

HISTORIA GENERAL DE LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA ARGENTINA



Obra dirigida por
Andrés Cisneros
y Carlos Escudé

PARTE I

(en seis tomos)

LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA ARGENTINA EMBRIONARIA

Con la colaboración específica de
Alejandro Corbacho, Francisco Corigliano,
Leonor Machinandiaarena de Devoto y Constanza González Navarro

TOMO V

1852-1860:

DOS ESTADOS ARGENTINOS, DOS POLÍTICAS EXTERIORES

Publicación del
CENTRO DE ESTUDIOS DE POLÍTICA EXTERIOR

CARI

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

Nuevohacer
Grupo Editor Latinoamericano

Obra dirigida por
Andrés Cisneros y Carlos Escudé

Con la colaboración de

Alejandro Corbacho,
Francisco Corigliano,
Leonor Machinandiarena de Devoto,
Marisa González De Oleaga,
Constanza González Navarro,
Ana Margheritis,
Kristin Ruggiero

HISTORIA GENERAL
DE LAS RELACIONES EXTERIORES
DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

PARTES I
LAS RELACIONES EXTERIORES
DE LA ARGENTINA (1810-1880)

TOMO IV
1881-1900
LOS ESTADOS ARGENTINOS
Y SUS POLÍTICAS EXTERIORES

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES

Inv. N° 001693

Proced. _____

Ubic. BIB/0226

NFN 1349

HISTORIA GENERAL
DE LAS RELACIONES EXTERIORES
DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

PARTE I
LAS RELACIONES EXTERIORES
DE LA ARGENTINA EMBRIONARIA

TOMO V
1852-1860:
DOS ESTADOS ARGENTINOS,
DOS POLÍTICAS EXTERIORES

Obra dirigida por:
Andrés Cisneros y Carlos Escudé

Colaboradores

Alejandro Corbacho,
Francisco Corigliano,
Leonor Machinandiarena de Devoto,
Marisa González De Oleaga,
Constanza González Navarro,
Ana Margheritis,
Kristin Ruggiero
y Laura Tedesco

HISTORIA GENERAL
DE LAS RELACIONES EXTERIORES
DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

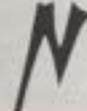
PARTE I
(en seis tomos)
LAS RELACIONES EXTERIORES
DE LA ARGENTINA EMBRIONARIA

Con la colaboración específica de:
Alejandro Corbacho, Francisco Corigliano,
Leonor Machinandiarena de Devoto y Constanza González Navarro

TOMO V
1852-1860:
DOS ESTADOS ARGENTINOS,
DOS POLÍTICAS EXTERIORES

Publicación del
CENTRO DE ESTUDIOS DE POLÍTICA EXTERIOR
(Director: Andrés Cisneros)

CARI
(Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales)

 **Nuevohacer**
Grupo Editor Latinoamericano

Colección: Estudios Internacionales

1a. edición

ISBN 950-694-550-0

© 1998, by Grupo Editor Latinoamericano

Queda hecho el depósito que dispone la ley 11.723

Impreso y hecho en la Argentina. Printed and made in Argentina.

Colaboraron en la preparación de este libro:

Diseño de tapa: Pablo Barragán. Composición y armado: Magdalena Barragán. Impresión: OffsetDifo. Encuadernación: PROA SRL. Películas de tapa: Tango Gráfica. Se utilizó para el interior papel Boreal de 80 g y para la tapa cartulina ilustración de 250 g provistos por Copagra SA.

TOMO V

1852-1860:

DOS ESTADOS ARGENTINOS, DOS POLÍTICAS EXTERIORES

Capítulo 24

DOS ESTADOS PARA LAS PROVINCIAS UNIDAS:
LA CONFEDERACIÓN ARGENTINA Y
EL ESTADO DE BUENOS AIRES.

La herencia de Caseros.	15
La resistencia de Buenos Aires a la autoridad de Urquiza.	17
Las primeras decisiones de Urquiza en Buenos Aires.	
El Protocolo de Palermo.	17
El proyecto de Pujol: un intento de quebrar la hegemonía de Buenos Aires.	19
El Acuerdo de San Nicolás.	20
El rechazo del Acuerdo de San Nicolás por la Legislatura de Buenos Aires: las "jornadas de junio".	21
Revolución del 11 de septiembre de 1852: la secesión de Buenos Aires.	24
Las negociaciones de Urquiza con Buenos Aires y las tentativas del gobierno porteño de hacer fracasar el Congreso Constituyente.	27
La ofensiva de Urquiza: el empréstito Buschenthal y el sitio y bloqueo de Buenos Aires.	28
El Congreso Constituyente de Santa Fe y la sanción de la Constitución de 1853.	30
La presidencia de Urquiza (1854-1860).	33
La política de Urquiza con los caudillos provinciales.	33
La búsqueda de alternativas económicas para el gobierno de la Confederación ante la falta de recursos de la aduana porteña.	35
Las relaciones entre la Confederación y el Estado de Buenos Aires.	36
Los pactos de convivencia.	36
Las gestiones financieras de Buschenthal y de Trouvé-Chavel y Dubois.	38
La ruptura de la paz a comienzos de 1856.	39

La ley de derechos diferenciales y la ley que desconocía la validez de los actos de soberanía del gobierno porteño.	42
El impacto de la guerra de tarifas y de la crisis mundial de 1857 en la Confederación y en Buenos Aires.	
El Banco Mauá en Rosario.	43
Conclusiones.	46
Notas.	48

Capítulo 25

DE CEPEDA A PAVÓN.

Nuevos elementos de tensión.	53
La crisis en San Juan: el asesinato de Nazario Benavides.	55
La rebaja de los derechos de exportación por las autoridades de la Confederación.	56
La guerra entre Buenos Aires y la Confederación (mayo a noviembre de 1859).	57
Desconocimiento por el gobierno de la Confederación de los actos de soberanía ejercidos por el gobierno de Buenos Aires.	
Preparativos para la guerra.	57
La posición económica de ambos contendientes.	60
La actitud del Paraguay frente al conflicto.	61
La mediación norteamericana.	62
Derrota porteña en la batalla de Cepeda (octubre de 1859).	66
La mediación del gobierno paraguayo.	66
El Convenio de Unión o Pacto de San José de Flores (noviembre de 1859).	67
La presidencia de Santiago Derqui (1860-1862).	69
Nuevo convenio entre Buenos Aires y la Confederación (junio de 1860).	71
Las reformas propuestas por Buenos Aires a la Constitución de 1853 y su aprobación en octubre de 1860.	74
El asesinato del gobernador de San Juan, José Virasoro (noviembre de 1860). Su repercusión en las relaciones entre los gobiernos de Buenos Aires y la Confederación Argentina.	76
La batalla de Pavón (septiembre de 1861).	81
Conclusiones.	82
Notas.	86

Capítulo 26

LAS RELACIONES CON ACTORES EXTERNOS EN EL PERÍODO 1852-1861: LOS VÍNCULOS CON ESPAÑA.

Introducción.	93
El cambio de situación de los residentes españoles a la caída de Rosas.	94
La secesión de Buenos Aires como factor disfuncional en las relaciones entre el gobierno de la Confederación Argentina y el de España.	96
La reanudación de los contactos entre Paraná y Madrid.	99
La prolongación externa de la guerra entre la Confederación y Buenos Aires: la misión Alberdi versus la misión Thompson.	100
La misión española en Paraná.	103
La batalla entre los representantes diplomáticos del Estado de Buenos Aires y de la Confederación Argentina.	105
Las gestiones de Alberdi en Madrid.	106
El rechazo por el gobierno de la Confederación Argentina de los tratados gestionados por Alberdi.	110
Las nuevas gestiones de Alberdi y la firma del tratado entre la Confederación Argentina y España (9 de julio de 1859).	112
El Pacto de San José de Flores y las relaciones diplomáticas.	114
La oposición de Buenos Aires a los tratados con España firmados por la Confederación.	116
El Convenio del 6 de junio de 1860.	120
La reanudación de las hostilidades entre Buenos Aires y la Confederación.	121
Notas.	124

Capítulo 27

LAS RELACIONES EXTERIORES CON LOS PAÍSES EUROPEOS Y CON LOS PAÍSES VECINOS.

Introducción.	133
Las relaciones con Gran Bretaña.	134
La misión Hotham-Saint Georges (agosto de 1852).	134
Los decretos de libre navegación de Urquiza (28 de agosto y 3 de octubre de 1852).	135

La negativa británica ante el proyecto urquicista de erigir una república mesopotámica.	136
La mediación de los representantes británico, francés y norteamericano ante la inminencia de la guerra entre la Confederación y el Estado de Buenos Aires.	
Los tratados de libre navegación de julio de 1853.	136
La deuda con la casa Baring.	140
Un triunfo diplomático de la Confederación: la misión Alberdi a Gran Bretaña y Francia (julio-diciembre de 1855).	142
La misión Christie (junio de 1856).	143
El giro de la diplomacia británica hacia el Estado de Buenos Aires.	144
Las relaciones con el Reino de Cerdeña.	146
Los primeros contactos diplomáticos.	146
El tratado entre la Confederación Argentina y el Reino de Cerdeña (septiembre de 1855).	149
El intento porteño de celebrar un tratado con el Reino de Cerdeña.	150
La misión Huergo ante el gobierno de Cerdeña.	152
Las vinculaciones con la Santa Sede.	156
Las relaciones de la Confederación y del Estado de Buenos Aires con sus vecinos.	158
Brasil.	158
La "diplomacia del patacón".	158
La misión del vizconde de Abaeté ante la Confederación (febrero-marzo de 1856).	160
El tratado secreto de Paraná (7 de marzo de 1856).	161
La misión de José María da Silva Paranhos.	
Los tratados de noviembre-diciembre de 1857.	162
La misión de la Peña a Montevideo y Río de Janeiro.	164
El Estado Oriental.	167
La participación de Buenos Aires en la sublevación oriental y la importancia de la cuestión oriental en la agenda del gobierno de la Confederación.	167
Un proyecto de independencia absoluta del Estado de Buenos Aires: la "República del Plata" (marzo de 1857) de Mitre, frente a los "Estados Unidos del Plata" del oriental Juan Carlos Gómez.	169

El tratado de enero de 1859 entre la Confederación, Uruguay y Brasil, complementario de la convención de 1828.	170
Paraguay.	170
La misión Derqui al Paraguay. El reconocimiento de la independencia y los tratados de julio de 1852.	170
La propuesta de una alianza mesopotámico-paraguaya.	172
La misión Guido. El tratado de julio de 1856.	172
La mediación del gobierno de la Confederación en el conflicto entre Estados Unidos y Paraguay.	173
La misión de la Peña.	175
Chile.	177
El debate erudito sobre los títulos históricos entre la Argentina y Chile.	177
La situación de <i>impasse</i> entre la Confederación Argentina y Chile. El tratado de amistad, comercio y navegación (1855-1856).	177
Conclusiones.	178
Notas.	182
Capítulo 28	
LA ECONOMÍA EN EL PERÍODO 1852-1861.	
Los avances hacia la unificación económica más allá de los obstáculos políticos.	193
Buenos Aires: expansión del sector ganadero y consolidación del latifundio.	194
La región del Alto Plata a partir de Caseros.	197
La Confederación Argentina.	199
La región del Litoral.	199
Las provincias del Interior.	203
La debilidad financiera del gobierno de la Confederación <i>vis-à-vis</i> el de Buenos Aires.	204
Un ambicioso proyecto del gobierno de la Confederación: la unión de Rosario con Chile.	207
Conclusiones.	208
Notas.	210

DOS ESTADOS PARA LAS PROVINCIAS UNIDAS:
LA CONFEDERACIÓN ARGENTINA Y
EL ESTADO DE BUENOS AIRES

La herencia de Caseros

La derrota de Juan Manuel de Rosas en la batalla de Caseros, el 3 de febrero de 1852, significó la caída de su régimen y el fin de una época para la provincia de Buenos Aires, y también para el resto de las provincias sobre las que Rosas había sabido imponer su dirección. Un poder para muchos tiránico desaparecía, pero su sucesor enfrentaba el desafío de mantener el orden y la estabilidad que el caudillo porteño había garantizado. En opinión de Tulio Halperín Donghi, luego de Caseros "el problema urgente no fue el de cómo utilizar el «poder enorme» legado por Rosas a sus enemigos, sino cómo erigir un poder en reemplazo del que en Caseros había sido barrido junto a su creador".¹

Para el autor mencionado, Caseros no produjo cambios en las situaciones provinciales consolidadas en la etapa rosista, ni tampoco en el equilibrio de las facciones políticas uruguayas, pero sí puso en duda la hegemonía de Buenos Aires, lo cual llevaría a replantear la relación entre esta provincia, las demás y los vecinos. Este sería el eje de los problemas más importantes en los años venideros.²

Halperín sostiene que en Caseros se derrumbó el sistema de poder creado por Rosas en su provincia y esto

deja entonces en Buenos Aires un vacío que llenan mal los sobrevivientes de la política prerrosista, como ese Vicente López y Planes, alto magistrado de la judicatura rosista (...). Ese vacío será llenado entre junio y diciembre de 1852; en esos meses afebrados un nuevo sistema de poder es creado en la provincia vencida; al cabo de ellos habrá surgido una nueva dirección política, con una nueva base urbana y un sostén militar improvisado en el combate, pero suficiente para jaquear, aun en ese campo, la hegemonía que Entre Ríos creyó haber ganado en Caseros. El 11 de setiembre de 1852, el día en que la ciudad y la provincia se alzaron contra su vencedor, es una fecha ya borrada de la memoria colectiva: es, sin embargo, la de una de las no muchas revoluciones argentinas que significaron un importante punto de inflexión en el desarrollo político del país.³

Por su parte, Juan Alvarez sostiene que

Cuando en febrero de 1852 el general don Justo José de Urquiza desfiló por las calles de Buenos Aires al frente de su ejército victorioso, distaba de imaginar que pocos meses después la República iba a sufrir un doloroso desgarramiento. El *no hay vencedores ni vencidos*, tropezaría en lo económico con privilegios sobrevivientes a la dispersión del ejército de Rosas. Caseros fue un triunfo militar, no una fórmula jurídica concreta para estructurar la economía nacional sobre nuevas bases.

