

EN TORNO A LA CONCENTRACIÓN DEL PODER EN EL RÍO DE LA PLATA. ARGUMENTOS SOBRE LA CONFORMACIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN EL PRIMER TRIENIO DE LA REVOLUCIÓN DE MAYO (1810 – 1813)

CONCENTRATION OF POWER IN THE *RÍO DE LA PLATA*. ARGUMENTS ON THE CONFORMATION OF THE EXECUTIVE POWER IN THE FIRST TRIENNIUM OF THE *REVOLUCIÓN DE MAYO (1810 – 1813)*

Maximiliano Ferrero
Universidad Nacional del Litoral

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. – II. ¿REPÚBLICAS O MONARQUÍAS? – III. UNA REPÚBLICA PARA LOS MODERNOS: LA APARICIÓN DE UN LIBERALISMO REPUBLICANO EN FRANCIA. – IV. DE MUCHOS A UNO: LOS PRIMEROS PASOS HACIA LA CONCENTRACIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN EL RÍO DE LA PLATA. – V. CONSIDERACIONES FINALES

Resumen

Este trabajo explora las ideas constitucionales en torno al Poder Ejecutivo en el primer trienio de la Revolución de Mayo de 1810 en el Río de la Plata. El objetivo es mostrar que en los primeros ensayos de división de los poderes en el ámbito rioplatense existió una preferencia por ejecutivos colegiados, razón por la cual se estableció un Triunvirato. Sin embargo, muy pronto aparecen en la prensa argumentos a favor de la concentración de las funciones ejecutivas en una persona, esgrimidos por Bernardo de Monteagudo, representante del partido morenista. Este personaje recurrirá primero a la tradición romana y rousseauiana con el fin de proponer una dictadura hasta sostener la necesidad de imitar la solución presidencial que había dado la constitución de Filadelfia.

Abstract

This article explores the constitutional ideas concerning the Executive Power in the first triennium of the *Revolución de Mayo*, 1810 in the *Río de la Plata*. The main objective is to show that in the first essays of the division of powers, collegiate executives were preferred. For this reason, a *Triunvirato* was first established. Nevertheless, soon some arguments appear in the press in favour of the concentration of the executive functions in one person. Those were used by Bernardo de Monteagudo, member of the morenist party. Monteagudo will first appeal to the roman tradition in order to propose a dictatorship. After that, he will sustain to imitate the presidential solution of the constitution of Philadelphia.

Palabras clave: Revolución – Constitución – Río de la Plata – Poder Ejecutivo – Bernardo de Monteagudo

Keywords: Revolution – Constitution – *Río de la Plata* – Executive Power – Bernardo de Monteagudo

I. INTRODUCCIÓN

La constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, sancionada por la Convención Constitucional de Filadelfia en 1787, es innovadora en varios sentidos. No sólo por ser la primera constitución codificada, sino porque en su articulado, establece dos creaciones institucionales destinadas a perdurar en los siglos venideros y a extenderse ampliamente más allá de las fronteras del país que estaba naciendo. Como veremos, una de estas innovaciones será particularmente interesante para nuestro trabajo.

La primera de ellas es el Estado federal o la Federación, que, tal como advierte el historiador José Carlos Chiaramonte¹, es necesario diferenciar de la Confederación. En efecto, el concepto de *Confederación*, al que ya aludía Montesquieu², hace referencia a una forma política más antigua que asociaba Estados independientes, los cuales decidían unirse por alguna razón (por ejemplo, la defensa frente a algún agresor externo mayor), sin que esto afectara – o disminuyera – su carácter soberano, motivo por el cual, continuaban siendo sujetos de derecho internacional. Bajo esta forma, se habían organizado las ex colonias de América del Norte después de su independencia de Inglaterra, a partir de la firma de *Los Artículos de la Confederación y la Unión Perpetua* y hasta la sanción de la mencionada constitución de Filadelfia. En el Río de la Plata, encontramos esta forma de organización después del fracaso de la constitución centralista de 1826, entre la firma del *Pacto Federal* de 1831 y la sanción de la constitución de 1853. Diferenciada de la confederación, la fórmula de la *Federación* hace referencia a la creación de un nuevo actor internacional, es decir, un poder central que posee jurisdicción sobre los habitantes de cada uno de los Estados miembros, en todo aquello que establece la constitución. Así, la forma que toman las ex colonias del Norte a partir de 1787 y las provincias del Río de la Plata después de 1853, es la del Estado federal.

La segunda innovación institucional de la constitución de 1787 es la titularidad unipersonal del Poder Ejecutivo en la así llamada figura del presidente, dentro del marco de una organización estatal republicana. La defensa teórica de este dispositivo corresponde en gran medida a las ideas de Alexander Hamilton, publicadas en diversos artículos de *El Correo de Nueva York* entre el 11 de marzo y el 4 de abril de 1788. Modelo que, por otra parte, sería adoptado por la mayoría de las constituciones latinoamericanas después de variados y fallidos intentos por establecer ordenamientos duraderos. Principalmente, a partir de la estabilización constitucional que, desde aproximadamente, mediados del siglo XIX se registra en la región, en cierto modo, gracias a lo que Roberto Gargarella ha denominado un “pacto liberal conservador”³. Volviendo a las colonias del

¹ José Carlos Chiaramonte, *Raíces históricas del federalismo latinoamericano*, Sudamericana, Bs. As., 2016

² Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, Losada, Bs. As., 2007 [1748], p. 175

³ Retomando un artículo publicado por Bartolomé Mitre en 1857, denominado *Ideas conservadoras de buena ley*, Roberto Gargarella reconoce la presencia de tres posturas constitucionales en el siglo XIX hispanamericano: radicalismo, liberalismo y conservadurismo. A partir de lo que llama un “constitucionalismo de fusión” sostiene que las últimas dos resultaban más proclives a converger políticamente. Dicha convergencia se plasmará, en el Río de la Plata, en la constitución de 1853 como estrategia para dejar atrás el extenso periodo rosista (Roberto Gargarella, *La sala de máquinas de la constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810 – 2010)*, Katz, Bs. As., 2016, pp. 49-89)

Norte, puede considerarse al presidencialismo⁴ como una herencia de su propia organización colonial. De hecho, aquellas colonias habían desarrollado a lo largo del siglo XVIII cierta experiencia de autogobierno y contaban al menos con una precaria forma de división de poderes entre las asambleas representativas locales y los gobernadores nombrados por el monarca británico. Si consideramos que la Revolución de Independencia Norteamericana se muestra preferentemente como antiparlamentaria antes que antimonárquica⁵, ya que será un conflicto impositivo el que funcionará como disparador del gesto rupturista con la metrópoli, se advierte una forma de continuidad del poder gubernativo monocrático en la figura del presidente como vértice del sistema político. Dicha idea, - que la revolución del Norte es antiparlamentaria, antes que antimonárquica -, no es específicamente novedosa. A principios del siglo XX, en una obra publicada por el político francés Joseph Barthélemy, éste hace referencia a que es posible advertir una *confiance* al Ejecutivo y una *méfiance* a los Legislativos en las constituciones particulares de los Estados de la Unión norteamericana, que luego de su independencia pasan por dos estadios⁶.

En el caso de la Revolución Francesa, ocurrirá exactamente lo contrario, ya que la desconfianza de los legisladores recaerá sobre todo en la figura del monarca. Los franceses optarán en las constituciones producidas durante el período revolucionario por Ejecutivos colegiados, al menos hasta la del año X (1802), en la que se establece un Primer Cónsul con carácter vitalicio en la figura de Napoleón Bonaparte.

El presente artículo pretende analizar el impacto que ciertas ideas constitucionales han tenido sobre los primeros argumentos esgrimidos en la revolución rioplatense en torno a la conformación de un Poder Ejecutivo, principalmente, en el primer trienio del experimento autonomista. Si bien en un principio, dichos argumentos confluyen en la instalación de un triunvirato a cargo de las funciones ejecutivas, pocos meses después, aparecen en la prensa revolucionaria, posturas que defendían reemplazar la colegialidad por la concentración del poder en una sola persona. Éstas pertenecen a la pluma de Bernardo de Monteagudo quien, recurriendo a la tradición republicana clásica recuperada por pensadores franceses del siglo XVIII, abogaba por la instalación de una dictadura, ya desde el año 1812. Su posición respecto a la concentración del Poder Ejecutivo se fortalecerá desde su rol como participante del *Redactor de la Asamblea del año XIII* y desde sus publicaciones en la *Gaceta Ministerial*, aunque se debilitará el argumento dictatorial. Creemos que en este período es posible advertir lo que podríamos denominar un “giro madisoniano” en el pensamiento de Monteagudo, ya que este revolucionario abandona progresivamente sus modelos teóricos clásicos (la propuesta de la dictadura) al tiempo que pondera la institución de la presidencia creada por la constitución de

