

LA PRIMERA ACEFALÍA NACIONAL

Por el Académico DR. ISIDORO J. RUIZ MORENO

He sido elegido para ocupar un sitio que lleva el nombre de quien dispuso la muerte de un antepasado mío: don Bernardino Rivadavia, responsable principal de la ejecución de mi ascendiente don Martín de Alzaga. Es una de esas jugadas que a veces nos ofrece el Destino, pero me adelanto a aclarar que este recuerdo no obstó nunca para que dejara de reverenciar la memoria de mi ilustre patrono.

Sucedo nada menos que en el sillón de Rivadavia, pues, a don Manuel María Díez, graduado con honores tanto en la Facultad de Ingeniería como de Derecho, aunque notoriamente se volcó luego a esta última ciencia, en trayectoria tan descollante como fue la de su preparación.

El doctor Díez fue profesor en las Universidades de La Plata, de Buenos Aires y del Museo Social Argentino, donde tuvo a su cargo diversas cátedras. Su vocación científica y educadora lo llevó a efectuar su primera publicación en 1936 y culminó en 1972 con la edición en seis tomos de su *Tratado de Derecho Administrativo*, tan consultado por muchos de nosotros. Fue ésta la disciplina de sus mayores afanes, habiendo el doctor Díez ingresado como adjunto a dictarla en 1940, hasta alcanzar la titularidad seis años después. Por motivos fácilmente comprensibles, debo decir que el doctor Díez debió ser nuevamente nombrado titular de Administrativo en 1955.

Trabajó paralelamente redactando anteproyectos de leyes, recibió premios, participó en Congresos, y fue designado

conjuez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Evoco con respeto su memoria al iniciar mis tareas académicas desde el puesto que dejó vacante.

I - La Ciencia Política elabora y se nutre de dos fuentes: los hechos históricos que analiza y la doctrina que surge de ellos, para describir conductas y exponer tesis que corrijan o mejoren la actividad pública. Historia y Política, ciencias tan afines que sólo se distinguen por el tiempo pasado o presente, pero iguales en su contenido, se mezclan en la tarea propia de esta Academia, y basamentan la sustancia del tema que expondré.

La cuestión ha de girar en torno a la falta de Gobierno en la Argentina luego de Caseros. Y si lo abordo directamente a partir de la vigencia de la Constitución, se debe a que resulta ilustrativo comparar la conducta, la postura, los enunciados, de las dos figuras cumbres de la política nacional que se enfrentaron constantemente hasta la muerte de uno de ellos. Me refiero a Urquiza y a Mitre. Ambos personificaron las opuestas posiciones básicas del planteo doctrinario, en el difícil cometido de guiar a la Nación: conservador Urquiza, para mejorar lo existente, y radical Mitre, para borrar el pasado y comenzar sin trabas.

El problema se inicia tras la caída de la Tiranía, cuando fue preciso cubrir el vacío dejado por la desaparición de Rosas. Como es sabido, los Gobernadores de las Provincias fueron invitados a sumarse a la causa constituyente encabezada por Urquiza, respetándose su estabilidad en los cargos para no proseguir la guerra civil, mediante una misión pacificadora encomendada al joven Bernardo de Irigoyen. Concurrieron los mandatarios argentinos a San Nicolás, pues; y luego de discutirlo, suscribieron un documento -el famoso Acuerdo- que en la materia que me ocupa creó una autoridad con el nombre de Director Provisorio de la Confederación, encomendada al general Urquiza, para mantener la paz, defender el país, reglamentar sus comunicaciones, y velar por la seguridad del Congreso Constituyente, la otra gran tarea que los convocó.

También se conoce que la Legislatura de Buenos Aires rechazó aprobar el Acuerdo de Gobernadores, celosa la Pro-

vincia por conservar el rango predominante que había gozado con Rosas, temerosa de que el sistema federal que se anunciaba le quitara prerrogativas de hecho. Para combatir esta doctrina, para que no se plasmara como ley suprema obligatoria -pero a la vez no pudiendo alzarse francamente contra la voluntad de la Nación y sus mismos compromisos-, los Diputados porteños atacaron con vehemencia únicamente la redacción del Acuerdo que instituía a Urquiza en Jefe de Estado interino. Uno de los más enérgicos opositores al Directorio fue el coronel Bartolomé Mitre, calificándola de ser una autoridad -dijo textualmente- "despótica, irresponsable y arbitraria", que -agregó con frágil memoria- "no tiene precedentes en nuestra Historia". Insistió Mitre en que si el general Urquiza quería marchar hacia una nueva tiranía, nadie lo podría evitar por la falta de otro Poder que lo controlase. Los defensores del Acuerdo respondieron que se trataba de una circunstancia transitoria, que por otra parte limitaba la acción del jefe militar vencedor, quien en los hechos todo lo podía hasta entonces, cuando expresamente se indicaron sus facultades.