Alvarez explicita que tales privilegios, heredados de la etapa rosista, eran el monopolio porteño sobre los recursos de la aduana y el control de los ríos Paraná y Uruguay por parte de Buenos Aires. A la vez, para reorganizar el gobierno central, Urquiza tenía necesidad de recursos, que únicamente esa aduana exterior podía suministrar, lo cual hacía necesario que Buenos Aires la devolviese. Por otro lado, el auxilio que Brasil, Uruguay y las provincias litorales habían otorgado para la campaña de Caseros ponían en la obligación a dicho jefe de abrir cuanto antes los ríos, medida que heriría intereses creados por el monopolio portuario. Ambos problemas crearían graves conflictos.⁴

Asimismo, el temor a lo que vendría quedó reflejado en los informes de los representantes extranjeros que se encontraban en ese momento en Buenos Aires. James Scobie cita el caso del encargado de negocios británico, que expresaba en la víspera de la batalla:

no puedo sino mirar con la mayor prevención la situación futura de este país, pues mucho me temo que quedará dividido en un sinnúmero de Partidos que lucharán continuamente por el poder, sin que haya ninguna persona conocida capaz de unirlos para formar un Gobierno. Para los Extranjeros que han vivido bajo el presente Gobierno la pérdida ha de ser harta grande; pues les había asegurado una perfecta protección de la vida y de sus bienes (...).⁵

Scobie ratifica la opinión de Alvarez, en el sentido de que la ciudad de Buenos Aires había disfrutado durante la época de Rosas de beneficios económicos que sería harta difícil de eliminar. El hecho de que casi todo el comercio de importación y exportación pasara por Buenos Aires, y dejara sus derechos en las arcas provinciales, había creado intereses lo suficientemente poderosos como para resistirse a un cambio de situación. Así, el encargado de negocios norteamericano percibía perfectamente dónde residía el poder de la ciudad cuando expresaba en uno de sus informes que "durante veinte años ni siquiera el uno por ciento de las rentas públicas fue gastado más allá de los suburbios de la ciudad de Buenos Aires".⁶ Obviamente, frente a este panorama, cualquier intento del vencedor de Caseros de producir cambios de fondo en la situación porteña traería consecuencias fácilmente predecibles.

Respecto de las consecuencias de la batalla de Caseros en el equilibrio de poder regional en el Río de la Plata, Miguel Ángel Scenna señala categóricamente la consolidación de la hegemonía brasileña y la desarticulación de la ex Confederación rosista en dos entidades políticas en pugna. Dice al respecto Scenna:

Caseros es la más significativa victoria en la historia militar brasileña. (...) aparte de ser el desquite oficial de Ituzaingó, el triunfo poseía una innegable trascendencia política, ya que dejaba en el regazo del Imperio la indiscutible hegemonía sobre la Cuenca del Plata, al tiempo que le aseguraba en el interior una firme consolidación del régimen y la desaparición por largo tiempo de las convulsiones regionales.

Desarticulada y paralizada la Confederación por un aplastante revés del que tardaría años en recuperarse, amenazada por la anarquía y la disolución, era el momento propicio para que Brasil sacara partido, imponiendo la libre navegación de los ríos argentinos que llevaban a Mato Grosso y logrando el formal reconocimiento de Paraguay -dos cosas a las que Urquiza estaba comprometido- aparte de asentar el protectorado brasileño sobre Uruguay.⁷

Urquiza había ganado la batalla de Caseros y destruido el orden rosista. En sus planes estaba darle al país una organización constitucional, durante tanto tiempo postergada por Rosas. Pero el desafío que enfrentaba era encontrar una fórmula para que todas las provincias lo secundaran en ello. Como veremos, la provincia de Buenos Aires no aceptaría un proceso de organización para el país que no estuviera liderado por sus propios hombres, situación que provocó su rebelión.

La resistencia de Buenos Aires a la autoridad de Urquiza.

*Las primeras decisiones de Urquiza en Buenos Aires.
El Protocolo de Palermo*

Luego de la batalla de Caseros, su vencedor, Urquiza, hizo inútiles esfuerzos por inspirar confianza en los porteños. En su proclama dio a conocer sus propósitos pacifistas -*no hay vencedores ni vencidos*-, propuso el olvido del pasado y la necesidad de trabajar en bien y progreso del país; pidió concordia y tolerancia a todos.⁸ Luego designó gobernador provisorio de la provincia al doctor Vicente López y Planes, autor del Himno Nacional y personaje vinculado al pasado rosista. López formó su ministerio con nombres que resultarían aceptables para los porteños: Valentín Alsina, Luis José de la Peña, Benjamín Gorostiaga, Vicente Fidel López y el general Manuel Escalada.

Pero los esfuerzos de Urquiza y López y Planes fueron estériles. El círculo que dominaba en ese momento la provincia de Buenos Aires procu-

raba el fracaso de la organización federal emprendida por Urquiza. No estaba dispuesto a resignar la autonomía del nuevo Estado provincial tras el vacío de poder dejado por la caída de Rosas. Los hombres de gobierno porteños pretendían heredar el poder de Rosas y retener sus fuentes históricas de poder político y económico: la aduana y el banco. En este contexto, Urquiza pasaba a ser un obstáculo. Incluso la idea de asesinar al gobernador entrerriano pasó por las mentes de los políticos porteños. Julio Victorica, testigo clave de la época por su cercanía a Urquiza -fue funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores de la Confederación y secretario privado del general entrerriano durante la década de 1860-, señalaba que, en los días de la batalla de Caseros, el general en jefe de las fuerzas brasileñas había advertido al general Urquiza acerca de una conspiración en su contra.⁹

No obstante, Urquiza continuó con su tarea organizativa. El 6 de abril de 1852 reunió en Palermo a los gobernadores de Buenos Aires, Corrientes, y al representante de Santa Fe, quienes, sumados a la propia representación de Entre Ríos, acordaron en un protocolo lo siguiente:

queda autorizado el expresado Exmo. señor Gobernador y Capitán General de la Provincia de Entre Ríos, General en Jefe del Ejército Aliado Libertador, Brigadier don Justo José de Urquiza, para dirigir las Relaciones Exteriores de la República, hasta tanto que, reunido el Congreso Nacional, se establezca definitivamente el Poder a quien compete al ejercicio de este cargo.¹⁰

También se decidió la reunión de la Comisión Representativa con sede en Santa Fe que ordenaba el Pacto Federal de 1831, y el envío de una circular a las provincias haciendo conocer lo resuelto.

Pero las intrigas contra Urquiza no cesaron. Si bien la comisión de negocios constitucionales de la Legislatura de la provincia de Buenos Aires aprobó el proyecto presentado por el diputado Francisco Pico respecto del nombramiento de Urquiza como encargado de las relaciones exteriores, el presidente de dicha comisión, Dalmacio Vélez Sársfield, aconsejó otorgar a Urquiza sólo un voto de gracias "por haber libertado a Buenos Aires del tirano que la oprimía". Esta postura, que daba a entender que los porteños consideraban finalizada la tarea del vencedor de Caseros y no permitirían su intervención en los asuntos internos del Estado porteño, fue aprobada por unanimidad y presentada ante Urquiza por los comisionados Vélez Sársfield, Montes de Oca y Gamboa.¹¹ Además, según Victorica, se lanzaron acusaciones de que Urquiza se había pasado a los porteños para instalar un gobierno unitario. Por otra parte, se le reprochaba al vencedor de Caseros que hubiese entrado en la ciudad de Buenos Aires y a la cabeza del ejército vencedor llevando poncho blanco y sombrero de felpa.¹²

Asimismo, ciertos actos impolíticos del general Urquiza, tales como fusilamientos sin proceso y el restablecimiento del uso del "cintillo pun-

zó" contribuyeron a exacerbar la sensibilidad porteña en contra del general entrerriano. Esta última decisión de Urquiza provocó un movimiento de protesta, y dio motivo al ministro Alsina para dictar un decreto el 15 de febrero, afirmando que el cintillo punzó que adornaba la frente de los valientes que componían el ejército libertador no era un signo del odioso sistema derribado, pero, con el fin de evitar malas interpretaciones, el gobierno hacía saber que su uso no era obligatorio. Este decreto no cayó bien a Urquiza, que el día 21 hizo pública una proclama imprudente que empeoró aún más la situación. En ella afirmaba que sólo a la estrechez de miras de los unitarios se había debido el fenómeno del omnimodo poder de Rosas, echándoles en cara el fracaso de todas sus tentativas, en que habían "sucumbido sin honor", y agregaba:

Hoy mismo asoman la cabeza, y después de tantos desengaños, de tantas lágrimas y sangre, se empeñan en hacerse acredores al renombre odioso de salvajes unitarios, y con inaudita impavidez, reclaman la herencia de una revolución que no les pertenece, de una victoria en que no han tenido parte, de una patria cuyo sosiego perturbaron, cuya independencia comprometieron y cuya libertad sacrificaron con su ambición y anárquica conducta.¹³

Con ello Urquiza no logró sino exaltar aún más los ánimos, y dio armas a los que estaban interesados en demostrar que el propósito del general victorioso era humillar a los porteños. Por su parte, éstos no olvidaban la pasada alianza entre Urquiza y Rosas, y temían que la delegación de las relaciones exteriores al primero resultase una reedición de la dictadura rosista.

El proyecto de Pujol: un intento de quebrar la hegemonía de Buenos Aires

El 5 de mayo de 1852, Urquiza reunió en Palermo a destacadas figuras de Buenos Aires con el objetivo declarado de intercambiar opiniones acerca de la forma de convocatoria del Congreso Constituyente -tema a discutirse en la reunión de San Nicolás de los Arroyos-. Estuvieron presentes Dalmacio Vélez Sársfield, Valentín Alsina, Tomás Guido, Vicente Fidel López, Benjamin Gorostiaga, Francisco Pico y Juan Pujol. Pero, en realidad, el fin último de la reunión era presentar el proyecto que el cordobés Pujol había elaborado con la colaboración del cordobés Santiago Derqui, con el cual Urquiza estaba de acuerdo, y que albergaba la intención de limitar el poder de Buenos Aires. El proyecto de Pujol procuraba reeditar el plan de 1826 de Bernardino Rivadavia sobre la capitalización de Buenos Aires, señalando además la necesidad de un gobierno provisional de alcance "nacional" hasta tanto el Congreso nombrara autoridades. La jugada de Pujol parecía hábil, pues buscaba ha-

lazar a los porteños al presentar un plan con cuyo autor se identificaban ideológicamente. Pero los hombres de Buenos Aires se percataron rápidamente del objetivo que animaba dicho proyecto: cercenar la cabeza de la poderosa Buenos Aires era una forma de evitar amenazas para Corrientes. Dicho objetivo era tan claro que el rechazo al mismo no se hizo esperar, pese al corte unitario del ex proyecto rivadaviano. Tanto la capitalización de Buenos Aires como la decisión de crear un gobierno provisional cuya soberanía incluyese a Buenos Aires despertaron la cerrada oposición porteña.¹⁴

El caudillo entrerriano, al parecer, no quedó muy conforme con la reunión de notables. Esto surge de una carta enviada por Pujol a Derqui el 20 de mayo, en donde el primero expresaba:

Por aquí va todo como Ud. lo ha dejado, la enemiga del general con los porteños va de día en día subiendo de punto: la conferencia sobre el proyecto consabido ha producido el magnífico resultado de convencerlo al general de que no hay hombres más provincianos y unitarios que los porteños -concurrieron a la conferencia Alsina, Vélez, López, Gorostiaga y todos se declararon contra el proyecto, presentaron otro, que el general hizo pedazos. En fin creo que la idea prevalecerá. Mañana salimos en un vapor para San Nicolás.¹⁵

Pujol no perdería las esperanzas de que su proyecto fuera aprobado en la futura reunión de San Nicolás, pero para ese entonces Urquiza ya había comprendido que no era conveniente considerar el problema de la capital de la Confederación.

El Acuerdo de San Nicolás

En lugar de reconstruir la Comisión Representativa del Pacto Federal de 1831, el 8 de abril de 1852, dos días después de firmado el Protocolo de Palermo, Urquiza invitó por nota-circular a los gobernadores de las provincias a una reunión a efectuarse en San Nicolás de los Arroyos, el 20 de mayo, con el propósito de convenir las bases de la organización nacional.

Así, a fines de mayo se reunieron en la mencionada ciudad diez gobernadores: Justo J. de Urquiza (Entre Ríos), Vicente López y Planes (Buenos Aires), Benjamín Virasoro (Corrientes), Domingo Crespo (Santa Fe), Pascual Segura (Mendoza), Nazario Benavides (San Juan), Pablo Lucero (San Luis), Manuel Taboada (Santiago del Estero), Celedonio Gutiérrez (Tucumán) y Vicente Bustos (La Rioja). Catamarca designó representante a Urquiza, en tanto que Salta, Jujuy y Córdoba firmaron su adhesión más tarde. El 29 de mayo se iniciaron oficialmente las deliberaciones.

El Acuerdo de San Nicolás fue firmado el 31 de mayo de 1852 y constaba de 19 artículos dispositivos y uno adicional. Estableció la vigencia del Pacto de 1831 -al que calificaba de "ley fundamental"-, dispuso la

reunión de un Congreso general constituyente en la ciudad de Santa Fe en el mes de agosto, al cual las provincias debían enviar dos diputados cada una, que tendrían inmunidades y privilegios. El acuerdo otorgaba a Urquiza el título de director provisorio de la Confederación Argentina, con importantes atribuciones, como la facultad de intervenir en las provincias en caso de que la paz interior se viera perturbada, la representación de las relaciones exteriores, el mando supremo de las fuerzas militares de todo el país, la reglamentación de la navegación de los ríos interiores y la administración general de correos. El director provisorio estaba también autorizado a nombrar un consejo de estado, con el cual consultar los casos de gravedad. El acuerdo suprimía los derechos de tránsito entre las provincias, y destinaba el producto de sus aduanas exteriores para sufragar los gastos generales de la administración.¹⁶ El mismo día de la firma del tratado, el general Urquiza asumió el cargo de director provisorio y prestó juramento ante sus pares.

El rechazo del Acuerdo de San Nicolás por la Legislatura de Buenos Aires: las "jornadas de junio"

A su vez, la Legislatura de Buenos Aires se había instalado el 1° de mayo de 1852, y había designado como gobernador de la provincia a Vicente López y Planes. Este nombramiento disgustó a Valentín Alsina, quien aspiraba al mismo cargo y a partir de ese momento integró la fila de los opositores al vencedor de Caseros. Pero la Legislatura porteña, a pesar de haberlo elegido, pronto dio indicios de rechazo a la autoridad de López y Planes. Otorgó al gobernador autorización para concurrir a San Nicolás, pero no le dio atribuciones para que firmara ningún acuerdo.

No había regresado aún López y Planes, cuando se conoció en Buenos Aires el texto del acuerdo, publicado por el diario oficialista *El Progreso*. Los opositores juzgaban a López como un instrumento de Urquiza y sostenían que el documento firmado lesionaba intereses fundamentales de la provincia. López reasumió el mando el 14 de junio y el día siguiente envió a la Legislatura un proyecto de ley por el cual el Acuerdo de San Nicolás entraba en vigencia en todo el territorio de la provincia de Buenos Aires. Los debates a que dio origen el mencionado proyecto se conocen con el nombre de "jornadas de junio".

Entre los defensores de lo pactado en San Nicolás estaban los integrantes del gabinete del gobernador López: el ministro de Gobierno Juan María Gutiérrez, el de Hacienda José Benjamín Gorostiaga, el de Justicia e Instrucción Pública Vicente Fidel López, y el diputado Francisco Pico, único que apoyó la postura gubernamental contra la mayoría de los miembros de la Legislatura. Por su parte, encabezaban la oposición al acuerdo los diputados Bartolomé Mitre, Pedro Ortiz Vélez, Ireneo Portella y Dalmacio Vélez Sársfield.