⁴ En cuanto a la noción de “Sistema presidencial” seguimos las referencias establecidas por Sartori. De acuerdo con el politólogo italiano las características que definen al presidencialismo son: la elección popular directa o indirecta del Jefe de Estado por un lapso determinado, el titular del Ejecutivo no es designado ni desbancado mediante el voto parlamentario, el gobierno es una prerrogativa presidencial y finalmente, la jefatura de Estado y de gobierno recaen sobre la misma persona. (Ver: Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, FCE, México, 2005)

⁵ Paolo Colombo, *Gobierno. Léxico de política*, Nueva Visión, Bs. As., 2003, pp. 93-95

⁶ Joseph Barthélemy, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, Giard et Brière, 1906, p. 55

Filadelfia, que había encontrado en James Madison a su principal defensor. Para ello, hemos organizado este trabajo de la siguiente manera: en el primer párrafo analizamos algunos cruces teóricos posibles entre los conceptos de República y Monarquía a partir de un debate entre Thomas Paine y Emmanuel Sieyès, en donde este último distingue a esas formas de gobierno en función de la composición del Poder Ejecutivo. En el segundo párrafo atenderemos los aportes que algunos autores de un incipiente liberalismo francés – Mme. De Staël y Benjamín Constant – realizaran en el período postermidoriano con el fin de sostener la construcción de una república para un gran país. Veremos que en este intento, la visión de un ejecutivo colegiado es primordial para garantizar la estabilidad del gobierno y que para ello es fundamental introducir un principio monárquico a la organización republicana. Finalmente, en el último párrafo, analizaremos el impacto de estas ideas en los primeros debates que en el Río de la Plata, apuntaban a fundamentar las instituciones del nuevo orden.

II. ¿REPÚBLICAS O MONARQUÍAS?

Entre el 6 y 16 de julio de 1791 se publican tres cartas en las páginas del periódico *Le Moniteur* de París de una pequeña controversia entre Thomas Paine y Emmanuel-Joseph Sieyès en torno al concepto de *República*. A partir de dichos escritos, es posible observar que, en términos generales, Tanto Paine como Sieyès, se oponen a pensar el republicanismo dentro del universo teórico del humanismo cívico, cuyas ideas tanto se habían extendido a lo largo del siglo XVIII en Francia⁷. Recordemos, por ejemplo, la ya célebre advertencia que Montesquieu agregara a la publicación de su *Espíritu de las Leyes* en 1748: “[...] lo que llamo virtud en la república, es el amor de la patria, es decir, el amor de [sic] la igualdad. No se trata de una virtud moral, ni de una virtud cristiana; es la virtud política; y es ésta el resorte que mueve al gobierno republicano”⁸. Prevista por Rousseau y por Montesquieu para espacios geográficos limitados⁹, la República giraba, en la tradición heredada del pensamiento clásico, alrededor del concepto de virtud.

Al igual que Paine y Sieyès, Benjamín Constant también se alejará de la tradición republicana clásica. Llegado a Francia poco después de la caída de Robespierre, este autor comienza a adquirir su fama como publicista con una serie de publicaciones de carácter panfletario en las cuales es posible observar una férrea defensa del régimen republicano del Directorio. Aproximadamente, entre 1800 y 1803 comienza la redacción de un tratado cuyo título adelanta los

⁷ Como señala María Luisa Sánchez Mejías, durante la época revolucionaria aparece en Francia un renovado interés por las reflexiones de los clásicos y por el republicanismo clásico. En 1796, Sismondi escribe sus *Recherches sur les constitutions des peuples libres* donde refiere un capítulo entero a “Des républiques d’Italie dans le Moyen Âge”. En 1797 aparece una nueva traducción de la *Política* de Aristóteles y en 1799, una nueva edición de las obras de Maquiavelo. Sánchez Mejías (2003):196. A ello habría que agregarle la publicación en 1748 de *Del Espíritu de las Leyes* y el hecho de que Rousseau haya sido el mayor *best seller* a lo largo de la segunda mitad del siglo XVIII y durante la primera década revolucionaria. Ver Roger Barny, “Jean-Jacques Rousseau dans la Révolution”, *Dix-huitième siècle*, n° 6, 1974, p. 62

⁸ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, op. Cit., p. 21

⁹ Así, por ejemplo, en el *Espíritu de las Leyes* se lee: “[E]stá en la naturaleza de una república tener sólo un pequeño territorio; sin esto, no puede subsistir”. *Ibid.*, p. 166

objetivos de la obra: *Fragments d'un ouvrage abandonné sur la possibilité d'une constitution républicaine dans un grand pays*¹⁰. En este texto, como observa Sánchez Mejías¹¹ (1992: 89), Constant emprende lo que la tipología de los regímenes políticos establecida en los primeros libros de *Del Espíritu de las Leyes* impide ver, esto es, una salida republicana para un país con la extensión, población y el grado de desarrollo económico que tenía Francia a fines del siglo XVIII.

Volviendo a la disputa entre Paine y Sieyès, su distanciamiento del humanismo cívico puede percibirse en la medida en que dicho cuerpo de ideas muestra sus limitaciones para traducirse en un complejo institucional que fundamente filosóficamente la construcción de una república, en un país con las dimensiones geográficas de Francia -lo que, por otra parte, quedará evidenciado más tarde con el fracaso del experimento jacobino. De esta forma, Paine se preocupa por diferenciar su idea de república tanto del modelo holandés como de las ciudades italianas, para entenderla, en línea con la reciente constitución norteamericana de Filadelfia, “simplemente como un gobierno por representación” y “fundado sobre los principios de la Declaración de Derechos”¹². Por su parte, Sieyès coincide con Paine en que todo régimen legítimo debe ser representativo: “sostengo que toda constitución en la que la representación no es su esencia, es una falsa constitución”¹³. Sin embargo, el abate va un poco más allá que Paine porque su definición de régimen representativo no excluye necesariamente la monarquía. Según Sieyès, lo que diferencia *monarquía* de *república* es la conformación del Poder Ejecutivo. Si éste es ejercido por un consejo nombrado por el pueblo o por una asamblea legislativa, se habrá formado una república. Si en cambio, el Ejecutivo es ejercido por un solo individuo de rango superior, puesto por encima de los ministerios o departamentos de la administración, representando la unidad estable del gobierno, estamos frente a una monarquía. Que esta magistratura sea electiva o hereditaria, es una cuestión de segundo orden. Así resume la diferencia entre ambos sistemas: “[A]quéello que

¹⁰ El primer folleto publicado por Constant, que le otorga la fama de defender una “position centriste” entre el extremismo jacobino y la restauración absolutista de los Borbones aparece en 1796. Raynaud, *Introducción a Constant* (2013):18. Denominado *De la force du gouvernement actuel de la France et de la nécessité de s'y rallier*, constituye una apología del régimen directorial. En el caso de los *Fragments*, la obra nunca fue publicada en vida del autor. Los mismos formarían parte de un gran tratado de política que Constant comenzara a redactar entre 1800 y 1803 y que tendría dos partes. Una primera, dedicada a temas filosófico – políticos que tampoco apareció en vida del autor y que después de ser ordenada, fue publicada a fines del siglo XX como su ya famoso escrito, *Principes de politique applicables a tous les gouvernements*. Los *Fragments*, por otro lado, habrían sido pensados por Constant como la segunda parte de este gran tratado en la que aquellos principios se aplicarían fácticamente para la construcción de las instituciones políticas en una república de 25 millones de habitantes. El editor de la traducción al español de la obra optó por titular la edición de los *Fragments* como *Una constitución para la república de los modernos*. Ver: Benjamín Constant, *Una constitución para la república de los modernos*, Tecnos, Madrid, 2013.

¹¹ Ma. Luisa Sánchez Mejías, *Benjamín Constant y la construcción del liberalismo posrevolucionario*, Alianza, Madrid, 1992, p. 89

¹² Emmanuel-Joseph Sieyès, *Political Writings*, Hackett Publishing Company, Indianapolis, 2003, p. 166

¹³ *Ibid.*, p. 168

los monárquicos realizarían a través de la unidad individual, los republicanos lo harían a partir de un cuerpo colegiado”¹⁴.

Ahora bien, al parecer, la imagen que Sieyès presenta de la monarquía resulta algo diferente de la habitual. Esto es, un régimen de gobierno unipersonal, caracterizado por lazos – más o menos – directos de consanguinidad entre los sucesivos herederos al trono. No obstante, en la historia de las teorías sobre las formas de gobierno, la voz “monarquía” no siempre hizo referencia a la sucesión familiar del poder regio. Esta idea, que nos remite directamente a las teorías monarquistas que a fines del siglo XVI cristalizan en torno al principio del derecho divino al trono, derivado de Dios y transmitido directamente al monarca, es, como se señala en el *Diccionario de Política* dirigido por Norberto Bobbio, una de las formas más recientes de la institución monárquica¹⁵. De hecho, en la monarquía romano-bárbara y feudal, el monarca era designado a través de una elección, aunque la misma recayera en general, sobre los miembros de unas pocas familias. Según el autor de la entrada¹⁶, la herencia del trono se fue estableciendo paralelamente a la construcción de los regímenes absolutistas, a medida que el papel del rey y del Estado fue ensanchándose progresivamente con el desarrollo de un ejército y una burocracia que demandaban un sistema de organización centralizado.