La Provincia platense no se doblegó. Retirado Urquiza para inaugurar las sesiones del Congreso Constituyente, se alzó en armas el 11 de septiembre. Inmediatamente revocó los poderes conferidos al general Urquiza como Director Provisorio de la Nación, y el mandato de los Diputados electos a la asamblea. No fue todo: el elenco dirigente porteño despachó al Interior una circular para que las Provincias imitaran su actitud. Rechazado lapidariamente el intento, el nuevo Gobernador Alsina y su Ministro Mitre prepararon dos columnas militares para operar por la fuerza, una sobre Entre Ríos, y la otra contra el Congreso de Santa Fe. Fracasada la primera, la segunda se disolvió.

Es menester el recuerdo de estos sucesos por la directa atinencia sobre el tema que me ocupa: la Historia ha de repetirse antes de diez años.

Buenos Aires finalmente prefirió segregarse de la República cuando ésta se dio la Constitución Federal en 1853, aunque sin proclamar formalmente su independencia.

A esta situación ambigua y peligrosa le puso fin en 1859 el Capitán General Urquiza. Antes de concluir la primera Presidencia argentina, derrotó en Cepeda a las fuerzas porteñas, mandadas por Mitre. Como procediera en los tiempos de su primera victoria sobre Buenos Aires en Caseros, Urquiza detuvo el enfrentamiento armado para confiar gestiones conciliatorias al mediador paraguayo, general Francisco Solano López, que había fracasado al intentarlas antes de librarse la batalla de Cepeda. El resultado fue la firma del Pacto de Unión en San José de Flores, el 10 de noviembre de 1859, mediante el cual la Provincia de Buenos Aires se reintegró de pleno a la nacionalidad argentina, jurando la Constitución al año siguiente.

Finalizaba el mandato presidencial de Urquiza. Libertador de la Confederación, motor de la empresa constituyente, fundador de la integridad patria -como lo declaró el Congreso-, traspasó su investidura al segundo Presidente, doctor Santiago Derqui. Lo ilusionaba el convencimiento de que nunca más sus compatriotas apelarían a las armas para dirimir sus disidencias.

Mas era una idea que chocaba con otra. Si bien desde entonces nunca más Buenos Aires alentó propósitos renovados de secesión, dentro de la unidad buscará nuevamente conseguir su predominio.

II - La ocasión para la ruptura de las relaciones cordiales mantenidas durante la Presidencia de Derqui a lo largo del año 60, fue brindada a mediados de 1861, cuando la Cámara de Diputados de la Nación rechazó incorporar a los representantes porteños, debido al vicio legal de sus elecciones; y negándose el Gobierno de la Provincia a ajustar el procedimiento a la Constitución y a las leyes de la materia, rompiendo finalmente sus tratos con las autoridades centrales. Buenos Aires fue declarada por el Congreso en estado de sedición. Comenzó así la pendiente que llevaría al enfrentamiento armado en Pavón.

Un factor extraño, pero que resultaría decisivo, se desarrollaba paralelamente: intrigas entre grupos urquicistas y derquistas, que dividían la causa común. La batalla nombrada, por eso, fue de resultado incierto, porque si bien el Ejército

Nacional derrotó en el terreno al de Buenos Aires -forzándolo a retirarse de Santa Fe al día siguiente-, el abandono de la lucha por parte del general Urquiza ante la creencia de ser traicionado por algunas tropas que responderían al Presidente Derqui, sumió a las fuerzas de la Nación en desconcierto, imposibilitando explotar y consolidar su victoria ante las porteñas. Esa crisis, consecuencia de la otra sostenida sordamente en el más alto nivel, alteró súbitamente la situación, debilitando al Gobierno Nacional y a sus elementos de lucha, al tiempo que comenzó a trabajar en favor del mandatario bonaerense, general Mitre, quien reducido a la inmovilidad por la pérdida completa de su caballería, asistía desde San Nicolás, asombrado, al antagonismo neutralizador que cundía entre sus adversarios.

¿Cuál era el cuadro que presentaba la Argentina en octubre del 61?

Podría sintetizarse diciendo que el Gobierno Nacional carecía de recursos suficientes para afirmar una victoria campal que las derivaciones políticas desvirtuaban. Las Provincias, distantes y pobres, no estaban en capacidad para revertir ese estado de cosas; y el Congreso, manifestación de sus resoluciones, se hallaba con sus funciones en receso desde fin de septiembre. El Gobierno Central, sin los medios financieros que debía remitirle la aduana porteña, quedaba inhabilitado para remontar un nuevo ejército con los hombres y equipos imprescindibles, consumidos durante la campaña. En cambio Buenos Aires contaba con el poderoso recurso de las emisiones que realizaba su Banco, con el respaldo de aquellos ingresos de aduana; y la paralización de las operaciones por parte del Ejército de la Nación, anarquizado por la entonces incomprensible separación de Urquiza, le daba tiempo para reorganizarse.

En los últimos días de octubre el general Mitre reemprendió su ofensiva y ocupó Rosario, abandonada sin lucha. El triunfo cambiaba de bando.