Las amplias facultades concedidas al general Urquiza por el lapso de

los dos o tres meses en que quedasen a su cargo los destinos de la Confederación Argentina fue uno de los pretextos que, según Victorica, enarbolaron los opositores de Urquiza en la Legislatura de Buenos Aires. Otro punto conflictivo del acuerdo para Buenos Aires —y en realidad el punto crucial de su posición— era el que ordenaba la atención de los gastos con una parte proporcional del producto de las aduanas exteriores. Si bien no quedaba claramente especificado qué parte, obviamente era Buenos Aires la que perdería el monopolio de la aduana, ya que la de Corrientes sobre el comercio de aguas arriba o las terrestres de la cordillera dejaban poca renta para sostener los gastos del gobierno provisorio. Pero Buenos Aires no estaba dispuesta a perder la fuente de ingresos que venía sosteniendo su economía desde 1820. Vale señalar que, gracias al ingreso aduanero, en 1851 el presupuesto de Buenos Aires excedía al de todas las economías de las provincias de la Confederación juntas.¹⁷

El general Mitre fue el primero en hablar en el recinto de la Legislatura, y parándose frente a Urquiza, dijo lo siguiente:

Yo prescindo de los detalles del Acuerdo, (...) y sin detenerme, ni en la cuestión de forma, ni en la cuestión legalidad, tomo ese documento en su conjunto y busco la idea primordial que ha presidido a él. ¿Cuál ha sido esa idea? La organización nacional. Pero la organización nacional ¿sobre qué base? Sobre la base de una dictadura irresponsable que constituye lo que propiamente puede llamarse un poder despótico; y al decir esto me encuentro, naturalmente, en el terreno de la verdadera discusión y colocado frente a frente de la gran figura y del gran principio que se levantan en ese tratado como dos colosos.

La gran figura del general Urquiza, investido de una autoridad que no tiene precedentes en nuestra historia.¹⁸

Las palabras de Mitre evidenciaban el celo de los hombres de Buenos Aires a perder su autonomía y su resistencia a una organización nacional en que dominasen las provincias.

También se pronunciaron contra el acuerdo Portela y Esteves Seguí. El último se apartó del nivel elevado de la discusión y dirigió ataques personales contra Urquiza y el gobernador López. Portela a su vez cumplió con un plan premeditado, pues, cuando todavía se encontraban en Montevideo había expresado a Salvador María del Carril: "Dejemos que Urquiza derribe a Rosas, que ya nos llegará a nosotros la ocasión de derribar a Urquiza".¹⁹ Esta frase pronunciada con anticipación a los sucesos de junio ilustraba cabalmente la posición tomada por los dirigentes porteños, cuyos planes habían sido utilizar a Urquiza para derrocar a Rosas, pero de ninguna manera entregar a éste el gobierno de su provincia. Por último, Vélez Sársfield subrayó el peligro de crear una autoridad omnipotente en la persona de Urquiza —el mismo argumento de Mitre—, pretendiendo demostrar que el gobierno en manos del entreterri-

no resultaría un gobierno irresponsable dominado por un caudillo de las provincias.²⁰

El diputado Francisco Pico alegó en contra de la opinión de Mitre y Vélez, que el acuerdo no otorgaba a Urquiza más poder que el que ya tenía, y que en cambio lo limitaba al comprometerlo a la convocatoria de un Congreso. Vicente Fidel López, ministro de Instrucción Pública e hijo del gobernador, hizo un alegato a favor del acuerdo, pero la opinión pública lo obstaculizó en todo momento. De esta manera, a partir del 22 de junio quedó eliminado todo posible entendimiento entre los hombres porteños y Urquiza. Sintiendo desautorizado y habiendo sido agredidos sus ministros, López y Planes presentó su renuncia el día siguiente, aceptada por la Legislatura que eligió como su reemplazante al general Manuel Pinto.

Ante los hechos, Urquiza reaccionó de inmediato. El mismo día de la renuncia de López y Planes —23 de junio de 1852— redactó una nota en Palermo por la cual declaraba disuelta la Legislatura porteña y resolvía asumir provisionalmente el gobierno de la provincia rebelde "por considerar la situación actual completamente anárquica y hallarse persuadido que su primer deber era salvar a la patria de la demagogia, después de haberla libertado de la tiranía". Asimismo, Urquiza dio orden de cerrar los periódicos de Buenos Aires, con excepción de *El Progreso*, y otorgó a los diputados Vélez Sársfield, Mitre, Portela y Ortiz Vélez un plazo de 24 horas para salir de la provincia. El director provisorio, de acuerdo con las facultades que le otorgaba el Acuerdo de San Nicolás, volvió a nombrar gobernador provincial a Vicente López y Planes el 26 de junio, cargo al que éste renunció nuevamente al mes siguiente.²¹

Ante este nuevo traspie, Urquiza, dispuesto a controlar a Buenos Aires a cualquier precio, intervino en la provincia rebelde a través de un golpe de Estado a fines de julio de 1852. Por el decreto del 26 de julio, Urquiza establecía:

Interin se provee lo conveniente para el nombramiento de gobernador de la provincia de Buenos Aires, con arreglo a la ley de 29 de diciembre de 1823, el director provisorio asumiendo el poder tutelar de las instituciones públicas, obtenido por el memorable hecho del 3 de febrero y confirmado respecto de toda la Confederación por el acuerdo del 31 de mayo, declara que continuará en esa posición por sólo el tiempo preciso para el restablecimiento de las autoridades de la provincia, y que se expedirá en sus deliberaciones con el voto consultivo del consejo de estado que está autorizado a nombrar por el artículo 17 del citado acuerdo del 31 de mayo.²²

Al conformar este consejo de estado, Urquiza incorporó a los miembros del consejo de hacienda que habían estado en actividad bajo el gobernador López, añadiendo luego seis miembros más, hasta totalizar quince personas. Fue un intento por ganarse el apoyo del antiguo elemento rosista, pues siete de ellos habían estado vinculados al régimen de Rosas.

Tanto es así que el primer asunto que sometió al nuevo consejo trataba de la derogación del decreto anterior por el cual se confiscaban los bienes de Rosas.²³

*Revolución del 11 de septiembre de 1852:
la secesión de Buenos Aires*

En este contexto crítico, un militar de treinta años que volvía de su periplo por Uruguay, Bolivia y Chile, Bartolomé Mitre, quiso hacerse portavoz de una ciudad y una provincia que no querían renunciar a su autonomía. En nombre de la "causa de la libertad", Mitre se presentaba como el joven héroe porteño. La presencia de Mitre reflejaba el renacimiento de la vida política porteña, ausente durante los últimos veinte años de dominación rosista. La guerra entre Urquiza y los hombres de Buenos Aires estaba declarada a partir de los acalorados sucesos de junio. Volvían a reflotar los temores e inquinas entre porteños y provincianos, larvados pero no desaparecidos durante la etapa rosista.

Si bien no eran opresivos, los actos del gobierno personal de Urquiza provocaban la enemistad entre las complejas facciones políticas de Buenos Aires. A principios de agosto se convocó a elecciones en la provincia de Buenos Aires para elegir a dos diputados que debían representarla en el Congreso Constituyente. Los candidatos, indicados por Urquiza, eran Salvador María del Carril y Eduardo Lahitte. Otras medidas de este gobierno fueron la devolución de los bienes de Rosas a su abogado; la suscripción de dos tratados, uno de navegación y límites con Paraguay, y otro de comercio y navegación con Portugal; y la fijación de normas para el tráfico de ganado y su venta en la provincia, y de tarifas aduaneras.²⁴

Dos decretos, dictados por Urquiza el 28 y 31 de agosto de 1852, incentivaron aún más la disidencia porteña. Por el primero, se abrieron los ríos interiores. Además de la aduana de ultramar ya existente en Buenos Aires, se crearon otras de registros en Martín García, y las de Corrientes, Paraná, Concepción del Uruguay y Rosario, villa esta última declarada ciudad por impulso del propio Urquiza el 5 de agosto de dicho año. Por el decreto del 31, se suprimió un derecho diferencial del 25%, que Buenos Aires cobraba desde marzo de 1836 a los efectos ultramarinos llegados de Montevideo por reembarco o transbordo.²⁵

Creando que tenía el control de Buenos Aires, y que ésta aceptaría su programa de organización nacional, el 3 de septiembre de 1852 Urquiza designó provisoriamente como gobernador de Buenos Aires al general José Miguel Galán, y el 8 abandonó la ciudad para la apertura de las sesiones del Congreso Constituyente en Santa Fe. En esas circunstancias, los elementos localistas porteños, dirigidos desde la Legislatura por Valentín Alsina, decidieron aprovechar la ausencia de Urquiza y sublevaron parte de las tropas urbanas. Pronto la ocupación entrerriana-

no-correntina de Buenos Aires se hizo insostenible. El 11 de septiembre, un exitoso alzamiento, conducido por Lorenzo Torres y alimentado por los opositores de junio e incluso por militares del ejército de la Confederación que se pasaron al bando porteño en ausencia de Urquiza, echó por tierra los intentos del director provisorio de controlar la provincia. El 22 del mismo mes, la Legislatura porteña sancionó una ley -promulgada el día siguiente por el gobernador- que disponía el cese del otorgamiento de la conducción de las relaciones exteriores de la provincia a Urquiza; el compromiso de Buenos Aires "en sus relaciones con las potencias extranjeras" de observar las obligaciones de los tratados y del derecho internacional, y la comunicación de que "mientras no se constituya una autoridad nacional que represente a la República en el exterior", el tesoro provincial no pagaría ningún gasto de legación ante potencias extranjeras.²⁶ El movimiento disidente, con apoyo popular en la ciudad, se afirmó también en la campaña, favorecido por la adhesión de algunos generales como José María Flores y Ramón Bustos, y por la desmoralización de las tropas de Galán que se habían retirado de Palermo al estallar la revuelta. El gobierno de Buenos Aires desafiaba abiertamente la autoridad de Urquiza, tanto en términos de política interna como externa.

Inmediatamente, los hombres de Buenos Aires encargaron a un viejo personaje del antirrosismo, el general José María Paz, la misión de explicar a las provincias los alcances del levantamiento del 11 de septiembre y obtener su adhesión. Paz partió el 16 de octubre, pero no logró llevar a cabo su cometido, pues las provincias de Santa Fe y Córdoba impidieron el paso del comisionado cordobés, portavoz de los intereses porteños. Las provincias apoyaban a Urquiza y la "revolución" de septiembre quedó circunscripta a Buenos Aires.

Vale aclarar que el éxito de la secesión de Buenos Aires del 11 de septiembre no ocultaba, sin embargo, diferencias entre los distintos sectores de la ciudad y la campaña, más allá de su común resistencia a la autoridad del entrerriano Urquiza. Como aclara Halperín Donghi,

La causa de Buenos Aires no era idéntica para los jefes de frontera, para las clases propietarias, para la nueva opinión urbana movilizada por los dirigentes surgidos en junio. Esta última identificaba, en efecto, la causa de Buenos Aires con la de la libertad que se propone imponer con violenta pedagogía a las demás provincias, poco ansiosas de compartir ese bien inestimable. Para las clases propietarias, ella significa la resistencia a incorporarse a un sistema político y fiscal que los intereses porteños no controlan; para el aparato militar ex rosista, la negativa a aceptar la hegemonía entrerriana sobre la primera provincia argentina. Cuando, vencedor el movimiento en Buenos Aires busca expandirse al interior amenazando inaugurar un nuevo ciclo de guerras civiles, ese aparato militar se alza, expresando así la fatiga de guerra de la entera campaña.²⁷

El partido de la Libertad, que Bartolomé Mitre se esforzaba en definir, presentaba, a partir de junio de 1852, rasgos comunes con las experiencias en la misma dirección del resto de países hispanoamericanos iniciadas durante la década de 1840. Uno de dichos elementos comunes era el énfasis en el partido, antes que en el Estado o en el jefe, como depositario de la lealtad política de una colectividad. Otro era el esfuerzo por buscar un pasado para ese partido: tanto el liberalismo de México como el de Nueva Granada y Chile se piensan a sí mismos como renaciendo, como retoños de la breve experiencia liberal de la década de 1820, más postulada que real —por ejemplo el liberalismo chileno era en rigor el resultado de disensiones dentro del partido conservador—. En el caso de Buenos Aires, esa "invención" de una historia para el partido liberal que nacía, tenía una función primordial: otorgar a la ciudad y a la provincia un paso menos objetable que el cuarto de siglo de identificación con la experiencia rosista. Desde el primer momento, Mitre procuró canalizar estas necesidades porteñas (un pasado para su partido, un pasado libre de manchas para su provincia). En este contexto, y en la necesidad de encontrar una figura clave en el pasado bonaerense, el retorno a Buenos Aires de los restos de Bernardino Rivadavia —vapuleado por la generación de 1837 y reivindicado a partir de este momento como el padre de la provincia y precursor de la unión nacional— implicaba que Buenos Aires se reconciliaba con su pasado.

Al resucitar la figura de Rivadavia, se operaba en el partido liberal porteño una identificación entre la tradición unitaria y la causa de la libertad sostenida por la provincia a partir de junio de 1852. De esta identificación surgía una común percepción, por la cual Buenos Aires y sus conductores se veían a sí mismos como escuela y guía política de la nación entera. El corolario de esta autopercepción fue la firme identificación del partido de la Libertad con la causa del progreso, contra la "barbarie", expresada en los caudillos provinciales y en otras fuerzas políticas a las que el partido de la Libertad percibía como reflejos de una realidad caduca. Dicotomía claramente expresada por Domingo Faustino Sarmiento en su *Facundo o Civilización y barbarie en las pampas argentinas*.²⁸ Por otra parte, esta proyección nacional, que Mitre diseñaba para su partido, marcaría la diferencia con el autonomismo de Alsina.

La secesión de Buenos Aires y su autopercepción como conductora del resto de la Confederación acentuó los sentimientos antiporteños existentes en el pasado, tanto en el federalismo del Litoral como en el del Interior, sentimientos adormecidos a medias bajo la sordina de una hegemonía de Buenos Aires impuesta por Rosas bajo signo federal.