Si giramos la vista a los teóricos más importantes de las formas de gobierno, la monarquía no es necesariamente hereditaria. Como sabemos, en el *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, Locke desarrolla un sistema de gobierno que hace del Poder Legislativo el poder supremo del Estado y al Ejecutivo, un subordinado de aquel¹⁷. El pensador inglés define a la monarquía como aquella forma de gobierno en la que la facultad de hacer las leyes, está en manos de un solo hombre e identifica dos variables: “si dicho poder está vinculado a él y sus descendientes”, la monarquía será hereditaria, mientras que “si es solamente mientras viva, y a su muerte el poder de nombrarle sucesor vuelve a los miembros de la sociedad”¹⁸, se tratará de una monarquía electiva. El caso de Rousseau resulta igualmente paradigmático cuando en su ya famosa nota al pie del capítulo 6 en el libro II de *El Contrato social*, deja en claro que la monarquía puede ser republicana, definiendo a la República como “todo Estado regido por leyes, cualquiera que sea su forma de administración”¹⁹. La monarquía es compatible con la república bajo la condición de que el gobierno y el soberano no se confundan. Para Rousseau, ello implica una necesaria división de poderes: por un lado el Poder Ejecutivo a cargo del gobierno (magistrados) que puede ser ocupado por un monarca, cuyas funciones son la administración y ejecución de las leyes. Por otro lado, un poder legislativo que sólo puede recaer en el pueblo. El gobierno posee solamente la potestad de realizar actos particulares que no son de

¹⁴ Ibid., p. 169

¹⁵ Norberto Bobbio, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 2005, pp. 998-1003.

¹⁶ La entrada “monarquía” del mencionado Diccionario pertenece a Paolo Colliva.

¹⁷ John Locke, *Segundo Tratado sobre el Gobierno*, Gredos, Madrid, 2015 [1689]. Ver especialmente caps. 9 al 13

¹⁸ Ibid., p. 198

¹⁹ Jean Jacques Rousseau, *El Contrato Social*, Gredos, Madrid, 2014 [1762], p. 288.

incumbencia del soberano, ya que los actos de este último son leyes y por tanto, generales.

Como vemos, la monarquía no es necesariamente hereditaria ni incompatible con la república. No obstante, para repasar los argumentos que sedimentaron la habitual imagen que poseemos de la monarquía, creemos necesario reponer el texto de Ernst Kantorowicz, *Los dos cuerpos del rey*. Allí el autor sostiene que la idea de un *King that never dies* era lo que daba soporte a la continuidad de la comunidad política, garantizada a través de la continuidad simbólica de la figura del rey²⁰. Para explicarlo recurre a la diferenciación entre el cuerpo natural del rey, esto es, su cuerpo mortal y material -y, por lo tanto, temporalmente finito- y el cuerpo político del rey, invisible, elidido de las corrupciones del tiempo, “más amplio y largo que el cuerpo natural”, y rodeado de “fuerzas misteriosas que reducen, o incluso remueven, las imperfecciones de la frágil naturaleza humana”²¹. Ambos cuerpos constituyen una unidad indivisible, al menos mientras se mantenga la existencia del cuerpo natural. A la muerte de éste, el cuerpo político migrará hacia otro natural para investir simbólicamente al próximo rey. Así, a través de la inmortalidad del cuerpo político del rey y de la sucesión de cuerpos naturales es garantizada la perdurabilidad del poder monárquico. La perpetuidad, entonces, del cuerpo político del rey y la continuidad de la dinastía real son mutuamente dependientes. Que el derecho real al trono se adquiriera por nacimiento y a través de la descendencia de la sangre real, o, dicho de otra forma, garantizar de algún modo y por la sangre la continuidad del cuerpo natural del rey, fue un recurso que permitió a las dos grandes monarquías occidentales (Francia e Inglaterra) acabar con dos formas de *interregno* que amenazaban la estabilidad de la monarquía. En primer lugar, un “pequeño interregno” que se daba entre el acceso al trono y la coronación del nuevo rey, lo que presentaba el problema de si el rey ya podía actuar como tal antes de ser coronado, esto es, si el acto de la coronación era simplemente un ritual formal (que viene a manifestar con claridad algo que ya estaba, a saber, el poder en manos del rey) o, si bien poseía un carácter institucional mediante el cual se otorgaban los derechos regios. En segundo lugar, un “gran interregno”, aquél que se da entre la muerte del cuerpo natural del rey y la elección de su sucesor. Así, la legitimación del monarca provenía de la dinastía, ya que la “casa” permitía reivindicar “que el cuerpo natural del rey nunca moría”²².

III. UNA REPÚBLICA PARA LOS MODERNOS: LA APARICIÓN DE UN REPUBLICANISMO LIBERAL EN FRANCIA

Dos Directorios se sucederán entre 1795 y 1799 en Francia, en una atribulada coyuntura signada por múltiples tensiones. El régimen directorial se encontraba amenazado por un lado, desde la izquierda, identificada con los

²⁰ Ernst Kantorowicz, *The king's two bodies. A study in mediaeval political theology*, Princeton University Press, New Jersey, 1957, pp. 317-331

²¹ *Ibid.*, p. 9

²² *Ibid.*, p. 336

restos del radicalismo *montagnard*, y desde la derecha, por los *émigrés* que habían comenzado su regreso a Francia después de la caída de Robespierre²³.

Abolida la monarquía francesa por el decreto del 21 de septiembre de 1792 y posterior al Golpe de Termidor, la constitución del año III - redactada principalmente por un *Idéologue* llamado Pierre Daunou²⁴ - debía superar a la de 1792²⁵, sin recaer en la monarquía de los Borbones. A la evaluación de dicha empresa se abocarían dos miembros del llamado “Grupo de Coppet” – Germaine de Staël y el lausanes Benjamín Constant. Sería el tiempo, pues, de inaugurar en el laboratorio revolucionario el primer ensayo de un “republicanismo liberal”.

En 1798 Germaine de Staël redacta sus *Des circonstances actuelles qui peuvent terminer la révolution et des principes qui doivent fonder la république en France*. En este texto, se dedica a analizar la constitución del año III y señalar sus falencias. El principal aporte de este escrito es la idea de un poder moderador que la escritora denomina “Cuerpo conservador”²⁶, cuyo objetivo era básicamente garantizar la sustentabilidad de la gran república: “asegurar, a través de una barrera invencible, la estabilidad de las bases constitucionales de la república y de los principios de la Revolución”²⁷. La propuesta original de un nuevo poder suponía modificar el esquema tripartito de división de poderes establecido por Montesquieu en su célebre capítulo sexto del libro XI de *Del Espíritu de las Leyes*. Benjamín Constant, quien en ese momento permanecía muy cercano a Mme. De Staël, tomará la idea de un nuevo poder que garantice la sustentabilidad del mecanismo estatal, bajo el principio de que para asegurar las libertades individuales, era menester evitar los conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. A esta nueva rama del Estado, la denominará “poder neutro o preservador”, en sus ya referidos *Fragments*. A diferencia de su compañera, las reflexiones de Constant serán mucho más sistemáticas y constituirán una verdadera “gramática constitucional de los modernos”²⁸. Este poder preservador

²³ Ma. Luisa Sánchez Mejías, “*Madame de Staël y la constitución del año III: el nacimiento del republicanismo liberal*”, *Revista de Historia Constitucional*, n° 16, 2015, p. 47. Cabe aclarar que hemos extraído de este artículo, la idea del nacimiento de un liberalismo republicano.

²⁴ Pierre Daunou fue un *idéologue* girondino que en 1819 publica un texto titulado *Essai sur les garanties individuelles que réclame l'état actuel de la société*. Bernardino Rivadavia, aún en misión diplomática en Europa, le envía el texto al Deán Funes y le encarga su traducción al español. (Ver: Klaus Gallo, *Bernardino Rivadavia. El primer presidente argentino*, Edhasa, Bs. As., 2012, p. 67). Puede consultarse también una carta fechada en París el 10 de marzo de 1823 que el *Idéologue* Destutt de Tracy dirigiera a Rivadavia – de vuelta ya en Buenos Aires-, en donde le agradecía “infinitamente” el haberle enviado un ejemplar traducido al español del Sr. Daunou. (Ricardo Piccirilli, *Rivadavia y su tiempo*, Peuser, Bs. As., 1943, p. 450).