Para destrabar el conflicto interno y regularizar al país, imponiendo obediencia a la Provincia sediciosa, el Presidente Derqui comunicó el 5 de noviembre de 1861 al Vicepresidente

general Pedernera, que abandonaba Paraná, Capital del país, y emigraba a Montevideo. Cuando se reuniese el Congreso luego de su receso ordinario -expresó Derqui- elevaría su renuncia. Su patriótica actitud ciertamente aclaró el enrarecido ambiente de las esferas oficiales, porque Pedernera, en ejercicio del Poder Ejecutivo Nacional, se volvió hacia Urquiza, buscando unificar sus miras en la emergencia.

Retirado de la escena el doctor Derqui, Pedernera se dispuso a entregar a Urquiza la dirección del país, modificando a voluntad de éste su Gabinete ministerial, como se lo decía dos días después del exilio del primer magistrado: "Si es necesaria la renovación de todos los Departamentos, lo haré si V. E. me lo indica", señalaba el Vicepresidente el 7 de noviembre.

Pero era tarde: los acontecimientos se precipitaban en una dirección no querida.

Unos días antes, el general Urquiza había resuelto dirigirse directamente a Mitre, escribiéndole para solucionar la grave emergencia que afectaba al país, por sobre funcionarios transitorios. Le expuso el 28 de octubre la necesidad de poner fin a la guerra civil, ofreciendo sustraer de la lucha a Entre Ríos y Corrientes como punto de partida. El general Mitre entendió la obertura como signo de debilidad, y frente a la paralización del Gobierno Nacional, se consideró virtualmente vencedor. Las miras del mandatario porteño ahora excedían el primitivo reclamo de que los Diputados de Buenos Aires fueran aceptados por el Congreso: en la instancia, procuraría llevar a la práctica el antiguo plan de diez años atrás. Finalmente, Pavón sería la revancha de Caseros.

Mitre respondió al Capitán General el 2 de noviembre, precisando sus condiciones para establecer la paz: 1) Buenos Aires no reconocía a las autoridades nacionales, que declaraba caducas; 2) las Provincias debían retirar sus "poderes" al Gobierno Nacional y sus Diputados del Congreso, uniformándose a la actitud de Buenos Aires; 3) invitar a las Provincias a reasumir su soberanía, manteniendo en depósito las pertenencias nacionales, excepto la aduana de Rosario -precisaba Mitre- de que se encargaría Buenos Aires para aplicar su producido a "objetos puramente nacionales" -decía- "en favor de

las Provincias que concurren eficazmente a su política de reconstrucción y de paz"; 4) reunir un Congreso en la margen derecha del río Paraná; y 5) reconstruir los Poderes Públicos que regirían la Nación.

Esta propuesta draconiana era reforzada por Mitre anunciando que intervendría para cambiar los Gobiernos de Santa Fe, Córdoba, San Luis, Mendoza, San Juan y Tucumán: el crimen de ellos era el de haber acatado las disposiciones de las autoridades legales durante la lucha desarrollada.

El reloj de la Historia retrocedía diez años: a 1852, cuando después del alzamiento porteño el 11 de septiembre, la Provincia rebelde anunciaba y procuraba llevar a la práctica similares propósitos, ante la convocatoria del Congreso Constituyente Federal. Tales ideas se enunciaban otra vez, con singular celo; pero como antes, se alzaba enfrente Urquiza para evitar el desborde institucional que amenazaba desarticular la estructura planteada en 1853, sacudida pero aún en pie.

Al conocerse el plan disolvente de Mitre, expuesto sin consideraciones ni disimulo, la sensación en Entre Ríos fue profunda: Urquiza había ofrecido la paz para que abarcara a toda la República, y Mitre la garantizaba únicamente para el Litoral, "pero reservándose -comentaba Benjamín Victorica, principal consejero de Urquiza- hacer la guerra a todas las Provincias".

En esa dramática ocasión Urquiza no adoptó la misma postura de antes, como defensor del sistema federal y de la Constitución: moralmente fatigado para proseguir una lucha armada, desilusionado por el fracaso de sus previos esfuerzos conciliadores, sabiendo su carencia de poderío, se dispuso a ceder, comprometiendo la suerte de su obra.

Empero, no todos pensaban de igual manera: el espíritu de resistencia a las imposiciones del general Mitre era mantenido firmemente por otros hombres, tanto en Paraná, Capital de la República, como en Concepción del Uruguay, capital de Entre Ríos. Coincidieron los grupos más decididos en torno a una fórmula gestada en las más altas esferas de Paraná para cubrir el vacío dejado por la ausencia definitiva del Presidente Derqui y la forzada inoperancia del Vicepresidente Pedernera. Este

remedio -muy poco conocido- paralizó el sometimiento que el general Urquiza había resuelto sin más.

Se trataba nada menos que de delegar en el propio Urquiza la autoridad que incumbía al Poder Ejecutivo Nacional. El coronel Santa Cruz, jefe de la artillería nacional en Pavón, le hizo saber a aquél que la idea no sólo cobraba fuerza entre los dirigentes capitalinos, sino que el cuerpo diplomático extranjero se mostraba conforme, lo cual resultaba valioso para convalidarla internacionalmente.