*Las negociaciones de Urquiza con Buenos Aires
y las tentativas del gobierno porteño de hacer fracasar
el Congreso Constituyente*

Cuando Urquiza se encontraba en Santa Fe, en la tarea de organizar el Congreso Constituyente, recibió la noticia de los sucesos de septiembre. Inicialmente pensó en la alternativa de reprimir la sedición porteña, pero luego, al enterarse del amplio apoyo de la ciudad y la campaña de Buenos Aires al levantamiento, y al saber de la defección de sus jefes, optó por la negociación con el gobernador porteño elegido, general Manuel Pinto, enviando al coronel Federico Báez en calidad de comisionado. Pinto aceptó un acuerdo por el cual se reconocía a Buenos Aires como desligada de la autoridad del director provisorio. Logrado este acuerdo, Urquiza volvió a su tarea de organizar el Congreso, confiando quizás en que Buenos Aires aceptaría la Constitución una vez sancionada. Pero las expectativas de Urquiza nuevamente debieron desvanecerse. Los hombres porteños hicieron votar por la Legislatura una carta blanca o autorización ilimitada para costear emisarios, que enviaron a las provincias, con el propósito de hacer fracasar la Asamblea Constituyente, instándolas a que retirasen sus diputados de la misma, como lo había hecho Buenos Aires. Pero las provincias no aceptaron la propuesta porteña. Vale citar la posición de Corrientes, extractada por Victorica de la nota que dirigió esta provincia a Buenos Aires contestando la invitación. La misma decía:

Establecido, señor ministro, el precedente de que la provincia de Buenos Aires, puede por sí y ante sí, destruir los poderes creados por el resto de las demás, resultaría el inconcebible absurdo de que éstas reconozcan en la de Buenos Aires, la facultad legal de rechazar y desconocer la autoridad de un gobierno que ellas habían constituido y al que debían sujetarse; resultaría negar a las pobres provincias, hasta la facultad de convocarse y reunirse en congreso, si no es cuando Buenos Aires o su gobierno quiera que así sea, y en la forma y tiempo que le parezca; resultaría concederle a Buenos Aires el derecho de impedirles que establezcan un centro de acción, único medio de contrabalancear el inmenso poder, influencia y riquezas, con que Buenos Aires las ha sofocado durante sus administraciones buenas y malas; resultaría, en fin, que las trece provincias no saldrían jamás del vergonzoso pupilaje en que hay interés en conservarlas, so pretexto de estados independientes soberanos. Y el señor ministro concebirá fácilmente, lo funesto que han sido, son y serán los resultados de un sistema semejante: concebirá que, si a Buenos Aires, como a cualquier otra provincia compete, aun contra el voto expreso de la mayoría, la declaración de la conveniencia y oportunidad de la justicia y el derecho de constituirnos en cuerpo de nación, *nunca jamás nos constituiremos*.²⁹

Nuevamente Buenos Aires recibía el rechazo de las provincias a su intento de centralización.

No obstante, el fracaso de los comisionados a las provincias no amedrentó a los hombres del gobierno porteño. El gobernador Valentín Alsina —electo como gobernador de Buenos Aires el 31 de octubre de 1852— y su ministro de gobierno y relaciones exteriores, el coronel Bartolomé Mitre, prepararon para el día que debía reunirse en Santa Fe el Congreso General Constituyente una invasión armada contra Entre Ríos a las órdenes del general Juan Madariaga y del general Manuel Hornos. El gobierno de Alsina esperaba contar con el apoyo de Corrientes a través de su gobernador Juan Pujol, y dentro de San Juan, Mendoza, Córdoba y Santiago del Estero, con el auxilio de grupos que provocarían conmociones internas en las respectivas provincias. Había que entorpecer de cualquier modo la reunión del Congreso Constituyente en Santa Fe, que sin duda dificultaría la posición de la provincia rebelde al legitimar la autoridad del director provisorio. Además de la proyectada acción de Madariaga y Hornos, el general José María Paz debía invadir Santa Fe y Córdoba, y en las provincias del norte una reacción sería encabezada por Antonino Taboada, hermano del gobernador de Santiago del Estero.³⁰

Madariaga atacó la ciudad de Concepción del Uruguay el 21 de noviembre de 1852, pero su intento fracasó ante la resistencia de las fuerzas conducidas por el mayor Ricardo López Jordán, comandante militar de la plaza. Este revés provocó la disolución de las tropas que el general Paz organizaba en San Nicolás de los Arroyos para operar sobre territorio santafesino. A su vez, la invasión a Entre Ríos, preparada por el general Mitre fracasó debido a la defección de su aliado más valioso, el gobernador correntino Pujol. Por otro lado, las posibilidades porteñas se complicaron con el levantamiento en armas del comandante general del centro de la provincia de Buenos Aires, coronel Hilario Lagos, que inició una revuelta interna contra la política del gobernador Valentín Alsina. De esta manera, aunque el general Urquiza no pudo instalar en persona el Congreso Constituyente, lo hizo en su nombre el gobernador de Santa Fe, Domingo Crespo. La intentona de los hombres del gobierno de Buenos Aires había fracasado. El Congreso General Constituyente, que iba a dar forma a lo pactado en San Nicolás, se reunió sin la asistencia de los representantes de Buenos Aires en noviembre de 1852.

La ofensiva de Urquiza: el empréstito Buschenthal y el sitio y bloqueo de Buenos Aires

Reunido el Congreso General, y consciente de que no podía contar con parte alguna de las rentas provenientes de la aduana porteña, en febrero de 1853 autorizó al director provisorio Urquiza para que levantase un empréstito con garantía de las futuras entradas fiscales, hipotecando su servicio tierras y propiedades de la Confederación. Con gran esfuerzo, y a través de la concesión de privilegios, el director provisorio obtu-

vo de don José de Buschenthal, en Montevideo, 225.000 pesos moneda metálica al 16% anual, contra entrega de títulos cuyos cupones serían admisibles en las aduanas de la Confederación por su valor nominal. Pero Urquiza deseaba controlar la aduana de Buenos Aires, base financiera de la rebeldía de aquella provincia. En pos de este objetivo, el director provisorio decidiría el bloqueo del puerto porteño en apoyo del sitio de Hilario Lagos.

Evidentemente, el gobierno porteño había acusado el fracaso que significaba la reunión del Congreso Constituyente en Santa Fe. Diez días después de instalado éste, es decir, el 1º de diciembre de 1852, el coronel Hilario Lagos se puso al frente de un movimiento contrarrevolucionario en Buenos Aires, sitiando la ciudad capital. Este movimiento contaba con el apoyo de importantes sectores de la campaña, los cuales, si bien habían respaldado el levantamiento del 11 de septiembre en lo tocante a la autonomía provincial, no deseaban un conflicto generalizado, y además aceptaban el Acuerdo de San Nicolás, reconociendo la autoridad de Urquiza y pretendiendo que la provincia enviase sus diputados al Congreso Constituyente de Santa Fe.

Urquiza decidió apoyar a Lagos en forma más eficaz. Para ello, en enero de 1853 el Congreso Constituyente autorizó al director provisorio a hacer "cesar la guerra civil en la Provincia de Buenos Aires y obtenga el libre asentimiento de ésta al Pacto Nacional de 31 de mayo de 1852", lo cual no excluía el uso de la fuerza.³¹ No obstante, se decidió hacer un último esfuerzo negociador y enviar una comisión a Buenos Aires. El 9 de marzo, esta comisión, y la nombrada por el gobierno de Buenos Aires, llegaron a un acuerdo y firmaron un tratado. Pero las condiciones estipuladas provocaron la negativa de Urquiza a ratificarlo y generaron la decisión de dar más apoyo militar al sitio de Lagos mediante el bloqueo del puerto de Buenos Aires, misión que encomendó al norteamericano John Halsted Coe.

Con todo, Lagos, quien dominaba la campaña de Buenos Aires, no pudo a través del sitio doblegar la voluntad del gobierno de la ciudad, pues los hombres de ésta contaban con los recursos del Banco de la Provincia, con los cuales sobornaron a Coe, el jefe de la escuadra bloqueadora, y a los oficiales subalternos que servían a Lagos. Así ocurrió que cuando la Constitución era promulgada por el director provisorio en San José de Flores, el 25 de mayo de 1853, Buenos Aires y el resto de la Confederación estaban declarándose la guerra. El episodio de Lagos, aunque había permitido el alejamiento de Valentín Alsina del gobierno porteño y provocado su reemplazo por Pinto, presidente de la Legislatura, el 6 de diciembre de 1852, legalizó el divorcio entre Buenos Aires y el gobierno de la Confederación. El 13 de julio de 1853, con la intervención de los representantes extranjeros, Urquiza y las autoridades de Buenos Aires firmaron un documento por el cual se suspendían las hostilidades, se licenciaban todas las tropas y Urquiza comprometía su retiro y el de sus tropas hacia Entre Ríos, lo cual fue cumplido el mismo día.

Por otra parte, Urquiza aprovechó las conversaciones con los enviados extranjeros en esos complicados días del 10 al 13 de julio para acordar y firmar convenios de navegación con los agentes de Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos, que garantizaban la libre navegación de los ríos interiores argentinos al comercio extranjero. Según la opinión de James Scobie, su intención era obtener un instrumento jurídico que obligara a dichos gobiernos a proteger la libre navegación en el caso de que la provincia de Buenos Aires intentara cortar las comunicaciones de la Confederación con el exterior. En cambio, para José María Rosa, los tratados de libre navegación fueron una condición anexa a la mediación, impuesta por los representantes extranjeros. Como los mencionados ministros acompañaron a Urquiza en su trayecto en barco hasta Paraná, también se iniciaron tratativas para futuros acuerdos comerciales.³²

El Congreso Constituyente de Santa Fe y la sanción de la Constitución de 1853

De acuerdo con el tratado de San Nicolás, se establecía una representación igualitaria para todos los miembros de la Confederación, debiendo enviar cada provincia dos diputados. Este fue uno de los motivos que se adujeron en la Legislatura de Buenos Aires para no aceptar el acuerdo. De aplicarse el criterio contrario, es decir la representación proporcional a la población, Buenos Aires habría tenido como mínimo 18 diputados constituyentes, y habría obtenido, sólo con el apoyo de dos provincias más, la mayoría absoluta en la asamblea. Este problema reflejaba dos realidades: por un lado una provincia con elevada población en relación a las demás que no encontraba justo una representación de dos diputados, y por el otro, otras jurisdicciones provinciales que exigían ser oídas en igualdad de condiciones con sus pares más poblados. Los gobernadores reunidos en San Nicolás habían optado por la última solución, lo que produjo junto con otros motivos, como ya vimos, el rechazo del acuerdo por parte de Buenos Aires.

Consecuentemente la provincia de Buenos Aires estuvo ausente de las deliberaciones del Congreso Constituyente. Los dos diputados que habían sido elegidos al efecto durante el breve gobierno personal de Urquiza en Buenos Aires, Salvador María del Carril y Eduardo Lahitte, fueron retirados por una decisión de la Legislatura porteña inmediatamente de producida la revolución septembrina.

Participaron del Congreso personas de distinto origen. Algunos diputados venían de la vieja generación de Mayo, otros pertenecían a la primera generación de unitarios, y otros a la generación del 37; algunos habían vivido en el país, en tanto otros se habían exiliado y habían regresado después del triunfo de Urquiza. Entre ellos había hombres de letras, juristas y militares; sacerdotes y civiles. Si bien muchos divergían en sus ideas económicas, religiosas y políticas, se lo-

gró una amplia tolerancia que permitió el surgimiento de la anhelada constitución.

El 20 de noviembre se realizó la reunión oficial del Congreso Constituyente. Domingo Crespo, gobernador de Santa Fe, llevó a cabo la instalación oficial en nombre del director provisorio, quien se hallaba ausente debido a la invasión que había sufrido Entre Ríos. Facundo de Zuviria, representante de Salta, fue nombrado presidente. Este, en el primer discurso que pronunció, llegó a proponer la suspensión de las deliberaciones en razón de la situación por la que atravesaban las provincias, algunas de las cuales habían sufrido la invasión de las fuerzas porteñas. Mencionó además, como un obstáculo importante, la falta de antecedentes constitucionales y la necesidad de reunir material y preparar hombres para la elaboración de la constitución. Su discurso produjo gran efecto y algunas dudas, pero éstos fueron rápidamente aventados por el discurso siguiente de Manuel Leiva, quien intentó demostrar que las condiciones para redactar una constitución estaban dadas.

Pocos días después de iniciadas las deliberaciones se eligió la comisión que debía redactar el proyecto preliminar. Esta estuvo integrada originalmente por Manuel Leiva, Juan María Gutiérrez, José Benjamín Gorostiaga, Pedro Díaz Colodrero y Pedro Ferré. El 25 de febrero de 1853 se agregaron Santiago Derqui y Martín Zapata. Salustiano Zavalia ocupó el lugar de Ferré, en marzo, cuando éste debió ausentarse por las negociaciones con Buenos Aires, y más tarde Juan del Campillo reemplazó a Derqui.

La constitución que resultaría de este Congreso Constituyente tuvo como modelos a las constituciones de Estados Unidos (1787), de la monarquía española (1812), de Suiza (1832), de Chile (1833), y de Francia (1783 y 1848). Además se tuvo muy en cuenta el libro *Bases* de Juan Bautista Alberdi. Alberdi residía en Chile, y no regresó a su país inmediatamente después de Caseros como hicieron la mayoría de los exiliados, aunque quedó vinculado epistolarmente con algunos de éstos. Bastó que Juan María Gutiérrez le pidiera colaboración para que Alberdi contestara con su libro. La primera edición apareció en mayo de 1852 y tuvo una gran difusión. Pero ante el pedido de sus amigos de que agregara a aquella un proyecto de constitución, Alberdi entregó en julio para su publicación una segunda edición con lo solicitado. Tanto su libro como el proyecto tuvieron influencia decisiva en el documento que elaboraron los constituyentes de Santa Fe.

Dos cuestiones fueron las más discutidas en el seno de la convención: la cuestión de la capital y la cuestión religiosa. En cuanto a la primera, hubo dos posiciones: los intransigentes o capitalizadores, y los negociadores. Los primeros, que eran el grueso de los convencionales y especialmente Gutiérrez y Gorostiaga, eran partidarios de una política enérgica contra Buenos Aires. Para ellos la representación de la voluntad nacional se hallaba en los convencionales, no debiéndose negociar nada. Sostenían que Buenos Aires debía ser impuesta como capital por

el Congreso Constituyente, y no mediante una ley al respecto. A su vez, los negociadores, encabezados por Facundo de Zuviría y Roque Gondra, impulsaban una política de conciliación con Buenos Aires, y en consecuencia se oponían a que ésta fuera declarada capital porque ello produciría la ruptura. Finalmente el artículo 3º quedó redactado de la siguiente manera: "Las autoridades que ejercen el Gobierno federal residen en la ciudad de Buenos Aires, que se declara Capital de la Confederación por ley especial". La mencionada ley fue presentada el 18 de abril de 1853 en las deliberaciones del Congreso como ley complementaria a la Constitución proyectada. Esta ley se adoptó inmediatamente después de la sanción de la Constitución, pero también estipulaba la designación de una capital temporal para el caso de que los porteños se resistieran a unirse a la Confederación, que fue lo que finalmente ocurrió.

El segundo enfrentamiento de los convencionales tuvo que ver con el problema religioso, especialmente con el artículo que establecería la libertad de culto. También aquí se dieron dos posiciones. Los que defendían la tolerancia religiosa y una amplia libertad se denominaron el "círculo" y respondían a la influencia de Salvador María del Carril. A él pertenecían Zavallía, Derqui, Delgado, Gorostiaga y Gutiérrez, entre otros. Sus ideas serían las sancionadas finalmente en la constitución. Este grupo bautizó a la oposición con el nombre de "montoneros". Este era un grupo reducido formado por el padre Centeno, fray Manuel Pérez, el correntino Díaz Colodrero, el santafesino Leiva, y el presidente salteño Zuviría. Estos eran conservadores y querían una constitución inscrita en el catolicismo tradicional, como habían sido todos los anteriores estatutos y ensayos constitucionales.

