droit Administratif et du Droit Public"*, 10ª ed. Paris, 1921.
- CAGNONI, J.A., *"Las Regiones y la Descentralización Territorial"*, Ed. FCU, Mont. 1979.
- PAOLILLO, F., *"Normas Constitucionales sobre Integración Económica - Social"*, Rev. de la Fac. de Der. y Cs. Ss., N°19, Mont. 1967.
- CONSTANTINESCO, A., *"La Supranacionalidad en las Comunidades Europeas"*, Anuario Uruguayo de Der. Internacional, Vol. IV, Mont. 1965.
- GONZALEZ CALDERON, C., *"Artigas y el Federalismo Republicano"*, Rev. del Inst. Histórico y Geográfico del Uruguay, Mont. 1968.