¿Qué indicaba la Constitución al respecto? El artículo 75 contemplaba que en caso de acefalía, faltando a la vez Presidente y Vice, el Congreso determinaría el nombramiento de un funcionario público -como lo era el Gobernador de Entre Ríos- "hasta que un nuevo Presidente sea electo". El hecho de que el Congreso estuviera en receso y fuera imposible convocarlo con la urgencia precisa, quedaría cubierto mediante el acuerdo del Gabinete Ministerial, y el imperio de circunstancias apremiantes de la mayor entidad.

El decreto en tal sentido llegó a redactarse por el Ministro Nicanor Molinas -se entiende que su proyecto-, para que "en caso que esté al agrado de V.E. -le escribía el mismo general Pedernera- se expida del modo y la forma legal que corresponda".

El documento manifestaba en sus dos considerados: "Que es necesario adoptar medidas prontas y eficaces que pongan en breve término a la desastrosa guerra que sostiene la Provincia de Buenos Aires con el resto de la República; que la continuación de esa guerra menoscaba de día en día el crédito de la Nación, con detrimento de sus intereses materiales y morales". Por tanto -proseguía su parte dispositiva- el Vicepresidente de la República, "oído el Consejo de Ministros", acordaba mediante su art. 1: "Delegase en el Capitán General de los Ejércitos de la Confederación, don Justo J. de Urquiza, las facultades que por la Constitución competen al Ejecutivo, para definir por la paz o por la guerra la emergente situación de la República y restablecer el orden constitucional en ella".

Con este respaldo a su gestión, Urquiza se dispuso a redoblar su esfuerzo para beneficio del país por entero, en vez de

ceder, como fue su primitiva inclinación. Pero antes de proseguir, conviene conocer las ideas de su oponente, el general Mitre. Ahora consideraré otra faz de su pensamiento: el financiero, que no el político, aunque tendiente como éste a favorecer la reorganización política argentina -según anunciaba repetidamente- "sobre la base de Buenos Aires". Diré de paso que cuando Urquiza encabezó la revolución contra Rosas no pensó obtener beneficios particulares para su Provincia, ni así quedó insinuado siquiera por el Congreso Constituyente. Conviene apuntar ambas conductas, para distribuir mejor el reconocimiento que cada uno merece por sus actitudes.

III - Un mes atrás, el 16 de octubre de 1861, el general Mitre -marchando sobre un terreno cada vez más firme- había previsto una ventaja adicional a la caída de las autoridades constitucionales, que exponía a su Gobernador Delegado don Manuel Ocampo, desde Rosario: "No se empeñen en mandar moneda boliviana (de plata). Aquí corre ya el papel lo mismo que en Buenos Aires; y si con la victoria lo introducimos en todas las Provincias, con esto solo habremos costeadado los gastos de la guerra". Ampliaba conceptos el 8 de noviembre a su Ministro de Hacienda don Norberto de la Riestra: "Mi plan es no autorizar ninguna medida, ni establecer el menor precedente para que la aduana de Buenos Aires pueda considerarse, por ahora, ni como nacional ni como nacionalizada". Ello contravenía lo dispuesto por la Constitución, negando el sistema jurado por Buenos Aires el año anterior, y contribuía a eludir el cumplimiento pleno y formal del solemne compromiso. El general Mitre reservaba para considerar nacional el producido de la aduana de Rosario -como le confesó a Urquiza una semana atrás-, con el fin de sostener sus operaciones militares subsiguientes a la batalla de Pavón y al combate de Cañada de Gómez.

Confirma lo expuesto otra carta del general Mitre del mes siguiente, nuevamente a Ocampo, el 25 de diciembre, cuya primera frase es necesario retener porque adelanta y encierra el secreto del alzamiento de la Provincia a cuyo frente estaba: "Como he de ser encargado del Gobierno Provisorio Nacional

(!) yo distribuiría entonces proporcionalmente las cantidades declaradas nacionales: los gastos que esas Provincias han hecho en sus revoluciones, auxiliándolas hasta donde sea posible". Las Provincias aludidas por Mitre eran Córdoba y Corrientes, pronunciadas contra la tambaleante autoridad de Paraná; a las cuales fueron despachadas tropas y recursos financieros de Buenos Aires.

Pocas veces habrá sido expuesto en la Argentina tan desembozadamente un programa de dominación. La toma del Poder por medios revolucionarios para favorecer el resurgimiento de un ideal unitario era el fin; aunque cierta consecuencia de otra índole tampoco era desdeñable: de la manera como Mitre exponía, esta Provincia saneaba sus finanzas distribuyendo por el interior su moneda de papel, salvando la aduana porteña sus recaudaciones en metálico. Las cantidades que se desembolsaran para robustecer la sedición serían reconocidas como gastos nacionales.

De esta manera la República costearía su destrucción institucional, excepto Buenos Aires, que salía indemne y triunfadora del cataclismo, y hasta enriquecida, licuando su inflación.