La redacción de la Constitución finalizó en los últimos días del mes de abril de 1853 y el proyecto fue aprobado el 1º de mayo. El 24 de mayo se constituyó una comisión -integrada por del Carril, Gorostiaga y Zapata- para visitar a Urquiza en su residencia de San José y entregarle el primer original de la Constitución. Pero Urquiza no estaba allí pues había debido viajar a Buenos Aires para observar la situación del coronel Lagos y las tropas que sitiaban esa ciudad. Hacia esa ciudad se dirigió entonces la mencionada comisión para cumplir con su misión, encontrando a Urquiza en el pueblo de San José de Flores en las afueras de Buenos Aires. Urquiza promulgó aquí la Constitución el 25 de mayo, e inmediatamente se enviaron chasques a las provincias para que pudieran ser jurada el 9 de julio. Con excepción de Buenos Aires, todas las provincias juraron esta Constitución. El Congreso Constituyente continuó en funciones un tiempo más ejerciendo una labor legislativa: sancionó así las leyes de aduana, de libertad de los ríos, electoral y de capitalización de Paraná. Una vez electas las nuevas autoridades, el Congreso se disolvió.

La presidencia de Urquiza (1854-1860)

Urquiza recibió 94 de los 106 votos de electores en la elección para presidente. En la lucha por la vicepresidencia ningún candidato obtuvo mayoría absoluta: Salvador del Carril, 35 votos; Facundo de Zuviría, 22; Mariano Fraguero, 20; y Rudecindo Alvarado, 13; y los otros 16 votos se repartieron. Por lo tanto, la elección la decidió el Congreso que eligió a Del Carril sobre Zuviría por una votación de 17 a 1. Sólo participaron de esta elección once provincias, ya que Buenos Aires no eligió electores, y Tucumán y Santiago del Estero estaban en guerra civil.³³ Urquiza y Del Carril asumieron sus cargos el 5 de marzo de 1854, en la ciudad de Santa Fe. El gabinete quedó integrado con José Benjamín Gorostiaga en interior, Juan María Gutiérrez en relaciones exteriores, Mariano Fraguero en hacienda, Santiago Derqui en justicia, culto e instrucción pública, y Rudecindo Alvarado en guerra y marina.

El Congreso Constituyente se disolvió por decisión propia, y las elecciones para establecer el poder legislativo establecido por la Constitución fueron fijadas para el 25 de mayo. Este Congreso comenzó a sesionar en octubre de 1854. También fueron nombrados los miembros de la Corte Suprema, decidiéndose que la asunción de ésta coincidiera con la del Congreso. Con el nombramiento de todas estas autoridades, se materializaba la estructura formal de gobierno que había creado la Constitución de 1853, pero quedaba por verse si ésta tendría viabilidad en la realidad. Tres eran los problemas que debía enfrentar el gobierno de la Confederación: las relaciones con las provincias, incluida Buenos Aires, el asunto crítico de las finanzas, y las relaciones con los países extranjeros.³⁴

La política de Urquiza con los caudillos provinciales

Como sostiene Gorostegui de Torres, la aceptación de los gobiernos provinciales a la autoridad de Urquiza

no implicaba total unificación del Estado por puro y simple respeto a la Ley Fundamental; el sistema de caudillos, aún vigente en las provincias, aunque se llamasen gobernadores y mantuviesen una serie de instituciones conexas de tipo representativo, mantenía de hecho la unión sobre la base de lealtades personales al presidente electo. (...) la política de Urquiza, desde los primeros momentos posteriores a Caseros, fue la de manejarse con los elementos dominantes en las provincias sin llegar a enfrentamientos abiertos, lo que le permitió más tarde mantener la unión pese a los conflictos entre caudillos que mantenían al Interior, si no en guerra interna, por lo menos al borde de ella o en operaciones localizadas.³⁵

En definitiva, si bien la Constitución de 1853 había establecido un po-

der ejecutivo nacional fuerte, las facultades de Urquiza descansaban sobre todo en el apoyo de su provincia, Entre Ríos, y en el respeto que pudiera obtener de los otros gobernadores.

Por su parte, el historiador José María Rosa coincide con la óptica de Gorostegui de Torres, añadiendo que:

Al ocurrir Caseros, estaban en las provincias que no se plegaron al Pronunciamiento, los gobernadores de Rosas (...) A Urquiza le convenía mantener ese elenco. Elevar a los liberales provincianos era un suicidio político; a lo sumo podía sugerir a los gobernadores que diesen, a título de *fusión de partidos*, un ministerio a algún doctor reformista como el caso de Valentín Alsina ante Vicente López [...]³⁶

Pero los gobernadores provinciales, al ser también jefes de milicias, debían ser federales. En otras palabras, Urquiza no estaba dispuesto a romper con el precario equilibrio de fuerzas en las provincias, heredado del pasado rosista y preferible a un avance de elementos liberales que tanto lo atacaban en Buenos Aires. Sin embargo, esto provocó que Urquiza heredara también los conflictos de las provincias, que habían sido funcionales a Rosas para evitar una unión en su contra, pero que ya no constituían una ventaja. Así, hubo problemas en San Juan, donde el gobernador Benavides fue derrocado y repuesto en el mando. El gobernador Celedonio Gutiérrez de Tucumán era combatido por la poderosa familia de los Taboada de Santiago del Estero, y si bien pudo contrarrestar este ataque con la ayuda del gobernador de Catamarca, la fricción entre ambos siguió latente a lo largo de 1853. Finalmente, cuando Gutiérrez atacó Salta para derribar a su gobernador, pareció que se iniciaba la guerra civil en todo el noroeste. Una comisión pacificadora enviada por Urquiza llegó a la zona luego que Gutiérrez había sido vencido.³⁷

Las provincias cuyanas también se vieron agitadas. El repentino regreso a Mendoza de Domingo Sarmiento, a principios de 1854, hizo que corrieran noticias de que se había descubierto un supuesto complot. En Mendoza se estaba formando un ejército revolucionario con elementos chilenos, siendo factible el apoyo de Benavides y de los Taboada para unirse a Buenos Aires en el derrocamiento de Urquiza, y lograr así la reorganización nacional bajo la dirección porteña. Finalmente, Sarmiento fue arrestado y luego puesto en libertad por consejo de Urquiza para que volviera a Chile, pero todos estos hechos produjeron un efecto muy desestabilizador en las mencionadas provincias. Hubo conflictos también en Córdoba, donde Urquiza debió viajar poco después de asumir la presidencia; y en Corrientes, invadida desde Entre Ríos, lo que provocó una embarazosa situación a Urquiza, quien debió dar su apoyo al gobernador Pujol para restablecer el orden. Estos hechos demostraron la posición vulnerable del gobierno de la Confederación, la unión precaria entre las trece provincias, y la necesidad de Urquiza de mantener la lealtad de los caudillos utilizando la amenaza de reemplazo por un rival.

La búsqueda de alternativas económicas para el gobierno de la Confederación ante la falta de los recursos de la aduana porteña

En la pugna con el Estado de Buenos Aires, las autoridades de la Confederación habían conseguido la apertura de los ríos interiores. No obstante, dicha apertura perjudicaría sólo a largo plazo el comercio porteño, pues no era posible improvisar de la noche a la mañana grandes plazas comerciales en Rosario y Gualeguaychú, los dos puertos importantes de la Confederación. El otro tema clave en la guerra económica desatada entre porteños y confederados, la "nacionalización" de la aduana controlada por Buenos Aires, era difícil de concretar, pues la última provincia no disponía de una fuente alternativa de recursos y no estaba dispuesta a renunciar a la fuente principal de su tranquilidad económica desde 1820. Descartada la opción militar luego del fracaso del bloqueo a Buenos Aires y del levantamiento del sitio de Lagos, Urquiza intentó buscar la negociación con las autoridades porteñas.

Mientras tanto se ensayó la posibilidad de crear un banco emisor como el que tenía Buenos Aires. A tal efecto, el Congreso Constituyente sancionó en diciembre de 1853 el Estatuto para la organización de la Hacienda y Crédito Público, y creó el Banco Nacional de la Confederación. La casa central de dicho banco y sus sucursales tenían la doble misión de recaudar los impuestos debidos al fisco y captar, a la vez, los ahorros de los particulares a través de intereses atractivamente altos. Se le autorizó una emisión de 6 millones de pesos: 2 millones para anticipos al gobierno, 2 para muelles, caminos, postas y diversos elementos de fomento, que activaran la economía al facilitar las comunicaciones y la producción, y los 2 millones restantes para giro bancario. Los préstamos a particulares se darían al 6%. Además de estas funciones, el Banco Nacional de la Confederación percibiría otros impuestos, con el objetivo de reforzar las finanzas públicas. Se cobraría contribución directa al 4 por mil sobre los inmuebles, limitándola momentáneamente al territorio de la Confederación, y sin perjuicio de extender su alcance geográfico a futuro. Para ello, existía la obligación de empadronamiento en las oficinas del banco. Lo propio ocurría en el caso de las minas, sujetas a canon y obligación de registro. Con o sin laboreo, pagaría cada una al fisco 20 pesos anuales bajo pena de extinguirse el derecho de sus propietarios.³⁸

Pero, a diferencia del caso de Buenos Aires, estos intentos se verían abortados por la falta de confianza del público en los billetes emitidos por el banco, a pesar de que el gobierno llegó a adoptar medidas extremas, tales como el arresto de comerciantes y el curso forzoso de los billetes, con la amenaza de imputar como enemigos del orden y traidores a la patria a los que rechazaran la moneda de la Confederación. Ya el 26 de julio de 1854 el gobierno de Urquiza reconoció su derrota, aunque sólo se habían emitido 1.678.000 de los 6.000.000 de pesos proyectados inicialmente. Incluso el interés del 6% de los préstamos bancarios resul-

tó demasiado bajo y fue aprovechado por comerciantes inescrupulosos que compraron metálico a la espera de una prevista desvalorización. Finalmente se debió liquidar el Banco, sus casas matrices, y con ellos el mismo Estatuto que ya no tenía razón de ser. Esta medida dejó al gobierno de la Confederación sin banco, sin moneda nacional, y sin recursos financieros para sostenerse.

Fracasado el Banco Nacional, fue necesario recurrir a prestamistas particulares. Por cierto, esto tuvo un altísimo costo para el gobierno de la Confederación, que agravaba su falta de recursos con compromisos provenientes de estos empréstitos particulares. Otra alternativa eran las aduanas provinciales. Pero la recaudación de éstas resultaba poco auspiciosa, si bien repuntó respecto de décadas anteriores gracias a la desviación del comercio de Inglaterra y Francia del mercado ruso hacia Sudamérica a causa de la guerra de Crimea. La recaudación total de la renta aduanera significó para el gobierno de la Confederación menos de 1.500.000 pesos fuertes.³⁹

La efectividad de las aduanas provinciales se vio además seriamente restringida debido a la existencia de claras divergencias respecto de la aduana y del indebido uso entre las provincias integrantes de la Confederación. Para Entre Ríos, Santa Fe, Corrientes y Córdoba —que exportaba cueros en cantidad— la aduana formaba un engranaje de sus respectivas políticas comerciales librecambistas. En cambio, para las nueve provincias restantes de la Confederación, la aduana resultaba una barrera contra el comercio libre de ultramar. Estas últimas provincias necesitaban tarifa alta para mercancías que Buenos Aires recibía con tarifa baja. Así, los derechos al vino se aproximaban al 80%, y los de la harina al 50%. Además, como de algo debían vivir las autoridades provinciales, Urquiza hizo a un lado sus convicciones librecambistas y dio la espalda ante la presencia de algunos impuestos de entrada y salida mediterráneos, disfrazados de tasas al consumo o a la producción local.⁴⁰ Si bien esta actitud tenía una clara orientación política destinada a cerrar las filas de los gobernadores de las provincias en torno al gobierno de Paraná, la presencia de estos gravámenes fue un factor que entorpeció la organización de nuevas corrientes mercantiles, inscripta en un proceso de modernización económica particularmente anhelado por Urquiza.

Las relaciones entre la Confederación y el Estado de Buenos Aires

Los pactos de convivencia

Desde julio de 1853 se aceptó el cisma *de facto* entre los Estados de Buenos Aires y de la Confederación Argentina, los cuales se organizaron por separado. En mayo de 1853 se había sancionado la Constitución Nacional, base jurídica del gobierno de la Confederación. Casi un año des-

pués, en abril de 1854, la provincia de Buenos Aires tuvo su propia Constitución, atribuyéndose la mitad del territorio argentino, pues incluía en sus fronteras la pampa y la patagonia hasta el extremo austral. Declaraba, además, ser "un Estado con el libre ejercicio de su soberanía interior y exterior, mientras no la delegue expresamente en un gobierno federal".⁴¹

Por cierto, estas actitudes porteñas no contribuían en nada a un acercamiento con el gobierno de la Confederación. Tampoco ayudaban demasiado algunos gestos provenientes del otro lado. En noviembre del mismo año, fuerzas preparadas por los emigrados porteños residentes en Santa Fe y Montevideo, al mando de Jerónimo Costa, invadieron el territorio bonaerense. Su derrota en El Tala permitió reabrir las negociaciones. Pero en ese mismo mes, los diputados Manuel Lucero y Miguel Rueda, por Córdoba y Santiago del Estero respectivamente, proyectaron declarar abiertamente la guerra económica a Buenos Aires, prohibiendo que entraran en la Confederación mercancías ultramarinas no llegadas directamente del extranjero, es decir, provenientes de buques que hubieran hecho escala en los puertos de Buenos Aires o Montevideo. El Congreso de la Confederación consideró demasiado radical esta medida y encarpetó el proyecto. Urquiza, autorizado para hacer la guerra o la paz, decidió negociar.

Así, y a pesar de la tensión existente, ambos Estados pudieron llegar a un convenio, el 20 de diciembre de 1854, gracias a la gestión privada de dos hombres de negocios santafesinos: José María Cullen, futuro gobernador de Santa Fe, y Daniel Gowland, *chairman* de los comerciantes ingleses. Dicho convenio establecía el armisticio entre los Estados beligerantes sobre la base del *statu quo*, el compromiso de retirar sus fuerzas del lugar que ocupaban a causa de la invasión de Costa, y de "conservar sus relaciones de comercio en el estado que tenían antes de ella, sin que ni uno ni otro impongan nuevas cargas que no fuesen impuestas a todo el comercio extranjero o que no existieran a esta fecha, respecto del comercio interno de uno y otro pueblo".⁴² Si bien la unión proyectada por Urquiza —es decir, la incorporación de Buenos Aires al resto de la Confederación Argentina— no se había conseguido, se obtenía una *entente* política.