²⁵ El problema fundamental de la constitución de 1792 es que proponía un Legislativo fuerte y un Ejecutivo débil, formado por un consejo de 24 miembros designados por el Legislativo. Las dificultades operativas se volvieron muy marcadas y hacían a este consejo dependiente de la Asamblea, la que a su vez se volvía un poder muy lento, ya que toda ley para su promulgación final debía ser sometida a referéndum. Este problemático mecanismo constitucional acabó en la formación del *Comité de Salut Publique* y la hegemonía de Robespierre. Ver: Ma. Luisa Sánchez Mejías, *Madame de Staël y la constitución del año III*, op. Cit., p. 49.

²⁶ Aunque redactado en 1798, el texto se publicaría por primera vez en 1906. Ver: Germaine de Staël, *Des circonstances actuelles qui peuvent terminer la Révolution et des principes qui doivent fonder la République en France*, Fischbacher, Paris, 1906, p. 165

²⁷ Idem

²⁸ Benjamín Constant, *Una constitución para la república de lo modernos*, op. Cit., p. 267

debía ser, según las palabras del autor, “lo que es el poder monárquico en Inglaterra, con las diferencias exigidas por la naturaleza del sistema republicano”²⁹. De esta forma, el poder neutro – que en la versión de 1815 de los *Principes* estará ocupado por un monarca –, en los *Fragments* se conformaría por un consejo, una suerte de tribunal constitucional que tomaría como funciones las prerrogativas reales británicas (como el veto y la posibilidad de disolver las asambleas legislativas).

Nuestro trabajo se orienta, no obstante, a repasar las reflexiones constitucionales de ambos autores que se refieren al Poder Ejecutivo. En este punto, es posible encontrar un acuerdo entre Mme. De Staël y Benjamín Constant: dicho poder debe estar ocupado por un cuerpo colegiado. Probablemente, la ratificación de un ejecutivo colegiado era una forma de transparentar una persistente desconfianza que los girondinos de Termidor sostenían frente a la unipersonalidad del poder, identificada tanto con el despotismo de los Borbones, como con el de Robespierre, cuya actuación a la cabeza del Comité de Salud Pública desembocó en la administración de un régimen de terror revolucionario. Mme. De Staël nos facilita un indicio de esta desconfianza cuando, en sus *Des Circonstances*, sostiene que existen tres principios que no pueden ser evitados sin salir del gobierno republicano. Uno de ellos es “la división del poder ejecutivo en varios miembros, porque en Francia, todo hombre que no fuera rey, no padecería solo en la cabeza del gobierno, y que todo hombre que allí padeciera, querría convertirse en rey”³⁰. Ahora bien, como la desconfianza en el ejecutivo no suponía la confianza en las asambleas legislativas, la constitución del año III dividirá este segundo poder en dos cámaras, una para proponer leyes y otra para aprobarlas o rechazarlas (el Consejo de los Quinientos y el de los Ancianos, respectivamente).

Antes de los *Fragments* de Constant, Mme. De Staël sostendrá que es el poder ejecutivo el que necesitará ciertas funciones que Constant atribuirá posteriormente al poder neutro: “[L]e falta al Directorio un veto suspensivo (...) le falta el derecho de disolver el Consejo de los Quinientos y de convocar a una nueva elección popular”³¹. Para Constant en cambio, dichas funciones serán prerrogativas exclusivas del poder neutro. Reconocerá empero, al igual que su predecesora, aunque de manera retrospectiva – recordemos que el Directorio estuvo vigente entre 1795 y 1799 y los *Fragments* fueron redactados aproximadamente entre 1800 y 1803 – que, las desgracias no provinieron “del carácter colegiado del poder ejecutivo, sino de la imposibilidad de frenar de forma constitucional la deriva del poder legislativo”³². Esto es, el problema del Directorio no se debió a su composición, sino a que no podía recurrir al veto suspensivo ni a la disolución de las asambleas legislativas.

Por otro lado, en sus *Fragments*, Constant diferencia, al igual que Sieyès – y que Locke –, entre la monarquía de carácter hereditario y la electiva. Además, establece un parangón con el sistema presidencialista de los Estados Unidos, y recomienda descartar su imitación para la república francesa: “este ejemplo no

²⁹ Ibid., p. 221

³⁰ Germaine de Staël, *Des circonstances actuelles ...*, op. Cit., p. 182

³¹ Ibid., p. 176

³² Benjamín Constant, *Una constitución para la república de los modernos*, op. Cit., p. 99

tiene nada que ver con nosotros”³³. De hecho, Constant no era el único en ver la impracticabilidad del sistema norteamericano en Francia; sus efectos consistirían en “alterarlo todo”, ya que “es extranjero a la Francia, que debe ser un Estado *uno*”³⁴. No obstante, ello no le impide al pensador lausanes analizar las diferentes formas posibles de organizar el Poder Ejecutivo. Según Constant, una constitución debe tener en cuenta dos aspectos fundamentales sobre el mismo: su composición y su extensión.

En cuanto a la composición del Ejecutivo existen dos posibilidades: la *unité* (unidad), en caso de que el Poder Ejecutivo recaiga sobre una sola persona, por lo que podrá tratarse de una monarquía hereditaria, de una electiva o bien de una república de tipo presidencialista, y por otro lado, la *complexité* (colegialidad), cuando el ejecutivo recae en uno o más órganos compuestos por varias personas, como el caso del Directorio. A lo largo del tratado que analizamos, Constant insiste en que “[L]a autoridad no puede estar concentrada en una sola mano”³⁵ y que “la unidad del ejecutivo me parece incompatible con la libertad, especialmente en un país extenso”³⁶. Uno de sus argumentos principales recorre la idea de que es necesario evitar que una sola persona se encuentre al mando de las fuerzas armadas. Tal como sostiene Darío Roldán, los escritos de Constant son atravesados por dos fantasmas: el jacobinismo, esto es, la posibilidad de que una facción tome el control sobre la asamblea legislativa y el bonapartismo, es decir, la usurpación de la soberanía por un único individuo³⁷. Esta segunda cuestión, por otra parte, será enérgicamente denunciada con la publicación, en 1814, de *Del espíritu de conquista y de usurpación*, obra fundamental además, porque allí aparece por primera vez su célebre distinción entre antiguos y modernos como argumento para sostener que toda empresa de conquista en el mundo moderno estaba condenada al anacronismo.

Sin la posibilidad de reinstaurar la unidad hereditaria, Constant debe lidiar con los escollos derivados de la elección. Una de las principales desventajas de las elecciones, señaladas por el autor, es la de “cuestionar en cierto modo la organización misma de la autoridad”,³⁸ lo que se traduce como el problema de la

³³ Ibid., p. 57. Según el autor, la constitución de la Unión ha podido implementar un ejecutivo unipersonal, principalmente por las ventajas geográficas que le otorgaba su posición continental. Los Estados Unidos no se encontraban rodeados por otras naciones ni poseían conflictos bélicos considerables como la Francia revolucionaria. Por otra parte, la unidad que demandaba Francia hacía imposible generar una federación como el caso de las ex colonias británicas. Centralizar el poder ejecutivo en una sola persona, podría significar una recaída en el despotismo.

³⁴ Emmanuel Sieyès, *Préliminaire de la constitution Française. Reconnaissance et exposition raisonnée des Droits de l'Homme et du Citoyen* [Reprod.], Pergamon Press, Versailles, 1789, p. 19. De hecho, eso mismo establecía el decreto del 25 de septiembre de 1792, promulgado cuatro días después del decreto de abolición de la monarquía: “La convención Nacional declara que la República francesa es una e indivisible”, sentencia que posteriormente se convertirá en el artículo 1 de la constitución de 1795.

³⁵ Benjamín Constant, *Una constitución para la república de los modernos*, op. Cit., p. 75

³⁶ Ibid., p. 95

³⁷ Darío Roldán, “Guizot, Constant y la crítica liberal a la soberanía popular”, *Libertas*, n° 30, 1999, p. 227

³⁸ Benjamín Constant, *Una constitución para la república de los modernos*, op. Cit., p. 3. Ésta, entre otras razones, llevará a Constant a sostener que no todas las autoridades deben ser electivas. Así por ejemplo, el ejecutivo de carácter colegiado debe ser electo por el poder legislativo,

sucesión y los desórdenes que pueden generarse cuando finalizan las funciones del Jefe de Estado³⁹. Esta preocupación aparece posteriormente, incluida en textos constitucionales tanto en Francia como en Hispanoamérica. La constitución del año X (1802) establece entre los artículos 49 y 53 un Primer Cónsul de carácter vitalicio con la posibilidad de elegir a su sucesor y de proponer al Senado al segundo y tercer cónsul. La letra de las constituciones napoleónicas definitivamente será tenida en cuenta por Simón Bolívar, cuando en su proyecto de constitución para el Estado de Bolivia de 1826, proponga una presidencia también de carácter vitalicio y con posibilidad de elegir al sucesor, que cumpliría el rol de vicepresidente. Bolívar es consciente aquí de que un presidente republicano carece de la legitimidad que la tradición deposita en un rey de carácter hereditario y pretende cubrir ese “déficit simbólico” evitando constitucionalmente los obstáculos que presentan las alternancias de gobierno⁴⁰. Ahora bien, Bolívar no fue el primero en advertir la íntima relación entre la monarquía hereditaria y la estabilidad institucional. Portador de una manifiesta admiración por la monarquía templada de los británicos⁴¹, Constant defenderá en los *Fragments* que la monarquía hereditaria es, en cierta forma, preferible a la unidad electiva porque “[L]a transmisión del poder se vuelve ordenada y pacífica”⁴². Esto es, la unidad hereditaria puede resolver el problema de la estabilidad porque la sustenta un sosiego que proviene de “hábitos ancestrales (...) Se apoya en los recuerdos, en los hábitos”⁴³. La tradición, el tiempo y las costumbres son lo que legitiman el poder de un monarca hereditario; materiales que confluyen en la formación de lo que Kantorowicz denominaba el cuerpo político del rey. Ahora bien, como dichos elementos no pueden establecerse por decreto y como intentar restaurar una monarquía hereditaria en Francia significaría someter la nación a la venganza de un poder ya derrotado⁴⁴, una constitución republicana debe evitar los riesgos de la elección instaurando un poder ejecutivo colegiado.