Claro está que todo esto se conseguiría de no tropezarse con la resistencia de Urquiza, paladín de la organización federal, quien aún podía tentar un nuevo esfuerzo, desesperado, para oponerse a las tremendas consecuencias del renacimiento de una época de amargo recuerdo.

Eso es justamente lo que hizo, aunque de acuerdo con su tesitura pacifista: quiso convencer a Buenos Aires de la sinrazón de su conducta antes que enfrentarla, despachando ante su mandatario a un comisionado que le transmitiera otras bases para el arreglo, más decorosas que las propuestas por el gobernante porteño. A través de él, Urquiza buscaba el camino del entendimiento, repitiendo la política observada antes con Bernardo de Irigoyen y con el mediador paraguayo López. El 16 de noviembre de 1861 se presentaba ante el general Mitre en Rosario el joven doctor Martín Ruiz Moreno, Diputado Nacional y miembro de la Legislatura entrerriana.

El enviado del Gobierno de Entre Ríos era portador de una misiva mediante la cual el general Urquiza exponía la solución que contraofertaba al general Mitre: una transacción -escribía- que evitara los inconvenientes que las bases de Mitre contenían, "y consulten la dignidad de los pueblos confederados -precisaba-, el respeto de sus libertades y derechos, la igualdad que debe existir entre ellos, y la seguridad presente y futura de todos los Poderes". Profetizaba el vencedor de Caseros: "Romper los lazos que hoy los unen para procurar su reconstrucción con el imperio del sable y el predominio contra el que han combatido siempre, no es dar base sólida a la paz: es causar la disolución y la anarquía, y perpetuar la lucha civil". Y la admonición final: "Sobre todo, el Gobierno de Buenos Aires no puede considerarse con derechos a constituirse en juez de las dificultades internas de las otras Provincias, sin dejar un precedente fatal y sin perjudicar toda pronta reconciliación".

Sentada su doctrina política, Urquiza mencionaba la delegación de poderes que el Gobierno Nacional estaba dispuesto a efectuar para obtener una sólida paz general y reorganizar en forma estable a la República. El doctor Ruiz Moreno expuso al general Mitre el proyecto del mandatario federal: declarar el cese del Poder Ejecutivo Nacional e invitar a las Provincias a una Convención que determinaría la forma de reinstalarlo; sobre todo, el término inmediato de las hostilidades, desarmándose Entre Ríos y Corrientes y retirándose Buenos Aires de la invadida Provincia de Santa Fe. Otros artículos complementaban lo sustancial.

Desvaneciendo esperanzas, Mitre rechazó de plano todo avenimiento, ya que contaba con noticias favorables de Córdoba y Corrientes. Con franqueza rehusó el ofrecimiento del concurso de los servicios de Urquiza para arreglar la situación, manifestando a Ruiz Moreno: "No entra en mis propósitos utilizarlos. El general Urquiza no podrá estorbarme aunque quisiera". El propio enviado escribió a este último: "Me convencí a la evidencia que ni el general Mitre ni el Gobierno de Buenos Aires harán ningún arreglo que no importe dejar toda la República entregada a su capricho"; y añadíale: "El general

Mitre mostró suma repugnancia en tratar con V.E. como delegado del Excmo. Gobierno Nacional".

Conservo los documentos originales sobre esta gestión; son varios. Ellos, y la narración de los hechos, sirven para desvirtuar definitivamente un presunto entendimiento entre Urquiza y Mitre gestado por la Masonería, como tantas veces se repitió y aún hoy creen algunos. "Al regresar yo de Rosario -cuenta Martín Ruiz Moreno- sin haber conseguido un acuerdo, se creyó que se produciría la invasión. El espíritu público de Entre Ríos se mostró brioso y esforzado ante la amenaza". Con enérgica sinceridad Mitre contestó directamente a Urquiza: "Continuaré obrando y desenvolviendo mis operaciones militares de acuerdo al programa que he comunicado a V.E., y perseverando en los propósitos que a la vez le he transmitido". La caída del Gobierno de Corrientes, ocurrida en esos días, privó a Urquiza de su principal aliado, quedando en cambio amenazado por el norte.

El 28 de noviembre el Gobernador Mitre escribía al general Paunero, su brazo armado ejecutor -destinado a operar sobre el Interior de la República-, dándole sus instrucciones, para proceder tal cual adelantara a Urquiza. El núcleo de sus normas era: 1) reasunción de la soberanía propia de cada Provincia; 2) en su consecuencia, desconocimiento del Gobierno Nacional y retiro de sus Diputados del Congreso de Paraná; 3) facultar a Buenos Aires para convocar a nuevo Congreso y representar a la República ante el exterior. Si Urquiza no accedía a este ultimátum, Mitre agregaba a Paunero que las Provincias debían designar un Comandante en Jefe para eliminarlo, centralizando "el poder militar de la libertad", asentaba. No es difícil adivinar en quién recaería la elección.

El otro término de la opción de Mitre -descartada la cesión a sus exigencias- era mantener una campaña sostenida por Entre Ríos, única Provincia en aptitud combatiente, aunque sin fondos para llevarla a cabo. Urquiza reflexionó que esto era imposible y que arruinaría al país con su resistencia a Buenos Aires; y por fin se sometió.