Tras haber sido aprobado y ratificado el mencionado tratado por ambas partes, las negociaciones continuaron, y el 8 de enero de 1855 fue suscripto el tratado definitivo por Santiago Derqui y Juan del Campillo, ministros del interior y de hacienda del gobierno de la Confederación respectivamente, y por Juan Bautista Peña, representante del Estado de Buenos Aires. Este tratado, aunque no evitaba el cisma político, impedía momentáneamente la lucha en el plano económico al reconocer la unidad del sistema mercantil, manteniendo oficialmente la amistad entre ambos gobiernos por algo más de un año. Por él, ambos Estados se comprometieron a colaborar en la lucha contra los indígenas y aceptaron el principio de que la separación de Buenos Aires no alteraba las le-

yes de la Confederación (artículos 2° y 3°); acordaron el uso de la misma bandera para los buques matriculados en la Confederación y en el Estado de Buenos Aires (artículo 4°); y autorizaron la circulación libre de productos en ambas jurisdicciones, aclarando que las mercaderías extranjeras salidas de los puertos del Estado de Buenos Aires para la Confederación o viceversa no pagarían otros ni mayores derechos que los impuestos a los productos provenientes de otros mercados (artículos 5° y 9°), como había quedado convenido en el tratado anterior.⁴³

Si bien estos pactos de convivencia no eran una solución al problema de la división política, constituían un paso adelante en favor de la unificación económica. Consecuencia de aquéllos fue la designación de Daniel Gowland, en abril de 1855, por el gobierno de la Confederación como agente comercial en Buenos Aires, a fin de que se ocupase del comercio de las provincias desde la capital porteña y del problema de la defensa de las fronteras contra los indios.

Las gestiones financieras de Buschenthal y de Trouvé-Chavel y Dubois

Disipados, aparentemente, los temores de un enfrentamiento tras el convenio del 8 de enero de 1855 -ratificado el 8 de febrero del mismo año- el gobierno de la Confederación procuró solucionar su anemia financiera. Se estableció un impuesto de patentes sobre las casas comerciales y talleres de Paraná. En abril se autorizó al financista montevidiano José de Buschenthal para que gestionara en Europa un empréstito de 5.000.000 de pesos fuertes, con hipoteca de aduanas y otros privilegios e interés no superior al 6%. Del total del empréstito, el gobierno de Urquiza proyectaba destinar 1.000.000 para puentes y caminos, 300.000 para adquirir acciones del futuro ferrocarril, y 200.000 para fomento de la inmigración. En otras palabras, Buschenthal venía a reemplazar el fracasado Estatuto. Asimismo, Buschenthal debía buscar respaldo europeo para la construcción de un ferrocarril de Rosario a Córdoba, con eventual prolongación a Chile.⁴⁴

Buschenthal también fue facultado para fundar un banco, con capital de 4.000.000 de pesos fuertes -pudiendo comenzar por 2.000.000-, con autorización para emisión de billetes, cobro de un 12% de interés a los particulares y privilegios para sus depósitos personales, a cambio de que trajese metálico y anticipase mensualmente al gobierno de la Confederación 60.000 pesos al 6%, a devolverse sobre letras de la aduana. Buschenthal era un personaje conocido por el gobierno de Paraná, que ante su debilidad financiera debía recurrir al crédito usurario. Vale acotar que, a fines de 1853, Buschenthal había colocado un empréstito de 225.000 pesos fuertes al alto interés del 16% con un tipo de cotización que se mantuvo oculto.⁴⁵

Pero el triple plan proyectado por Urquiza se derrumbó porque Bus-

chenthal no pudo conseguir capital ni para el ferrocarril, ni para el empréstito, ni para el banco. El 27 de septiembre de 1855, ya previendo el fracaso de las gestiones, el Congreso de la Confederación concedió autorización para contratar con otro banco, en condiciones parecidas a las planteadas para el caso de Buschenthal, con los señores Aristides Trouvé-Chauvel y Antoine Dubois, de París. En este caso, los adelantos al gobierno iban a elevarse a 100.000 pesos mensuales, sin perjuicio de otro empréstito global de 600.000 pesos al 6%, ventajas compensadas con la entrega de 200 leguas de tierra para colonización. Pero los banqueros de reserva no tuvieron más éxito que Buschenthal, y pese a su activa propaganda, no hubo banco.⁴⁶

La ruptura de la paz a comienzos de 1856

La tregua convenida entre Buenos Aires y la Confederación tenía pocas posibilidades de mantenerse por largo tiempo. Posiciones extremas de uno y otro bando, alimentadas por una activa prensa, demostraban que la paz entre los gobiernos de Buenos Aires y Paraná era precaria. Cualquier acto de fuerza bastaba para encender las pasiones mal contenidas. En julio de 1855 se produjo una revuelta organizada por los antiguos partidarios de Hilario Lagos, emigrados a Montevideo, y algunos sectores rurales de la provincia. Aunque dicha rebelión fue sofocada con rapidez, provocó la renuncia de Ireneo Portela, ministro de gobierno de la gestión de Pastor Obligado -sucesor del general Pinto en el gobierno de Buenos Aires a partir de fines de julio de 1853-. Para reemplazar a Portela se nombró a Valentín Alsina, quien buscó de inmediato concretar un proyecto de afianzar las relaciones entre el gobierno de la Confederación y el de Buenos Aires, enviando a Juan Bautista Peña como negociador. Ante el temor de la situación planteada entre Brasil y Paraguay, que podía afectar el territorio argentino, Peña tenía instrucciones de buscar el mayor acercamiento posible entre ambos gobiernos.

No obstante, una serie de incidentes dificultaron la tarea del negociador Peña. Uno de ellos fue la aparición de una nota, el 10 de octubre de 1855, del ministro del interior de la Confederación, Santiago Derqui, cuyo contenido dejaba traslucir de manera poco diplomática la decisión del gobierno de Paraná de lograr la unión a cualquier precio. La nota de Derqui decía: "O Buenos Aires se unía inmediatamente a la Confederación, o ésta adquiriría el derecho de utilizar todos los medios a su disposición para lograr la unidad argentina".⁴⁷ Otro obstáculo fue el recrudecimiento de los ataques indígenas al sur de la provincia de Buenos Aires, y las sospechas de la complicidad de Urquiza en estas incursiones. Un batallón fue completamente aniquilado por ellos en septiembre y el empleo por parte de los indios de tácticas militares llamó la atención de los oficiales de frontera. Del Carril intentó infructuosamente defender al gobierno de la Confederación de las acusaciones de connivencia con los indígenas.

Además, en octubre de 1855, los emigrados residentes en Montevideo y viejos cabecillas de la revolución de Lagos, José María Flores y los coroneles Bustos, Lamela y Olmos, desembarcaron en puntos alejados entre sí de la provincia de Buenos Aires, mientras Lagos y Costa esperaban en Montevideo el resultado. Puestos rápidamente en fuga por las autoridades de Buenos Aires, los conspiradores escaparon nuevamente a Montevideo para iniciar nuevos planes. De esta manera, el clima para las negociaciones no era nada favorable a fines de 1855.

Urquiza recibió a Peña en Paraná a fines de noviembre, pero, para fines de enero de 1856, su gestión ya había fracasado. Contribuyeron a ello, además de los factores mencionados arriba, la escasa habilidad de Peña —que reveló a los representantes de la Confederación sus instrucciones y expresó públicamente su disenso con la política de su gobierno—, las intrigas desarrolladas durante las negociaciones, la decisión del ministro de hacienda de la Confederación de cobrar derechos de aduana a los productos elaborados en Buenos Aires (3 de enero de 1856), el recrudecimiento de los malones indios y una nueva invasión de Buenos Aires.

En enero de 1856, nuevamente fuerzas al mando de José María Flores, procedentes del sur de Santa Fe, invadieron Buenos Aires. Estas fueron rápidamente dispersadas por las fuerzas porteñas comandadas por Mitre que las persiguió hasta territorio santafesino. Pero inmediatamente Mitre debió moverse para enfrentar a otros invasores, quienes desde la localidad oriental de El Buceo, cerca de Montevideo, habían desembarcado en Zárate el 28 de enero. Esta expedición estaba integrada por un grupo de emigrados de Buenos Aires encabezado por el general Jerónimo Costa y los conocidos coroneles Benítez, Bustos y Olmos. El objetivo de esta expedición era preparar una invasión a la provincia de Buenos Aires, en combinación con el partido de oposición al gobierno porteño, que era numeroso, como se había visto durante el sitio de Lagos. Vale aclarar que estos jefes y oficiales porteños emigrados habían sido expulsados del ejército por su colaboración en la revolución de Lagos en 1852.

Ese mismo día el gobierno de Buenos Aires dictó el siguiente decreto a través del Departamento de Guerra, firmado por Pastor Obligado, Valentín Alsina, Bartolomé Mitre y Norberto de la Riestra:

Habiendo desembarcado en el territorio del estado un grupo de anarquistas, capitaneado por el cabecilla Jerónimo Costa, con el criminal objeto de atentar contra la autoridad constitucional del mismo, para suplantar a ésta la del *terror* y *barbarie* que caducó con el triunfo de Caseros, y siendo necesario que el castigo de tan famosos criminales siga inmediatamente la aprehensión de los mismos, a fin de dejar sentado un *saludable* ejemplo para lo sucesivo y satisfecha la vindicta pública que tan enérgicamente se ha pronunciado contra los mismos:

1° Todos los individuos titulados jefes que hagan parte de los grupos

anarquistas, capitaneados por el cabecilla Costa y fuesen capturados en armas, serán pasados por las armas inmediatamente, al frente de la división o divisiones en campaña, previos los auxilios espirituales (...)»⁴⁸

Tres días más tarde, el grupo de Costa, incluido su comandante, sufrió las consecuencias advertidas.

Estas invasiones, que no tenían mucha significación desde el punto de vista militar, proveyeron a ambos lados la excusa necesaria para terminar con un *statu quo* poco satisfactorio. Derqui envió una nota a las autoridades porteñas protestando por la violación de la frontera de Santa Fe por Mitre al perseguir a Flores. Alsina, en su respuesta, trató de justificar la acción de Mitre como no premeditada. De todos modos, aun cuando el gobierno de Santa Fe y de la Confederación no habían intervenido en la acción, no podía soslayarse el hecho de que Flores había preparado sus tropas en una zona que pertenecía a la Confederación.

No obstante, el gobierno de la Confederación optó por interpretar la contrainvasión de Mitre como un ataque premeditado contra la soberanía nacional.⁴⁹ Por el decreto del 18 de marzo de 1856, los convenios de diciembre de 1854 y enero de 1855 fueron declarados nulos por el gobierno de Paraná. Se denunciaba la invasión de Mitre a Santa Fe y las frecuentes provocaciones de agentes y periódicos porteños a las provincias de la Confederación, aclarando:

que el gobierno de Buenos Aires, por medio de sus agentes ha mantenido en tiempo de paz, dentro de los pueblos de la Confederación, por lo menos tres espías o malos agentes designados en ellas; surgiendo de este hecho la dolorosa consideración de que cuando menos, son inútiles sino imposibles las convenciones con un gobierno que en todos sus actos no disimula una desdenosa y ultrajante desconfianza respecto del gobierno nacional (...) Por tanto: el vicepresidente de la Confederación Argentina, oído el consejo de ministros,

HA ACORDADO Y DECRETA

Artículo 1°. Denúncianse las convenciones de 20 de diciembre de 1854 y de 8 de enero de 1855, al gobierno de Buenos Aires como violadas por los hechos reclamados y no satisfechos, quedando en consecuencia como no existentes, y sin fuerza ni valor para el gobierno nacional.

Art. 2°. La paz pública queda por parte del gobierno de la Confederación y sus habitantes, inalterable con el gobierno y habitantes de Buenos Aires.

Art. 3°. Estando la paz en lo sucesivo bajo la garantía de la conciencia y del honor del gobierno nacional se previene al gobierno de Santa Fe que dedique especial cuidado para que se cumplan rigurosamente y con perseverancia las órdenes vigentes, para evitar que por esas fronteras sea inquietada la provincia de Buenos Aires.

Art. 4°. Queda prohibido a las autoridades subalternas entrar en comunicación de alguna importancia con las autoridades de la provincia vecina, si no son aquellas indispensables entre jefes de fronteras divisorias, para

garantizar la propiedad, devolviendo lo que se aprehendiere a los ladrones de una y otra parte, y la de buena armonía y vecindad (...)⁵⁰

Con la denuncia de los tratados que habían asegurado un *statu quo* entre la Confederación y Buenos Aires en marzo de 1856, ambos Estados iniciaron una compleja red de maniobras que ahondaron la división y prepararon el camino a la guerra. A las medidas hostiles en el ámbito económico —inicio de la guerra económica en base a tarifas diferenciales— se unió una febril actividad diplomática que tuvo por objetivo lograr el reconocimiento de las grandes potencias. En este último tema se presentó una sórdida lucha entre ambos Estados, en la que Buenos Aires, favorecida por su situación económica, invalidó parcialmente los esfuerzos del gobierno de la Confederación por obtener reconocimiento internacional. Particularmente, los importantes intereses comerciales extranjeros radicados en la ciudad porteña influyeron para que, a fines de 1857, Francia estableciera relaciones con los porteños y para que Inglaterra y Estados Unidos mantuvieran una actitud ambigua que, al no llegar al reconocimiento explícito, perjudicaba las aspiraciones del gobierno establecido en Paraná.⁵¹

La ley de derechos diferenciales y la ley que desconocía la validez de los actos de soberanía del gobierno porteño

Rotos los pactos de diciembre de 1854 y enero de 1855, y no queriendo recurrir al uso de la fuerza para reincorporar a Buenos Aires a la Confederación, Urquiza procuró una guerra económica en base a tarifas diferenciales, con el objetivo de aumentar los ingresos de las aduanas de la Confederación, disminuir los de la de Buenos Aires, y obligar al gobierno de esta provincia a su incorporación. Vale destacar que el uso de derechos diferenciales no era un instrumento nuevo en la política rioplatense. Buenos Aires lo había usado varias veces, desde 1810, contra Montevideo. Así, dos importantes diarios de la Confederación, *El Nacional Argentino*, de Paraná, y *La Confederación*, de Rosario, justificaban la adopción de derechos diferenciales en los siguientes términos: ¿con qué derecho cobra Buenos Aires tributo a las mercancías enviadas desde Europa para el consumo de la Confederación, o exportadas por ésta para aquellos mercados? No obstante, como ya se ha dicho, parte de esos ingresos del gobierno porteño estaban dirigidos al servicio de deudas a las cuales se les adjudicaba carácter nacional.⁵²

Preparada la opinión pública al efecto, el 19 de julio de 1856 el Congreso de Paraná dictó la ley de derechos diferenciales, que recargaba en los puertos de la Confederación la introducción de mercaderías europeas procedentes de Buenos Aires. Se exceptuaba de la medida a la parte sur de Brasil, Uruguay y Paraguay. A la vez, los productos naturales y manufacturados provenientes de la provincia de Buenos Aires eran admiti-

dos libres de derechos, como productos de la Confederación Argentina. La idea de los derechos diferenciales había nacido en el Congreso Nacional en las sesiones de 1854, pero, debido a que tenía casi tantos defensores como opositores, el gobierno había aplazado el tratamiento de esta cuestión, que recién volvió a considerarse en 1856.⁵³

Se quería evitar con esta ley que las mercaderías importadas de Europa para el consumo en el territorio de la Confederación Argentina pagasen derechos en la aduana de Buenos Aires, y se perseguía además que los buques de ultramar llegasen hasta Rosario y cargasen de retorno los productos de la Confederación, evitando de este modo los gastos de flete de las embarcaciones de cabotaje con que tenían que conducirse al puerto de Buenos Aires. El proyecto fue ampliamente discutido en la Cámara de Diputados y triunfó por una diferencia de 16 votos a favor y 12 en contra. A esta ley debió Rosario un rápido crecimiento. Vale señalar que, a fines de 1855, los sueldos de la Confederación, como consecuencia de su debilidad financiera, tenían un atraso de nueve meses. La recaudación aduanera era casi inexistente, y no existía otro dinero para solventar los gastos nacionales que no fuese el del crédito usurario.⁵⁴ En este dramático contexto, el gobierno de Paraná apostó su salvación a la guerra de tarifas contra Buenos Aires.