De esta forma, en el libro V de los *Fragments*, Constant enumera las ventajas de la *complexité*. La más importante, a nuestro entender, es que desaparecen los riesgos de la elección porque los miembros del ejecutivo se renuevan en períodos diferentes, permitiendo la estabilidad de la autoridad. Es posible advertir aquí que el razonamiento de Constant es algo más complejo, porque busca introducir en una constitución republicana un tópico monárquico que no implique a su vez, la *unité* (hereditaria o electiva), lo que podría suponer una recaída en el despotismo. Para ello, debe convertir a la autoridad en algo abstracto, descarnado, exenta de la desaparición física de su cuerpo mortal, obstáculo que la presidencia vitalicia no puede vencer. Así, la colegialidad del ejecutivo convierte

y de las dos cámaras del legislativo, una debe tener legitimidad popular, mientras que la otra debe ser hereditaria.

³⁹ Ibid., p. 37

⁴⁰ Ma. Victoria Crespo, *Del rey al presidente. Poder ejecutivo, formación del Estado y soberanía en la Hispanoamérica revolucionaria, 1810 – 1826*, Colegio de México, México, 2013, p. 38

⁴¹ “Siempre que se habla de la monarquía, la idea de Inglaterra acude a la mente de los amigos de la libertad” (Constant, *Una constitución para la república de los modernos*, op. Cit., p. 55).

⁴² Ibid., p. 54

⁴³ Ibid., p. 66

⁴⁴ Ibid., p. 68

a la autoridad “en un ente abstracto, inmortal, inmutable, que va cambiando de carácter de forma imperceptible, a medida que la elección libre sitúa de forma sucesiva y gradual a los portavoces de la opinión modificada entre los depositarios del poder”⁴⁵. En otras palabras, la colegialidad permite la continuidad del cuerpo político de la autoridad ejecutiva sin atarla al cuerpo natural de sus miembros, aunque al precio de abandonar la carga simbólica a la que aquél se hacía acreedor en las monarquías hereditarias.

IV. DE MUCHOS A UNO: LOS PRIMEROS PASOS HACIA LA CONCENTRACIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN EL RÍO DE LA PLATA

Si volvemos la mirada a Hispanoamérica, a partir de la emergencia de los movimientos emancipatorios en 1810, la región se incorporaría a lo que Aguilar Rivera denominó “el experimento constitucional atlántico”⁴⁶. Las constituciones hispanoamericanas, construirían en general, Estados nacionales cuyas formas de gobierno serían, mayoritariamente, sistemas representativos, republicanos y presidencialistas. A su vez, éstas seguirían a grandes rasgos, el modelo construido en los papeles de *El Federalista*. No obstante, otras opciones como los ejecutivos colegiados o la monarquía, no fueron desechadas completamente en los sucesivos y múltiples experimentos constitucionales de la región. En el caso del Río de la Plata, por ejemplo, la monarquía no dejó de ser una opción hasta al menos, entrada la década del '20. Aun así, los primeros textos constitucionales americanos mostraban cierta preferencia por cuerpos colegiados para ocupar las funciones ejecutivas. Así, por ejemplo, la *Constitución Federal para los Estados de Venezuela* (1811), fuertemente criticada por Simón Bolívar en su “Carta de Jamaica,” establecía un triunvirato de elección popular al mando del Poder Ejecutivo de la Confederación. El *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, sancionado en 1814 en Apatzingán, también evoca la antigua forma de los triunviros romanos y coloca al mando del “Supremo Gobierno” tres individuos que rotaban sucesivamente en el ejercicio de la presidencia del cuerpo.

En el Río de la Plata, a la separación del virrey Cisneros de su cargo, le sucedió en mayo de 1810, la conformación de una Junta gubernativa que, adoptando el ejemplo de “las Juntas Provinciales de España”, declaraba su carácter provisional asegurando “fidelidad a nuestro monarca el Sr. D. Fernando VII, y Guarda de sus augustos derechos”⁴⁷. Siete meses más tarde, el 18 de diciembre de 1810, se conformaría una *Junta Grande* – posteriormente denominada *Conservadora* - que incorporaría diputados del interior. La marcha de los asuntos públicos iría haciendo cada vez más evidentes las complicaciones derivadas de gobernar mediante un cuerpo compuesto por muchos miembros⁴⁸. Ello generará las condiciones para la aparición de los primeros esbozos de división de poderes, que delegarán las funciones ejecutivas en un Triunvirato, creado por el decreto del 23 de septiembre de 1811 y que la *Gaceta* comunicaba

⁴⁵ Ibid., p. 86

⁴⁶ José Antonio Aguilar Rivera, *En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico*, FCE, México, 2000

⁴⁷ *Gaceta de Buenos Aires*, 23-6-1810.

⁴⁸ Ver: Marcela Ternavasio, *Gobernar la Revolución. Poderes en disputa en el Río de la Plata, 1810 – 1816*, Siglo XXI, Bs. As., 2007.

en una edición extraordinaria⁴⁹. De hecho, como asegura Marcela Ternavasio, la expresión “poder ejecutivo” comenzará a ser utilizada oficialmente para designar la nueva autoridad central⁵⁰. Cabe agregar que las dificultades aludidas no pertenecen únicamente al orden de la gobernabilidad, sino y principalmente a la cuestión derivada de legitimar las nuevas autoridades surgidas después de la *vacatio regis*. Según argumenta Noemí Goldman, el fracaso de estos espacios de gobierno y de los primeros textos constitucionales, no puede separarse -además de una atribulada coyuntura-, de la indeterminación del nuevo sujeto titular de la soberanía, lo que, a su vez, dificultaba establecer quiénes debían ser los encomendados a formar parte de un poder constituyente⁵¹.

En medio de una inestabilidad institucional que va a caracterizar, al menos, las primeras dos décadas revolucionarias, en pocos años el Poder Ejecutivo se vuelve unipersonal. De esta forma, en el *Reglamento de la División de Poderes*, sancionado por la Junta Conservadora en octubre de 1811 y cuya redacción corresponde al Deán Gregorio Funes - en ese entonces, diputado de la mencionada junta -, se ratifica el ejercicio del Poder Ejecutivo al recientemente creado Triunvirato. Por otra parte, en el *Estatuto Provisional* de 1815 y en la constitución de 1819, la función ejecutiva es ejercida por el “Director del Estado”. En un breve período, entonces, dichas funciones pasan de ser ejercidas por un cuerpo colegiado a un único individuo.

Además del *Reglamento de la División de los Poderes*, el Deán Funes redacta un folleto en donde fundamenta sus ideas constitucionales: las *Observaciones sobre una constitución de Estado*. Este segundo escrito no puede ocultar cierto aire de familia con la constitución francesa aprobada el 22 de agosto de 1795, conocida también como la constitución del año III, o como “directorial”, ya que establece un Poder Ejecutivo denominado “Directorio” y, que como hemos visto en el párrafo anterior, estuvo en el centro de los debates de un incipiente liberalismo republicano en el último lustro del siglo XVIII francés. Las *Observaciones* de Funes y la mencionada constitución coinciden en su espíritu reticente a la democracia rousseauiana que se desprende de *El Contrato Social*. En efecto, la constitución francesa de 1795 se oponía a la jacobina de 1793 y buscaba fundar un nuevo orden constitucional que asentara la estabilidad

⁴⁹ “Teniendo consideración a la celeridad y energía con que deben girar los negocios de la patria, y las trabas, que ofrecen al efecto, la multitud de los vocales, por la variedad de opiniones, que frecuentemente se experimentan, ha acordado constituir un poder ejecutivo compuesto de tres vocales, y tres secretarios sin voto”. *Gaceta de Buenos Aires*, 25-11-1811.