El 25 de noviembre expuso largamente su pensamiento a la Legislatura entrerriana, para arrancarle su confomidad, bajo la

esperanza de una paz próxima. Impotente el Poder Central, la Provincia sería sacrificada para defenderlo por sí sola, asumiendo la responsabilidad de todas. La oposición de varios Diputados a la conformidad con las miras del Gobernador Mitre fue vencida con la amenaza de Urquiza de renunciar a su actividad política; y el 1 de diciembre de 1861 la Sala de Representantes de Entre Ríos dispuso declararse en paz con todas las Provincias, reasumiendo el ejercicio de su soberanía: como consecuencia, privaba al Gobierno Nacional de su asiento en Paraná. Garantía el acuerdo la promesa de respetarse la Constitución, y Urquiza quedaba como reserva al frente de Entre Ríos y apto para proseguir su acción pública.

La impresión que causó tal aquiescencia fue tremenda, y puede medirse por la repercusión en la Capital (Paraná), afectada directamente, como se lo hizo conocer el coronel Santa Cruz a Urquiza: "Cuando hasta ayer por la tarde se le aguardaba con sus valientes columnas, la llegada del general Puch con la noticia de la actitud tomada por V.E. mudó de tal modo los semblantes, que todos quedaron como si hubiesen perdido la voz con el espanto. Todos se miraban y nadie se hablaba. Después empezaron a manifestar el sentimiento que los animaba, porque creían que V.E. había firmado su pérdida. Todos creen que los porteños no le serán jamás fieles ni guardarán tampoco fe en sus tratados".

El peso y brillo de Urquiza en la acción pública argentina comenzaron desde entonces a disminuir, culminando nueve años más tarde en un trágico anochecer quebrado a los gritos de: "¡Ya murió el traidor vendido a los porteños!".

Hubo algo más trascendente, desde el punto de vista constitucional: el propio Gobierno Nacional no podía existir más.

Comprendiéndolo así el Vicepresidente en ejercicio del Poder Ejecutivo, aceptando el hecho consumado, dictó un decreto singular el 12 de diciembre de 1861 para -le declaró Pedernera privadamente a Urquiza- no "arrastrar al país a mayores desastres".

En sus considerandos decía el Vicepresidente, con acuerdo de sus Ministros, que los graves y extraordinarios acontecimientos desenvueltos en la República "han ido entorpeciendo

física y moralmente el ejercicio del Poder Ejecutivo Nacional"; que el único recurso para disponer de rentas que le quedaba, cual eran las aduanas de Entre Ríos, le era quitado por su Legislatura, como también la Provincia le privaba de sus elementos militares, y hasta de la ciudad de Paraná, no quedándole al Gobierno Nacional -expresaba el decreto- "ni el suelo indispensable y necesario para continuar su difícil administración"; y por la imposibilidad de reunir al Congreso, el Poder Ejecutivo -declaraba finalmente- no podía asumir la responsabilidad de las consecuencias de una situación "que no ha estado en la esfera de sus facultades evitar".

Por tanto un breve artículo determinaba: "Declárase en receso al Ejecutivo Nacional, hasta que la Nación reunida en Congreso, o en la forma que estimare más conveniente, dicte las medidas consiguientes a salvar las dificultades que obligan al Gobierno a tomar esta disposición".

Algo insólito: ni renuncia del Vicepresidente, ni disolución del Gobierno, como erróneamente se ha interpretado. Tan sólo su receso, su paralización temporaria.

Por cierto, los acontecimientos superaron esta ilusión.

Más en concreto, se había producido la acefalía absoluta de la Nación: ninguno de sus tres Poderes Públicos funcionaba. Veamos, pues, de qué manera se cubrió el vacío, que trajo aparejadas graves consecuencias políticas, además de las implicancias institucionales.

IV - Los hechos siguiéronse dando en la dirección impresa por Mitre. El general Wenceslao Paunero, comandante del I Cuerpo del Ejército de Buenos Aires, ocupó ante todo a Córdoba, e impuso como mandatario de esa Provincia al doctor Marcos Paz, tucumano, que marchaba en sus filas. Este último participó al general Mitre el 18 de diciembre: "La Sala de esta Provincia va a reasumir la soberanía de la Provincia, y encargar a usted el despacho de los asuntos urgentes de carácter nacional, hasta que se haga la elección de las autoridades de la Nación". Le agregaba Paz al día siguiente: "Después de cerrada he tenido que abrir la presente para decirle que hoy de madrugada he recibido su apreciable del 14, en que me adjun-

taba una apuntación precisamente sobre el asunto que más me ocupaba. Si la Sala no ha despachado anoche, espero se expedirá más de acuerdo con lo que nos anticipamos".