Poco después, el 26 de septiembre de 1856, el Congreso Nacional complementaba el endurecimiento de la posición del gobierno de la Confederación con la siguiente ley:

Art. 1) La Nación Argentina no reconoce valor ni fuerza legal a los actos de soberanía exterior que ejerce o hubiere ejercido el Gobierno de Buenos Aires; ni a los de soberanía interior que afecten a propiedades nacionales o al crédito de la República.

Art. 2) En su consecuencia el Poder Ejecutivo protestará contra todos los actos de que habla el artículo anterior que hubiere ejercido el Gobierno de Buenos Aires, e individualmente contra cada uno de los que en adelante ejercieren cuando llegasen a su conocimiento.⁵⁵

El impacto de la guerra de tarifas y de la crisis mundial de 1857 en la Confederación y en Buenos Aires. El Banco Mauá en Rosario

Así como en 1854 el gobierno de la Confederación perdió la batalla del papel moneda por la escasa confianza del público, iba a perder también la de los derechos diferenciales. En este último fracaso cabe destacar, junto a los ya conocidos factores internos vinculados a la falta de solidez financiera de la Confederación y a la escasez de recursos provenientes de la aduana, la incidencia de un factor externo: la crisis mundial de 1857. Esta había enfriado el interés por inversiones en el Río de la Plata, debilitando las corrientes mercantiles que, gracias a la guerra de Cri-

mea, habían desviado su atención hacia esta región sudamericana. Juan Alvarez pinta claramente el cuadro de situación mundial con las siguientes palabras:

el interés del dinero en las grandes plazas europeas alcanzaba hasta el diez por ciento. ¿A qué tipo de usura no se entregarían entonces los prestamistas de Buenos Aires y Rosario? Las minas de Australia y California no lanzan ya a la circulación las grandes cantidades de metálico que antes alentaron tantas iniciativas atrevidas, y el pánico crece al hundirse durante el viaje entre Europa y Estados Unidos el *Central America* cargado de oro. Hay demasiados buques a flote, sobra producción fabril y manufactura, declinan las demandas de materias primas, bajan los precios de los productos argentinos exportables. Inútil buscar accionistas para el proyectado ferrocarril: los capitales se han retraído temerosos.⁵⁶

El recargo diferencial de derechos no dio los resultados que Urquiza esperaba. Es más, trajo problemas adicionales, pues Francia y Gran Bretaña reclamaron contra ese artificial estorbo a su comercio. En carta de Alberdi a Urquiza, escrita desde París el 15 de diciembre de 1856, el primero decía: "El gobierno de Francia mira mal vuestra ley de comercio directo. Me lo han revelado o declarado en el Ministerio. La razón de este gobierno es que con esa ley nuestro gobierno *perjudica a su comercio en Buenos Aires*". En cuanto al impacto de la ley de derechos diferenciales en Londres, el 4 de julio de 1857, Alberdi tuvo una conferencia con el canciller británico lord Clarendon, y en carta del 7 de julio dirigida a Urquiza, el enviado plenipotenciario de la Confederación comentaba:

le he representado en nombre de V.E. la necesidad de que escriba al señor Christie para que no insista en su reclamo contra la ley de 19 de julio, por que todavía la experiencia no ha demostrado si la ley es buena o mala y porque el reclamo contra ella solo serviría hoy para alentar la resistencia de Buenos Aires en los momentos en que esa provincia elije por gobernador a Alsina, dispuesto, como siempre, a pelear con la Confederación. Lord Clarendon desaprobó la ley de 19 de julio, la calificó fruto de un mal consejo.⁵⁷

También Montevideo protestó contra la ley de derechos diferenciales, en tanto afectara los transbordos. Los comerciantes de Buenos Aires y Montevideo, casi todos ingleses, que se beneficiaban por el transbordo, manifestaron su disconformidad con la ley de derechos diferenciales. Escribía Christie al canciller Clarendon el 30 de julio de 1853 a este respecto: "En esa ciudad (Rosario) no hay siquiera medida docena de comerciantes británicos que podrían favorecerse con los derechos diferenciales". José María Rosa agrega:

Se movió una gran campaña; el presidente oriental, Pereyra, habló de la "medida tan falta de equidad y poco conciliable con los principios de sin-

cera amistad y reciproca benevolencia". Hubo notas de Baring, que temía la disminución de los derechos de aduana porteños, garantía de su empréstito; hasta el *Times* de Londres se preocupó.⁵⁸

Asimismo, esta ley favoreció el contrabando más rápidamente que el traslado de consignatarios, casas de comercio y capitalistas de Buenos Aires a Rosario u otras ciudades de la Confederación. El contrabando suplía la anemia de capitales que padecía la economía de la Confederación, y proveía a ésta de mercaderías de consumo adquiridas al por mayor en el extranjero. Por las quejas de las autoridades y comerciantes del Estado Oriental, transmitidas al gobierno de Paraná por el encargado de negocios en Montevideo, Francisco Pico, Urquiza dejó sin efecto la ley a mediados de 1859 "por cuanto afecta los intereses de la República Oriental".

Buenos Aires, por su parte, sintió el efecto de la crisis mundial de 1857, pero sólo parcialmente. Mermó algo su renta aduanera y el banco de dicha provincia tuvo que elevar el tipo de interés, pero el papel moneda osciló poco durante 1857, lo cual constituía un indicio de buena salud financiera. El gobierno provincial, jactándose de no importarle la ley de derechos diferenciales, decidió reanudar en noviembre de 1857 el servicio del empréstito inglés de 1824 y limitar su defensa contra la guerra planteada por las autoridades de Paraná a una serie de medidas mínimas: prohibición de recibir de la Confederación mercaderías extranjeras -con lo cual reforzaba su particular argumento de estar atendiendo con la aduana el servicio de deudas nacionales-, cese de algunos impuestos a la navegación, habilitación de depósitos particulares, y exención del pago de almacenaje durante un año a lo almacenado con destino a la Confederación -esta última medida tenía un sentido no declarado públicamente: el de otorgar a los comerciantes porteños la oportunidad de esperar el mejor momento para contrabandear en el territorio de la Confederación-.⁵⁹

En contraste con Buenos Aires, la Confederación no pudo mejorar su posición. Incluso con la adopción de los derechos diferenciales la renta aduanera fue menor que cuando no estaban. Entre 1854 y 1855 dicha renta aumentó en más de 300.000 pesos. De 1855 a 1856 y sin registrar todavía las tarifas protectoras, se incrementó cerca de 170.000 pesos, pero paradójicamente, bajo la vigencia de los nuevos derechos, el crecimiento no alcanzó a 120.000 pesos. Ante este cuadro, la emisión de bonos se volvió una práctica forzosa, con un interés en plaza muy alto que llegó al 24% anual.⁶⁰

La estrechez financiera de la Confederación se agravó con los compromisos asumidos por el gobierno con los banqueros particulares. En enero de 1858, el gobierno de la Confederación logró tener su propio banco: el Banco Mauá y Cia., en Rosario. Dicho banco, una empresa privada surgida a través de un contrato suscripto en Paraná entre el ministro de hacienda de la Confederación, Elías Bedoya, y un capitalista

brasileño, Ireneo Evangelista de Souza, barón de Mauá, debía prestar dinero al gobierno a un interés que no podía exceder el 12%, mientras que al resto de la clientela podía exigirle hasta un 18%. No obstante, y como en el caso de Buschenthal y Trouvé-Chavel y Dubois, el Banco Mauá no cumplió con las expectativas del gobierno. Prestó servicios en proporción menor a la esperada, no pudo acuñar moneda, y en cuanto procuró bajar el tipo de interés, sus descuentos fueron captados no por agentes de la Confederación sino por comerciantes y hacendados de Buenos Aires.

Conclusiones

En definitiva, producida la batalla de Caseros y la derrota rosista, Urquiza enfrentó el desafío de llevar adelante su proclamado proyecto de organización nacional. El general entrerriano logró la reunión de un Congreso Constituyente y la sanción de la Constitución, pero al precio de la secesión de la provincia de Buenos Aires del resto del país. La provincia de Buenos Aires, acostumbrada a ejercer su hegemonía sobre las demás durante la época de Rosas, y a usufructuar para sí misma los beneficios de la recaudación de su aduana, se resistió a plegarse al proyecto urquicista consciente de que su situación político-económica habría de ser modificada. Se constituyó entonces en un Estado independiente y pretendió nacionalizar su proyecto, pero no lo consiguió pues las demás provincias decidieron mantenerse unidas a la Confederación. Conservó, sin embargo, una posición autárquica cómoda, pues la fuerza de su economía conducía naturalmente hacia su territorio los capitales y las inversiones.

Muy diferente fue la situación de la Confederación. A pesar de haber conseguido su organización constitucional y establecido su gobierno en Paraná, la unión interprovincial lograda era muy precaria y basada, como en la época rosista, en lealtades personales. Además, sus autoridades debieron librar una batalla para conseguir la supervivencia económica. Al fracasar la tentativa de establecer un banco y una moneda sana, se debió recurrir a un endeudamiento cada vez más gravoso, que llevó, por último, a decidir una "guerra de tarifas" contra el Estado de Buenos Aires, que finalmente se perdió como había ocurrido en el caso de la moneda. Resultado de ello fue la existencia de una entidad políticamente organizada, pero inviable desde el punto de vista económico-financiero. La lucha de la Confederación por debilitar a la provincia rebelde incluyó el apoyo a invasiones armadas de los opositores del grupo gobernante porteño y a incursiones indígenas por el sur.

Por otro lado, los dos Estados competirían por el reconocimiento de los países extranjeros. En este caso, como se verá en un próximo capítulo, el poder económico del Estado de Buenos Aires le proveería de algunos logros.

De este modo, la necesidad de la Confederación de lograr la solución de su situación económica por medio de la nacionalización de la aduana de Buenos Aires y, a su vez, la persistencia de la elite dirigente de Buenos Aires en regir los destinos del país unido bajo su propio proyecto provocarían en el corto plazo el enfrentamiento armado entre ambas partes.

NOTAS

- ¹ Tulio Halperín Donghi, *Una nación para el desierto argentino*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1982, pp. 55-56.
- ² *Ibid.*, pp. 59-60.
- ³ *Ibid.*
- ⁴ Juan Álvarez, "Guerra económica entre la Confederación y Buenos Aires (1852-1861)", en Academia Nacional de la Historia, Ricardo Levene (comp.), *Historia de la Nación Argentina (desde los orígenes hasta la organización definitiva en 1862)*, vol. VIII, Buenos Aires, El Ateneo, 1962, cap. III, pp. 109-110.
- ⁵ Gore a Palmerston, 2 de febrero de 1852, FO 6, vol. 167, N° 13, cit. por James R. Scobie, *La lucha por la consolidación de la nacionalidad argentina, 1852-1862*, Buenos Aires, Hachette, 1964, p. 18.
- ⁶ Pendleton a Everett, 28 de diciembre de 1852, M 69-9, N° 24, en *ibid.*, p. 18.
- ⁷ Miguel Ángel Scenna, *Argentina-Brasil. Cuatro siglos de rivalidad*, Buenos Aires, La Bastilla, 1975, p. 155.
- ⁸ José S. Campobassi, *Sarmiento y Mitre. Hombres de Mayo y Caseros*, Buenos Aires, Losada, 1962, p. 14.
- ⁹ Julio Victorica, *Urquiza y Mitre. Contribución al estudio histórico de la organización nacional*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986, p. 26.
- ¹⁰ Texto del protocolo del 6 de abril de 1852 en Néstor Tomás Auza, *Documentos para la enseñanza de la historia argentina, 1: (1852-1890)*, Buenos Aires, Pannedille, 1970, pp. 13-16.
- ¹¹ Haydée Gorostegui de Torres, *La organización nacional. Colección Historia Argentina*, volumen 4, Buenos Aires, Paidós, 1987, p. 16.
- ¹² J. Victorica, *op. cit.*, p. 26.
- ¹³ Vicente F. López y Emilio Vera y González, *Historia de la República Argentina*, tomo VI, Buenos Aires, Sopena, 1960, pp. 376-377.
- ¹⁴ H. Gorostegui de Torres, *op. cit.*, pp. 22-25; Vicente D. Sierra, *Historia de la Argentina*, tomo X, Buenos Aires, Ed. Científica Argentina, 1980, pp. 12-15.
- ¹⁵ Carta de Juan Pujol a Santiago Derqui, 20 de mayo de 1852, en V.D. Sierra, *op. cit.*, p. 15.
- ¹⁶ Texto del Acuerdo celebrado entre los Exmos. Gobernadores de las Provincias argentinas reunidos en San Nicolás de los Arroyos, en N. T. Auza, *Documentos...*, *op. cit.*, pp. 18-23.
- ¹⁷ Según Adolfo Saldías, el presupuesto de Buenos Aires se calculaba en 84 millones de pesos moneda corriente. Álvarez aclara que tal suma constituía en gran parte un producto de la aduana, y que equivalía a una suma cerca de cuatro millones de pesos fuertes. Adolfo Saldías, *Historia de la Confederación Argentina*, tomo V, Buenos Aires, 1911, p. 418, cit. en Juan Álvarez, *op. cit.*, p. 110.
- ¹⁸ J. Victorica, *op. cit.*, p. 31.
- ¹⁹ *Ibid.*, p. 38.
- ²⁰ J.R. Scobie, *op. cit.*, pp. 46-47.