⁵⁰ Marcela Ternavasio, *Gobernar la Revolución*, op. Cit., p.64

⁵¹ Noemí Goldman, “Constitución y representación: el enigma del poder constituyente en el Río de la Plata, 1808 - 1830” en Antonio Annino y Marcela Ternavasio (coords.), *El laboratorio constitucional iberoamericano*, Ahila, España, 2012, pp. 213-218. La diferenciación entre “poder constituyente” y “poder constituido” pertenece al Abate Sieyès. En el caso del poder constituido (legislativo y ejecutivo), su tarea es la de confeccionar y ejecutar leyes. En el caso del poder constituyente, sus funciones son las de establecer el conjunto de normas (constitución) que regulan las instituciones políticas de una nación y de garantizar, a través de un mecanismo de autorización, la legitimidad de las autoridades. La diferencia fundamental entre ambos es que el poder constituido posee un carácter continuo y ordinario, mientras que el poder constituyente, sólo aparece en situaciones excepcionales, por ejemplo, cuando se trata de “regenerar la constitución del Estado”. Ver: Sieyès, *Préliminaire de la constitution Française*, op. Cit., p. 17. Esto es, en el momento de la ruptura de un sistema tradicional de legitimidad y de la fundación de uno nuevo.

política poniendo fin a la Revolución, aunque sin abandonar los principios declarados en 1789. Esta desconfianza a que se repitan los peligros de una democracia rousseauianamente entendida, cristaliza tanto en la constitución de 1795 como en las *Observaciones* de Funes, en torno al principio del sufragio censitario, que el deán argumenta de la siguiente manera: “[E]l pasaje de una servidumbre absoluta, a una libertad entera es muy peligrosa (...) pues si nosotros estamos acostumbrados al despotismo y la aristocracia, es de temer que una rigurosa democracia nos perjudique”, así pues, “en los electores conviene que se exija una cierta fortuna”⁵². Otra coincidencia que salta a la luz en ambos documentos es que los miembros del Poder Ejecutivo deberían ser designados por el Legislativo. La colegialidad del Ejecutivo, por otra parte, se pensaba también como un mecanismo que evitaba la tiranía o el despotismo al que podría derivar la unipersonalidad, en la medida en que el gobierno se delegaba en un conjunto de pares con funciones similares que se controlaban mutuamente⁵³.

Uno de los primeros en argumentar en favor de la necesidad de un Poder Ejecutivo concentrado fue Bernardo de Monteagudo. En un artículo que lleva por título “Causa de las causas”, el tucumano relata la infortunada marcha de la Revolución que generó el crecimiento de las facciones por la incorporación de diputados a la Junta Grande y realiza un llamamiento a “la creación de un poder ejecutivo que cambiará el aspecto general de nuestros negocios”⁵⁴. El espacio desde el que Monteagudo se sitúa para pensar el Poder Ejecutivo, ya coloca a esta rama del Estado en un papel primordial, puesto que parecería constituir una alternativa frente al caos en el que derivan las pasiones y las ambiciones, cuya expresión es el conflicto de las facciones. Si tenemos en cuenta además que este artículo fue publicado el 20 de diciembre de 1811 y el decreto que establece al Primer Triunvirato es del día 23 de septiembre del mismo año, es posible sospechar que Monteagudo brega para que la magistratura del Ejecutivo adquiera rasgos más cercanos al modelo unipersonal de los Estados Unidos, antes que a los colegiados, propios de las constituciones republicanas francesas.

Es posible percibir la profundización de esta postura cuando, desde las páginas del *Mártir o Libre*, Monteagudo defiende la conveniencia de “nombrar un dictador que responda de nuestra LIBERTAD [sic], obrando con la plenitud de poder que exijan las circunstancias”⁵⁵. Domiciliada todavía por la pluma de Monteagudo en el universo conceptual del republicanismo clásico, esta institución unipersonal, según nos recuerda Maquiavelo, se caracterizaba por funcionar en un período limitado de tiempo con el fin de solucionar problemas específicos, como lidiar con las sediciones internas. El dictador poseía además la

⁵² José Seco Villalba, *Fuentes de la constitución argentina*, Depalma, Bs. As., 1943, pp. 232-233

⁵³ Marcela Ternavasio, *Gobernar la Revolución*, op. Cit., p. 41. Esta idea ya se encontraba presente en los debates franceses y no era ajena por ejemplo a Benjamín Constant: “Otra ventaja de un poder ejecutivo colegiado es que con frecuencia se refrena a sí mismo internamente, sin necesidad de intervención ajena”; y luego también agrega: “[C]uando un hombre llega a ser depositario único del poder, ese poder le aísla y le lleva a relaciones antisociales. Un hombre que no tiene iguales está necesariamente en oposición a la sociedad, cuya tendencia permanente es la igualdad”. Benjamín Constant, *Una constitución para la república de los modernos*, op. Cit., pp. 88 y 90

⁵⁴ *Gaceta de Buenos Aires*, 20-12-1811. Ver también: Silvana Carozzi, *Las filosofías de la Revolución*, Prometeo, Bs. As., 2011, p. 214

⁵⁵ *Mártir o Libre*, 29-3-1812

facultad de actuar sin consultar y de castigar sin apelación, aunque no podía modificar las leyes ni las instituciones de la República⁵⁶. Así, la dictadura representaba una “magistratura constitucional de emergencia”⁵⁷, puesto que si bien consistía en una serie de facultades extraordinarias otorgadas a un magistrado, a quien se subordinaban los demás, el proceso se encontraba preestablecido y no modificaba el ordenamiento constitucional: “nombrado el Dictador, quedaban los Tribunales, los Cónsules y el Senado con su autoridad, y el Dictador no podía arrebatársela”⁵⁸.

Ocluida por el principio monárquico⁵⁹ característico de las prácticas teológico-políticas medievales, la dictadura no había modificado significativamente su imagen sobre los pensadores del siglo XVIII. El artículo DICTATEUR de la *Encyclopédie* realza las características que hemos dado previamente al definirlo como un magistrado romano creado “en temas difíciles, para mandar soberanamente y para proveer aquello que haría que la república no sufriera ningún daño”⁶⁰. Esta misma imagen es la que encontramos en la prosa de Juan Jacobo Rousseau, quien sobre el dictador sostiene que éste “puede hacer todo, salvo leyes”⁶¹. Sin dudas, el capítulo que este pensador dedicara a la dictadura en el libro cuarto de *El Contrato Social* sustenta la enérgica recomendación que Monteaugudo realizara en favor de esta magistratura. Según el ginebrino, cuando “se trate de la salvación de la patria”, “se nombra un jefe supremo que reduzca al silencio a todas las leyes y suspenda por un momento la autoridad soberana”⁶². También en el siglo XVIII, unos escasos años previos a la edición del *Contrato* de Rousseau, Montesquieu ya reconocía “que hay casos en los que por un momento es necesario poner un velo sobre la libertad”⁶³. La tradición republicana clásica proporcionaba de esta manera, un recurso extraordinario, ejercido por un único individuo con el fin de salvaguardar la libertad política haciendo frente a la crisis de la ciudad, en la que para Monteaugudo, “[L]a necesidad es urgentísima, el conflicto extraordinario”⁶⁴.

⁵⁶ Nicolás Maquiavelo, *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, Losada, Bs. As., 2004 [1531], p. 139

⁵⁷ Giovanni Sartori, *Elementos de teoría política*, Alianza, Madrid, 1992, p. 68

⁵⁸ Nicolás Maquiavelo, *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, op. Cit., p. 141

⁵⁹ Sartori sostiene que posteriormente a la dictadura de Sila y César, la magistratura se suprime y cae en un largo eclipse a causa de la generalización de las monarquías en Europa. Dado que la dictadura era una magistratura republicana y coyuntural, el rey podía ser un tirano pero no un dictador. La figura del dictador no había sido recibida por el pensamiento político europeo como una magistratura de carácter tiránico. Ver: Sartori, *Elementos de teoría política*, op. Cit., p. 65

⁶⁰ Jaucourt, L, chevalier de. DICTATEUR. *Encyclopédie*, T IV, p. 956. Disponible en: <https://artflsrv03.uchicago.edu/philologic4/encyclopedia1117/navigate/4/4866/?byte=10748404>

⁶¹ Jean Jacques Rousseau, *El Contrato Social*, op. Cit., p. 358

⁶² Idem,

⁶³ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, op. Cit., p. 59

⁶⁴ *Mártir o Libre*, 29-3-1812

Dadas las afinidades intelectuales de Monteagudo en su desempeño como editor del *Mártir o Libre*⁶⁵, éste recurre - al igual que su antecesor, Mariano Moreno -, a un republicanismo en el que el impacto de las ideas de Rousseau, no puede pasar desapercibido. No obstante, si bien sus lecturas se irán acercando a una filosofía utilitarista de raigambre británica, existe además, otra razón por la que Monteagudo podría pensar la concentración del poder del ejecutivo con carácter de emergencia, a partir del republicanismo clásico. Ésta se relaciona con lo que José Antonio Aguilar Rivera denominó una “falla de origen” del constitucionalismo liberal⁶⁶. Ésta consistiría en una ausencia de poderes o mecanismos constitucionales de emergencia que pudiera proveer la tradición liberal, cuya consecuencia habría sido la aparición fáctica de facultades extraordinarias. Creemos necesario detenernos en este punto con el fin de realizar algunos comentarios. Rousseau había advertido en *El Contrato Social* que “[L]a inflexibilidad de las leyes, que les impide adaptarse a los acontecimientos, puede en ciertos casos hacerlas perniciosas”⁶⁷ y derivaba de ahí la necesidad de una magistratura como la dictadura romana para los casos de emergencia. Antes que él, John Locke también se daba cuenta de la necesidad de pensar la excepcionalidad cuando en su *Segundo ensayo sobre el gobierno civil*, argumentaba que “el bien de la sociedad exige que deje varias cosas al buen juicio de la persona que ejerce el poder ejecutivo”⁶⁸ y bajo el concepto de “prerrogativa” designaba una facultad otorgada a este Poder para actuar a discreción y apartarse de la ley, en caso de ser necesario.