Resulta evidente que la "apuntación" del general Mitre atendía a los nuevos sucesos provocados por el retiro de la lucha de Urquiza y el decreto de Pedertera, sellando el receso del Gobierno Nacional. Tales novedades reafirmaban en el general Bartolomé Mitre una secreta ambición: la de suplantar a aquél en la conducción del país. No era el caso de limitarse a convocar un nuevo Congreso para reorganizar los Poderes del Estado, sino de cubrir la acefalía para remarcar y consolidar el triunfo político.

No hay duda al respecto; lo confirma el general Paunero en otra carta a Mitre, del 24 de diciembre: "En cuanto a sus demás encargos, usted verá que se han cumplido: Córdoba ha tomado la iniciativa, declarando su autonomía y depositando todos sus poderes federales en el Gobernador de Buenos Aires, con un manifiesto que ya se ha mandado a todos los Gobernadores del Interior". Lo portaban al manifiesto -aclaro casi sin necesidad- columnas militares desprendidas del Ejército porteño. Es oportunidad de recordar lo que el general Mitre anticipara al Gobernador delegado Ocampo al día siguiente, 25 de diciembre: "Como he de ser encargado del Gobierno Provisorio Nacional...".

Inesperadamente surgió de las propias filas un contradictor.

Un par de días después un íntimo allegado de Mitre, cual era el doctor Rufino de Elizalde, le transmitió su categórica repulsa al procedimiento llegado a su conocimiento. Le comentó: "No es posible que las Cámaras sancionen una ley como la de Córdoba. Es la negación de nuestro Derecho Constitucional, es la imitación más ilegal -puntualizaba Elizalde- del Directorio Provisorio del Acuerdo de San Nicolás, puesto que entonces no teníamos además de las leyes y principios que invocamos para resistirlo, la Constitución".

Incómodamente se traía al recuerdo de Mitre su propia actitud de apenas nueve años atrás. No podía olvidar éste, en efecto, su tonante condena a la autoridad "irresponsable y arbitraria" que fulminó contra Urquiza porque sus facultades de

Director carecían del contrapeso de otra entidad. "Yo me refiero a la cosa y no a la persona -declamó Mitre en aquella ocasión-, examino el principio y prescindo del hombre. Aunque no use de su inmensa autoridad, aunque no abuse, siempre será un déspota".

Nada importó ahora: ni comparaciones de índole política ni reflexiones de orden jurídico. Conviene incluir en esta circunstancia lo que dijera en pleno Congreso, pocos meses después, el doctor José Benjamín Gorostiaga, constituyente del 53, ante la subversión de la organización entonces resuelta y a que adhiriera Buenos Aires al jurarla en 1860. Aludiendo a las atribuciones conferidas a Mitre, enseñó Gorostiaga: "Las Legislaturas de las Provincias no son competentes, ni han podido dar al Gobernador de Buenos Aires jurisdicción ni poderes nacionales. Nuestra forma de Gobierno no es la de una simple Confederación entre Estados independientes. Sólo al Gobernador de Buenos Aires competía -concluyó-, con el derecho de la revolución triunfante y asentida por los pueblos, y en virtud de los graves deberes que la victoria le imponía, asumir provisoriamente la soberanía nacional". Es decir que se trataba de una circunstancia de hecho, puesto que Argentina era ya un Estado Federal, no una Confederación como hasta 1853.

La Nación fue puesta de este modo al borde de su disolución. Puesto que no otra cosa significaba que las Provincias recobrarán la plenitud de sus soberanías.

Si no sucedió la fragmentación definitiva fue porque a Buenos Aires -ahora en posición dominante- le convenía mantener la unidad nacional para aprovechar el sometimiento de las Provincias en su beneficio. El molesto recuerdo de Elizalde, si turbó el espíritu de Mitre, no bastó para modificar su conducta. Su plan fue cumplido inexorablemente en ese obrar de doble acción: dar origen a situaciones, para derivar de ellas la actitud a seguir. El programa dictado a Córdoba fue desde esta Provincia difundido e imitado, tal cual se previera. Pocos meses después el general Mitre manifestaría ante la República, en un decreto de abril que luego analizaré, que tales delegaciones habían sido "espontáneas".

No fueron tampoco idénticas. Tan sólo ocho Provincias confirieron al mandatario porteño las facultades inherentes al Gobierno Central: en el Litoral, Santa Fe; Córdoba, Santiago, Tucumán, Catamarca y Jujuy en el Norte; en el Oeste, San Juan y Mendoza. En cambio otras tres Provincias se limitaron a acordar al general Mitre la antigua atribución de manejar las relaciones exteriores: Corrientes, La Rioja y San Luis. En ajustada reticencia, Entre Ríos -la adversaria- acordó un circunspecto mandato: únicamente convocar al Congreso Nacional, depositario de la soberanía argentina, según la idea de Urquiza. Salta fue la única Provincia que no se acopló al movimiento, pues no dispuso nada. Curiosamente Buenos Aires señaló lo mismo que Entre Ríos: instalar el Congreso, conforme a la opinión de Elizalde.

Desquiciado el orden establecido por la Constitución en 1853, el mismo general Mitre consideró oportuno reglamentar su propia competencia, ya consumado el apoderamiento del Interior. Se trataba de "regularizar" -Mitre empleó esta expresión- el ejercicio del Poder conferido; sus constantes invocaciones a los principios, al derecho y a la justicia se lo imponían, para poner coto a la indeterminación de sus alcances. Aunque no por completo.

Cuestión al margen consiste en comparar la fijación de tales facultades, condenadas cuando Urquiza las asumía en el 52, aceptadas por Mitre si le eran ofrecidas a él. El límite al obrar de Urquiza se lo marcaron los Gobernadores, en procedimiento consensuado en San Nicolás; pero el general Mitre los determinó en forma unilateral y reservada.

En resumidas cuentas, las atribuciones que Mitre se fijó a sí mismo no diferían de las que dicho Acuerdo puso en manos del Director Provisorio: mantendría las relaciones con el extranjero, atendería a la seguridad de las fronteras, y percibiría las rentas nacionales.

Mas otras dos facultades de amplio contenido e indefinida proyección quedaban para ser interpretadas por el criterio del mismo y solo Gobernador de Buenos Aires: "mantenimiento del orden público" y la atención "a los demás asuntos de carácter urgente que puedan sobrevenir". No de otra forma se

manejó Rosas, como lo demostró la dura y dolorosa historia de la resistencia provinciana.

Aquella distribución de competencias fue estampada en decreto del 12 de abril de 1862, que el general Mitre comunicó en idéntica fecha a las Provincias, recalcando usar sus poderes "en aquello que fuere indispensable a la conservación del orden y a la reorganización del país".

V - El último acto de este proceso tuvo como escenario al nuevo Congreso Nacional, luego de reinstalado en Buenos Aires el 25 de mayo. Tornábase imperioso convalidar legalmente el orden de cosas establecido desde medio año atrás.

El Senado despachó la cuestión sin mayor dificultad, dos días después, y el 2 de junio de 1862 entró a ser considerada por los flamantes Diputados electos. Tomaron parte en el debate -en forma predominante- los señores Adolfo Alsina, Manuel Quintana, Antonio C. Obligado, Martín Ruiz Moreno, Manuel A. Montes de Oca, José Mármol, Francisco de Elizalde, Juan E. Torrent y el ya mencionado José Benjamín Gorostiaga. Rescataré del desarrollo de la sesión las tres exposiciones de fondo; antes registré opiniones de Gorostiaga.

El Senado había prestado su media sanción al siguiente proyecto: "El Encargado del Poder Ejecutivo Nacional continuará ejerciendo las atribuciones anexas a éste, hasta que el Congreso Legislativo de la República resuelva lo que corresponde". Alsina se mostró conforme porque -expresó- "los constituyentes legislaron para la vida ordinaria de los pueblos", y el caso actual era raro y extraordinario: primaba la "cuestión de conveniencias".

El doctor Quintana observó que la delegación no había sido uniforme en todas las Provincias, por lo que no podía regir en aquellas que no confirieron poderes, los cuales tampoco abarcaban a todas las funciones del Ejecutivo Nacional; por tanto no cabía emplear la fórmula de que el Encargado del Poder Ejecutivo "continuaría" con el ejercicio del Gobierno Nacional, siendo que el Congreso debía ejercer su función de designar al Presidente provisorio.

El Diputado Ruiz Moreno defendió la postura de Entre Ríos al facultar a Mitre únicamente para convocar al Congreso, el cual según la Constitución era el llamado a deliberar y gobernar. Las delegaciones de las Provincias -agregó- habían caducado con su instalación, y como el Ejecutivo era necesario, el artículo 75 de la Constitución facultaba al Congreso para cubrir el vacío dejado por la acefalía existente, legislando para todas las Provincias por igual.

Fue José Mármol quien redactó la fórmula definitiva, sustituyendo la expresión del Senado "continuará ejerciendo" por la del imperativo a partir de entonces: "ejercerá" las funciones anexas al Poder Ejecutivo Nacional. Confirmando el papel del general Mitre, dijo: "Los candidatos de la revolución no son obra de las asambleas electorales: las revoluciones hacen sus candidatos con anterioridad al voto que las legaliza". Adujo Mármol que Mitre tenía necesidad de concluir su obra: "No quiero que se pueda echarnos en cara -declaró con inusitada franqueza- que sólo hemos sido hábiles para demoler pero no para construir".

Se sancionó, en consecuencia, el 2 de junio de 1862, la ley que encargaba al general Mitre ejercer el Gobierno Nacional, pues el Senado aceptó el cambio en su expresión "continuará ejerciendo".

Tres días después se convocaba al pueblo a elegir Presidente, y realizados los comicios, el 5 de octubre, el Congreso proclamó -con la singularidad de haber alcanzado la unanimidad del sufragio de los electores, por no haberse presentado otro candidato- tercer Presidente de la República a don Bartolomé Mitre, quien el 12 del mismo era puesto en posesión del cargo.

El proceso de la acefalía nacional había concluido, sellando el triunfo de la primera sedición ocurrida en la época constitucional de la Argentina.