En el debate constitucional termidoriano, la propuesta lockeana podría parecer sugestivamente peligrosa para una reciente república que se balanceaba entre el retroceso al despotismo o el derrape de la anarquía. Si nos remontamos a las ideas de Mme. De Staël, la “falla de origen” había sido ya percibida en sus *Des Circonstances qui peuvent terminer la Révolution*, sólo que en ellas, vuelve la mirada a la magistratura romana: “pero, si es necesaria una dictadura, es decir, una suspensión del ejercicio de la voluntad de todos, ¿cómo no buscarla en las instituciones legales, en lugar de abandonarla a violencias arbitrarias?”⁶⁹. El desafío marcado por Mme. De Staël es - apartándose del uso del vocablo “dictadura” que se hiciera en Francia durante el gobierno de Robespierre -, cómo introducir, algún mecanismo de emergencia en una constitución política. La comisión redactora de la constitución del año III había rechazado la propuesta de Sieyès de incluir un tribunal constitucional⁷⁰. De Staël vuelve a esa idea en 1798 y sostiene la necesidad de crear - como mencionamos previamente- un “poder conservador”, una suerte de tribunal constitucional cuya función sea básicamente equilibrar la constitución. Pero lo que en de Staël todavía se

⁶⁵ Este periódico que se publicó en el corto período comprendido entre el 29 de marzo y el 25 de mayo de 1812, se caracterizaba por una prosa de corte republicano clásico con fuerte impronta rousseauniana, ideológicamente cercana a la de Mariano Moreno, hasta el punto de aparecer siempre la palabra *LIBERTAD* en mayúsculas. Sobre el derrotero intelectual de Bernardo de Monteagudo consultar: Silvana Carozzi, *las filosofías de la Revolución*, op. Cit.

⁶⁶ José Antonio Aguilar Rivera, *En pos de la quimera*, p. 37

⁶⁷ Jean Jacques Rousseau, *El Contrato Social*, op. Cit., p. 357

⁶⁸ John Locke, *Segundo tratado sobre el gobierno*, op. Cit., p. 219

⁶⁹ Germaine De Staël, *Des circonstances actuelles*, op. Cit., p. 177

⁷⁰ Ma. Luisa Sánchez Mejías, “*Madame de Staël y la cosntitución del año III*”, op. Cit., p. 50

encontraba en una etapa germinal, se convertirá en sistema en los *Fragments* de Benjamín Constant, con la propuesta de un “poder neutro”. El pensador lausanes buscará determinar un mecanismo constitucional que permita administrar la excepción en el marco de un conjunto de reglas fundamentales que dividan funcionalmente los poderes del Estado para una república que abandonaba progresivamente el molde tradicional de la virtud.

Ahora, si bien el horizonte de lecturas de Monteagudo en el año doce aún se encontraba hegemonizado por temas que remitían a fuentes francesas, los *Fragments* de Constant son una obra póstuma, razón por la cual nuestro personaje rioplatense no habría podido leerla. En ese texto el poder neutro es pensado como un poder autónomo del Estado. La primera publicación de Constant en que aparece al público de lectores la propuesta de un poder neutro será el folleto de 1814, denominado *Réflexions sur les constitutions, la distribution des pouvoirs, et les garanties, dans une monarchie constitutionnelle*. En dicho folleto, el poder neutro aparece bajo la figura de un monarca constitucional separado del Poder Ejecutivo, ejercido por un gabinete de ministros. Idea que por otra parte, Constant refuerza en uno de sus tratados más famosos, aparecido en mayo de 1815, los *Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs et particulièrement à la Constitution actuelle de la France*. Sumergida bajo el manto del bonapartismo, la república directorial tuvo una corta existencia, y el liberalismo que se había generado alrededor de ella, no parecía ofrecer aportes más interesantes que Rousseau para interpretar la forma en que debían proceder los poderes políticos en la realidad rioplatense. De esta forma, no encontrándose todavía a disposición de la élite rioplatense los textos en donde pensadores liberales lidiaban con la cuestión de canalizar la excepcionalidad en las instituciones de una república para los modernos, Monteagudo – quien venía advirtiendo la excepcionalidad del momento político revolucionario rioplatense-, optará por argumentar a favor de la antigua dictadura romana que Rousseau había actualizado. Y a la que además, le delegaba la improrrogable función de declarar la independencia.

Volviendo al análisis de los escritos de Monteagudo, éste no sólo presentará argumentos sobre la concentración del poder político en sus artículos del *Mártir o Libre*. Además de aquellos, aparecerán otros en las líneas del *Redactor de la Asamblea del año XIII*, que, como sabemos, debe gran cantidad de sus páginas a Bernardo de Monteagudo. En un contexto de creciente disgregación interna, la Asamblea suspenderá en varias ocasiones las sesiones, autorizando al Poder Ejecutivo a obrar con absoluta independencia “mientras duren las amenazas del peligro”, “porque así lo exige la salud pública”⁷¹. Aparecen así las resonancias de la dictadura clásica por la cual Monteagudo clamaba un año antes en las páginas del *Mártir o Libre*: “[D]esde entonces una es la Ley que subsiste, y el silencio en que quedan las demás por su propia virtud, recomienda al Gobierno la ejecución de aquella que sólo se dirige a conservar la vida del Pueblo”⁷². Nuevamente, la persistencia de turbulencias políticas con las que cargaban los primeros ensayos de gobierno autónomo, legitiman la suspensión de las leyes y la ampliación de las

⁷¹ *El Redactor de la Asamblea del Año XIII*, 8-11-1813

⁷² *Idem*

facultades del Ejecutivo, que, por esta fecha, es aún un órgano colegiado⁷³. Aparentemente, la idea de un dictador de molde romano – por la que como vimos, Monteagudo abogaba desde el año doce-, se va mostrando impracticable, aunque la necesidad que la había hecho emerger como propuesta, persistía. A lo largo del siglo XIX, progresivamente, la búsqueda de la constitucionalización de recursos de emergencia, incluirá, en los sucesivos debates de ese tipo, una agitada revisión de las facultades del Ejecutivo.

Retomadas nuevamente las sesiones de la Asamblea, después de septiembre del año trece, los argumentos a favor de un Ejecutivo fuerte se tornan cada vez más insistentes en sus debates internos. La idea de que es una sola cabeza la que puede garantizar el pacto social se impone con firmeza: “la concentración del poder en una sola mano es indispensable”⁷⁴. Al día siguiente, el *Redactor* persiste en el modelo unipersonal: “hasta que el tiempo y la experiencia que mejora todas las instituciones humanas, ha convencido que la unidad de la acción, la rapidez de la ejecución, y el impulso que demandan nuestros difíciles negocios, todo exige que el Gobierno sea administrado por una sola mano”⁷⁵. La pluma de Monteagudo en el *Redactor de la Asamblea* venía mostrando una creciente predilección por un régimen unipersonal a cargo del Ejecutivo. Dicha insistencia puede advertirse también en una serie de artículos que aparecen entre el 6 de noviembre de 1812 y el 18 de agosto de 1813 y que, bajo el rótulo de *Reflexiones*, evocan la crítica de Edmund Burke a la Revolución Francesa. En estos artículos, el autor cita defensores de la monarquía temperada por las leyes como Jacques Necker y el propio Burke, siguiendo lo que parecería ser un proyecto coincidente con los esfuerzos del liberalismo francés, esto es, salvar la Revolución, “haciendo que desaparezcan los síntomas anárquicos”, para lo cual es necesario un “Gobierno fuerte”⁷⁶. A partir de este argumento, se pondera el sistema de los norteamericanos en desmedro del de los franceses, puesto que los primeros “conocieron cuanta era necesaria la fuerza y la energía en el Gobierno, para hacer obedecer las leyes”⁷⁷ y frenar las pasiones que puede generar la nueva conciencia sobre los derechos naturales individuales.

Puestos a considerar el reclamo de Monteagudo en 1813, convendría recordar que ya en el número X de *El Federalista*, James Madison establece que el propósito fundamental de la constitución federal de 1787, y ratificada en 1789, es establecer un dique contra las amenazas de las facciones mayoritarias⁷⁸. La

⁷³ Es notorio que frente a la crisis y a la faccionalización de los cuerpos asamblearios, los rioplatenses hayan optado por ampliar las facultades del Ejecutivo, suspender las sesiones de la Asamblea y sostener la necesidad de diferir la sanción de una constitución, algo que sucede tanto con el Triunvirato como con el Director. En Norteamérica, la constitución de la Unión fue justamente la forma en que los constituyentes entendieron que había que hacer frente a los problemas de la faccionalización de las legislaturas locales. Ver: Roberto Gargarella, *La sala de máquinas de la constitución*, op. Cit., p. 14

⁷⁴ *El Redactor de la Asamblea del Año XIII*, 21-1-1814.

⁷⁵ Idem

⁷⁶ *Gaceta Ministerial*, 21-7-1813

⁷⁷ *Gaceta Ministerial*, 4-8-1813

⁷⁸ “Entre las numerosas ventajas que ofrece una Unión bien estructurada, ninguna merece ser desarrollada con más precisión que su tendencia a suavizar y dominar la violencia del espíritu de partido” (Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *El Federalista*, FCE, México, 2012, pp. 35-36.

figura de un presidente a cargo de la *Administration* sería clave para garantizar la viabilidad de la constitución de Filadelfia, de hecho, el problema fundamental de los constituyentes norteamericanos era el de afirmar una autoridad central⁷⁹. La fundamentación teórica de la presidencia, estuvo a cargo de Hamilton – como sostuvimos en la introducción-, y en una línea argumentativa con la que Monteagudo posteriormente coincidirá, el publicista norteamericano sostiene que “[A]l definir un buen gobierno, uno de los elementos salientes debe ser la energía por parte del Ejecutivo”, al tiempo que llamaba “a no dejarnos ilusionar por la pluralidad del Ejecutivo”⁸⁰. Con palabras similares, Monteagudo sostenía desde sus *Reflexiones* que “[N]o es posible que se forme un estado sin un Gobierno fuerte”⁸¹, y particularmente en los números del 28 de julio, del 4 y del 18 de agosto de 1813, se dedicará a describir los virtuosos mecanismos de la constitución de Filadelfia: la división del parlamento en dos cámaras, el rol del vicepresidente en la conducción del Senado, la elección de los jueces por parte del Presidente y del Senado, el derecho de oposición del Presidente, etc. Un circuito virtuoso que, a los ojos de Monteagudo, consolidaría aquél objetivo que se había propuesto Madison en el citado número X del *Federalista*, obstaculizar el daño de las facciones: “el Poder Ejecutivo está destinado por la naturaleza de sus funciones, a chocar inmediatamente con los particulares intereses, a quebrantar la cerviz de las pasiones y a poner en freno la ambición, y las pretensiones privadas, para conservar inalterable el imperio de las Leyes”⁸². Finalmente, la Asamblea del Año XIII opta por que el Poder Ejecutivo esté en manos de “[U]n solo ciudadano que ejerza la Autoridad Suprema sujeto a las leyes que reciba de la Representación Soberana”⁸³. De esta forma, el 22 de enero de 1814 se crea el cargo de Director Supremo de las Provincias Unidas que recae primeramente sobre el ciudadano Gervasio Antonio Posadas. A partir de este primer experimento quedará clausurada para los posteriores debates constitucionales la idea de la colegialidad del Poder Ejecutivo.

V. CONSIDERACIONES FINALES

A nuestro modo de ver, es posible establecer cierto parangón entre el período republicano francés posterior al golpe de Termidor y la situación política que debe afrontarse en los primeros años de la Revolución en el Río de la Plata. Dicha similitud se encuentra en lo que Natalio Botana remarcaba como “los fantasmas de la anarquía y el despotismo”⁸⁴. En el caso rioplatense, ello podía identificarse con la propagación de las pasiones que daban nacimiento a las facciones políticas y a los potenciales abusos de la libertad provenientes de una concepción moderna de los derechos naturales, que entiende a estos como demandas subjetivas. El despotismo, por otra parte, podía ser el resultado de una autoridad

⁷⁹ Marcel Gauchet, *La Révolution des pouvoirs. La souveraineté, le peuple et la représentation 1789 – 1799*, 1995, p. 10.

⁸⁰ Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*, op. Cit., pp. 297 y 298

⁸¹ *Gaceta Ministerial*, 21-7-1813.

⁸² *Gaceta Ministerial*, 4-8-1813

⁸³ *El Redactor de la Asamblea del Año XIII*, 22-1-1814

⁸⁴ Natalio Botana, *Repúblicas y monarquías. La encrucijada de la independencia*, Edhasa, Bs. As., 2016, p. 160

central demasiado fuerte que no reconociera los derechos de los antiguos pueblos y las modernas garantías individuales, de ahí que los argumentos en torno al Poder Ejecutivo hayan defendido primero, su colegialidad. Sin embargo, como hemos visto, Bernardo de Monteagudo realizaba una lectura de la realidad política rioplatense según la cual era necesario recurrir a algún mecanismo de emergencia para canalizar la revolución. Para ello apelaba a la dictadura, magistratura política que se remontaba a la época de la república romana y que había sido rescatada por el pensamiento político francés del siglo XVIII, como el remedio ideal para lidiar con situaciones políticas excepcionales. El pensamiento de Monteagudo evidenciaba entonces, una mayor preocupación por caer en la anarquía antes que en el despotismo.

En el mundo galo, la constitución del año III ya había demostrado su fracaso en sostener una república con un Poder Ejecutivo colegiado. Monteagudo entonces buscará en las ex colonias británicas el modelo a seguir en cuanto a una organización política exitosa basada en la división funcional de poderes. En efecto, la constitución de Filadelfia había sido exitosa allí donde los franceses no. Por un lado, resolvía el problema de los lazos comunicativos entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, que en el Río de la Plata se manifestaban ya desde la creación del Triunvirato. Por otro lado, la constitución de 1787 (Filadelfia) había demostrado su efectividad tomando el camino inverso al emprendido en Francia en agosto de 1789. Así como la Francia revolucionaria comienza con una declaración de derechos y extrae de ahí la legitimidad para instituir los nuevos poderes nacionales, los norteamericanos van “a privilegiar la instalación pragmática de los poderes”⁸⁵ y no reafirmarán las libertades individuales sino hasta la *Bill of Rights* de 1791. Siguiendo a Habermas⁸⁶, la diferencia fundamental entre ambos casos es que para los franceses la acción de *déclarer* poseía un carácter performativo, ya que era necesario legitimar filosóficamente y construir un nuevo orden jurídico diferente al anterior y que reconociera unos derechos que no eran consuetudinarios. Los norteamericanos en cambio, necesitaron de una constitución para responder a la situación política producida con ocasión de la independencia de Inglaterra. La mencionada *Bill of Rights* de 1791 agregará a la constitución federal los derechos que ya estaban naturalizados en la constitución histórica británica, e inmortalizados en sus documentos fundamentales: la Carta Magna (1215), la *Petition of Rights* (1628) y la *Bill of Rights* (1689). Las ex colonias no buscaron pues, consagrar los derechos individuales en la constitución de la unión, sino afirmar la autoridad federal (central). Para ello, comprendieron que la clave de bóveda se encontraba en un Poder Ejecutivo enérgico, no confinado por el Legislativo, y unipersonal, aunque al mismo tiempo, limitado por un estricto sistema de *checks and balances*. Esta lectura, creemos, es la que realiza Monteagudo en sus *Reflexiones* publicadas en 2013 en la *Gaceta Ministerial*, mostrando además una creciente inclinación anglófila en la búsqueda de sus fuentes filosóficas.

Así, y porque las primeras ideas constitucionales que comienzan a esgrimirse en el Río de la Plata se incrustan en un escenario pendular que generaba una fuerte inestabilidad sobre los primeros intentos de organización autónoma, la postura de un Poder Ejecutivo unipersonal con amplias facultades

⁸⁵ Marcel Gauchet, *La Révolution des pouvoirs*, op. Cit., p. 11

⁸⁶ Jürgen Habermas, *Teoría y Práxis*, Tecnos, Madrid, 1997, pp. 91-96

irá ganando terreno desde muy temprano, hasta consolidarse en los sucesivos experimentos constitucionales rioplatenses de 1819, 1826 y 1853.

Enviado el (Submission Date): 29/07/2019

Aceptado el (Acceptance Date): 17/09/2019