- ²¹ H. Gorostegui de Torres, *op. cit.*, pp. 26-27; J.R. Scobie, *op. cit.*, pp. 49-51.
- ²² Texto del decreto de Justo José de Urquiza del 26 de julio de 1852, en J. Victorica, *op. cit.*, p. 40.
- ²³ J.R. Scobie, *op. cit.*, p. 53.
- ²⁴ *Registro Nacional* (los primeros 3 volúmenes impresos como *Registro Oficial*) de la República Argentina que comprende los documentos expedidos desde 1810 hasta 1873, 6 vols., Buenos Aires, 1879-1884, III, 23-48 *passim*, cit. en *ibid.*, pp. 53-54.
- ²⁵ Juan Álvarez, *op. cit.*, p. 110.
- ²⁶ Provincia de Buenos Aires, *Diario de Sesiones de la Sala de Representantes de la Provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, 1864, citado en Isidoro J. Ruiz Moreno, *Relaciones hispano-argentinas. De la guerra a los tratados*, Buenos Aires, Pellegrini, 1981, p. 47.
- ²⁷ T. Halperín Donghi, *op. cit.*, p. 62.
- ²⁸ *Ibid.*, p. 69.
- ²⁹ J. Victorica, *op. cit.*, p. 50.
- ³⁰ H. Gorostegui de Torres, *op. cit.*, p. 29.
- ³¹ J.R. Scobie, *op. cit.*, p. 81.
- ³² Pendleton a Marcy, 14 de julio de 1853, M 69-9, N° 32; Manning, I, 552; Hotham a Clarendon, 17 de julio de 1853, FO 59, vol. 8, N° 69; Pendleton a Marcy, 24 de julio de 1853, M 69-9, N° 34, Manning, I, 556, citados en *ibid.*, p. 94; José María Rosa, *Historia Argentina*, tomo VI, Buenos Aires, Oriente, 1974, p. 95.
- ³³ J.R. Scobie, *op. cit.*, p. 106.
- ³⁴ *Ibid.*, p. 107.
- ³⁵ H. Gorostegui de Torres, *op. cit.*, pp. 32-33.
- ³⁶ José María Rosa, *op. cit.*, pp. 17-18.
- ³⁷ Ver estos conflictos provinciales en J.R. Scobie, *op. cit.*, pp. 107-112.
- ³⁸ J. Álvarez, *op. cit.*, p. 112; J.M. Rosa, *op. cit.*, p. 138; J.R. Scobie, *op. cit.*, pp. 118-123.
- ³⁹ J. Álvarez, *op. cit.*, p. 114.
- ⁴⁰ *Ibid.*, p. 115.
- ⁴¹ *Ibid.*, p. 113.
- ⁴² Texto del Tratado celebrado entre el Exmo. Señor Presidente de la Confederación y el Exmo. Señor Gobernador de Buenos Aires sobre negociaciones de paz, 20 de diciembre de 1854, en N.T. Auza, *Documentos...*, I, pp. 61-62.
- ⁴³ Carlos Heras y Enrique M. Barba, "Relaciones entre la Confederación y el Estado de Buenos Aires", en Academia Nacional de la Historia, Ricardo Levene (comp.), *op. cit.*, vol. VIII, Buenos Aires, El Ateneo, 1962, cap. V, p. 183; texto del Tratado de Paz y Comercio entre el Estado de Buenos Aires y la Confederación, 8 de enero de 1855, en N.T. Auza, *Documentos...*, I, pp. 63-65.
- ⁴⁴ J. Álvarez, *op. cit.*, p. 116; J.M. Rosa, *op. cit.*, pp. 138-139; J.R. Scobie, *op. cit.*, p. 156.
- ⁴⁵ *Ibid.*
- ⁴⁶ J. Álvarez, *op. cit.*, p. 116.

47 J.M. Rosa, *op. cit.*, p. 154.

48 Decreto del Gobierno de Buenos Aires, Ministerio de Guerra, Buenos Aires, 28 de enero de 1856, citado en J. Victorica, *op. cit.*, p. 103.

49 J.R.Scobie, *op. cit.*, pp. 150-152.

50 Texto del decreto del Ministerio del Interior del Gobierno de la Confederación Argentina, Paraná, 18 de marzo de 1856, citado en J. Victorica, *op. cit.*, p. 101.

51 Ver al respecto H. Gorostegui de Torres, *op. cit.*, p. 61.

52 J. Alvarez, *op. cit.*, p. 118.

53 J.M. Rosa, *op. cit.*, pp. 165-166.

54 *Ibid.*

55 *Registro Nacional*, t. II, p. 293, citado en I.J. Ruiz Moreno, *op. cit.*, p. 122.

56 J. Alvarez, *op. cit.*, pp. 122-123.

57 Cartas de Alberdi a Urquiza, 15 de diciembre de 1856 y 7 de julio de 1857, citadas en Ramón Cárcano, *Urquiza y Alberdi*, Buenos Aires, 1938, pp. 136 y 215-217, y en C. Heras y E.M. Barba, *op. cit.*, p. 207, n. 53.

58 J.M. Rosa, *op. cit.*, p. 167.

59 J. Alvarez, *op. cit.*, p. 123.

60 Datos en *ibid.*, p. 123.

CAPÍTULO

25

DE CEPEDA A PAVÓN

Nuevos elementos de tensión

La derogación de los tratados que garantizaban el *statu quo* en marzo de 1856 restableció las desavenencias entre la Confederación y el Estado de Buenos Aires. Las autoridades de Paraná adujeron, al pronunciarse por la mencionada derogación, que los tratados habían fortalecido la separación del país en dos campos antagónicos. En realidad, este argumento escondía la percepción de que Buenos Aires podía volverse paulatinamente más sólido. Por ello, el gobierno de la Confederación se decidió por una política agresiva a fin de unir a la nación antes de que la brecha se extendiese aún más. Además del instrumento económico de las tarifas diferenciales, el mencionado gobierno decidió lograr el control del escenario porteño con el apoyo de elementos disidentes, proceso que culminó con resultado adverso en las elecciones de la provincia de Buenos Aires de 1857. Asimismo intentó una vigorosa acción de política exterior en busca de aliados extranjeros, lo que será tratado en el capítulo siguiente.¹

El hecho de que existieran grupos opositores en la provincia de Buenos Aires llevó a pensar a las autoridades de Paraná que podían trabajar con esos elementos para incorporar la provincia rebelde a la Confederación. A pesar de que el sitio de Lagos y las posteriores invasiones de los emigrados no habían favorecido las perspectivas de unión, el gobierno de Paraná intentó encontrar alguna fórmula más eficiente de intervención en la política porteña. Las elecciones en la Legislatura para designar al sucesor del gobernador Pastor Obligado habían sido fijadas para mayo de 1857. La persona en quien recayera el nombramiento era relevante para las relaciones entre ambas partes, y el gobierno de la Confederación deseaba un gobernador partidario de la unificación en base a la Constitución de 1853, objetivo para lo cual comenzó a trabajar.²

Pero si bien el grupo político porteño que había subido al poder a raíz de la revolución septembrina estaba dividido en dos sectores —los que apoyaban el *statu quo* y los que preferían un programa más agresivo hacia la Confederación—, la actividad de los opositores y su fuerza en la zona rural de la provincia, sumada a la actividad de Urquiza tratando de

apoyar la candidatura de Tomás Guido, sirvió para estrechar filas en el partido gubernamental porteño. Este conquistó una sorprendente victoria en las elecciones para conformar la Legislatura en marzo de 1857, imponiendo su candidato a gobernador dos meses después. Así, resultó electo Valentín Alsina, el más conspicuo representante de los debates de junio y de la revolución septembrina, hecho que ilustraba un nuevo fracaso de Urquiza en su intento unificador y significaba una ruptura entre los contendientes.³

Hubo con todo un intento conciliador. El 9 de septiembre de 1857, el ministro del interior del gobierno de la Confederación Argentina, Santiago Derqui, formuló una invitación a las autoridades de Buenos Aires para que el pueblo porteño estudiase la Constitución de 1853, vigente en el resto de las provincias confederadas. La tentativa fracasó en medio de reproches mutuos. No obstante este traspie, a comienzos de 1858 aquella se repitió, aunque con el mismo resultado adverso, reiterándose desde el círculo oficial porteño la acusación, emitida a través de una serie de notas del Ministerio de Relaciones Exteriores bonaerense, de que Urquiza alentaba los ataques indios a estancias y pueblos del Estado de Buenos Aires, lo que fue enérgicamente desmentido desde Paraná.

Por otro lado, la hostilidad entre Buenos Aires y la Confederación era permanentemente alimentada desde el periodismo de ambos estados. Buenos Aires defendía su tesis de que al menos hasta 1863 (fecha fijada para una eventual reforma constitucional) debía conservarse el *statu quo*. Pero el presidente Urquiza no estaba dispuesto a trasladar a su sucesor el problema de la integración nacional.

A su vez, la cuestión de la sucesión presidencial de Urquiza, que finalizaba su período en marzo de 1860, también repercutiría en las relaciones entre la Confederación y Buenos Aires. La campaña electoral no se planteó en discusiones racionales, sino que fue una lucha desarrollada "detrás del escenario" por los dos principales candidatos, el vicepresidente Salvador María del Carril y el ministro del interior Santiago Derqui. Ambos lucharon por obtener el apoyo de Urquiza, para que éste hiciera sentir su influencia en el Congreso, en los gobiernos provinciales y sobre los jefes militares.⁴ La magnitud de la competencia provocó una compleja situación que llevó a Urquiza a amenazar con su renuncia en septiembre de 1858, y que quedó reflejada en un informe del representante británico al Foreign Office:

La causa inmediata de la furiosa renuncia del General Urquiza, luego revocada, parece deberse al empeño de los amigos del Vicepresidente para obtener de él una declaración en favor del Vicepresidente designándolo como candidato a la próxima Presidencia, mientras que este partido al mismo tiempo se oponía en las Cámaras a varias medidas que el General Urquiza deseaba ver aprobadas (convenciones con las potencias europeas y tratados de límites y extradición con Brasil). La crisis terminó con un arreglo provisorio (...)⁵

Las maniobras mencionadas que se llevaban a cabo en Paraná tenían también su eco en todas las provincias, que debían proceder a elegir los electores para la elección presidencial. Ambos competidores dedicarían entonces esfuerzos para obtener apoyo en los gobiernos provinciales. Un ejemplo de esto sería el caso de San Juan, provincia natal de del Carril, donde durante 1858 fue desarrollándose una situación muy conflictiva.⁶

La crisis en San Juan: el asesinato de Nazario Benavides

La crisis en San Juan se inició con un enfrentamiento entre el gobernador Manuel José Gómez y su ministro Saturnino Laspiur, ambos de tendencia liberal y partidarios de la candidatura de del Carril por un lado, y el comandante militar de la zona, general Nazario Benavides, por el otro, que culminó con el encarcelamiento del último en septiembre de 1858 bajo la acusación de conspirar contra el gobierno. Del Carril intentó sacar a Benavides de San Juan bajo la protección del gobierno de la Confederación. Pero los comisionados confederados llegaron tarde, y junto con el asesinato de Benavides se desvaneció también la candidatura de del Carril, al aparecer ante Urquiza como sospechoso de complicidad con el núcleo liberal sanjuanino.⁷

De acuerdo con Julio Victorica, el partido opositor a Benavides -financiado por los hombres de Buenos Aires- había logrado desplazarlo del gobierno sanjuanino. El nuevo gobernador Gómez y su ministro Laspiur respondían a la influencia porteña, como así la prensa sanjuanina. Victorica intenta demostrar la implicación de algunos políticos porteños en el episodio, señalando que desde Buenos Aires periódicos como *La Tribuna* redactado por Juan Carlos Gómez y *El Nacional* por Domingo Faustino Sarmiento pedían la eliminación de Benavides por cualquier medio. Además, la evaluación que estos hombres hicieron del crimen quedó registrada en *L'Union Etrangère*, único periódico francés que entonces aparecía en Buenos Aires, que publicó las siguientes citas extraídas del diario *La Tribuna*:

¡El pueblo de San Juan ha sido el primer pueblo argentino que ha tenido el coraje de quebrar a un caudillo! (...)

Un pueblo ha dado ya el ejemplo de quitar la vida a su tirano (...)

El pueblo acude a la cárcel y hace justicia por sí mismo, fusilando a Benavidez y arrojando su cadáver después a la plaza pública, para ejemplo y escarnio de los tiranos.

San Juan ha dado el primer puntapié al edificio de cartón.

¡Adelante! que el porvenir es de los libres.

La provincia de San Juan y su gobierno se han elevado a una gran altura con el desenlace de la tentativa de Benavidez.

Esperamos que pronto nos llegue la noticia de que igual suerte ha tenido el degollador de Vences, el verdugo de millares de porteños. (...)

La época de los caudillos ha desaparecido en las márgenes del Plata y pronto no soportará en su suelo a ninguno de ellos ¡Con Benavidez han empezado los pueblos de ahora; con Urquiza, concluirán los pueblos de hoy!

¡Muy Bien!

Acabemos, y que sean públicos los sentimientos de cada uno.⁸

Incluso fue ofrecido un álbum por parte del partido que dominaba en Buenos Aires a los autores o solidarios del asesinato del general Benavidez. Entre las firmas que contenía, figuraba la del general Mitre. Todo el episodio sirvió para avivar aún más las hostilidades, pues además de la apología del crimen, los notables porteños llegaron al extremo de indicar la conveniencia de que a Urquiza le sucediera lo mismo.

La crisis de San Juan se cerró con la intervención a la provincia por parte del ministro del interior Derqui y el general Pedernera, quienes impusieron como nuevo gobernador a José Antonio Virasoro, oficial del ejército correntino. Aunque el orden parecía haber sido restablecido en San Juan, el desenlace de los hechos generaría graves consecuencias. Derqui había salido fortalecido del incidente y con él también los grupos favorables al uso de la fuerza contra Buenos Aires.

La rebaja de los derechos de exportación por las autoridades de la Confederación

Para decepción de las autoridades de la Confederación, la guerra de tarifas y los gravámenes a la importación no ejercieron efectos significativos ni en aumentar la renta aduanera de la Confederación, ni en disminuir la de Buenos Aires. Esta última provincia mostraba signos incuestionables de solidez financiera y recaudaba más que la Confederación a través de su aduana. Incluso, la renta aduanera de la Confederación era menor con los derechos diferenciales que sin ellos. Tucumán y Córdoba reclamaban contra los nuevos derechos y contra el contrabando. Gualaguaychú atribuía su ruina a la guerra de las tarifas, pues antes de su sanción prosperaba gracias a los créditos obtenidos en Buenos Aires y Montevideo.

Ante tantos inconvenientes, surgió un último intento: el de rebajar en 2/3 los derechos a pagar por las mercancías que se exportasen por cabos afuera del Santa María y el San Antonio (límites exteriores del Río de la Plata) en buques de ultramar, desde Rosario, puerto de la Confederación. Esta rebaja, que constituiría la última batalla de la guerra económica contra Buenos Aires, comenzó a regir el 1° de enero de 1859. La respuesta de Buenos Aires no se hizo esperar: ésta fue el decreto de represalias contra los derechos diferenciales del gobernador porteño Valentín Alsina, emitido en febrero de 1859. Buenos Aires, respaldada por su aduana y por su banco, no mostraba ninguna voluntad de incorpo-

rarse a la Confederación. Por el contrario, su solidez económica alimentaba aún más el deseo segregacionista de los porteños. La guerra económica había fracasado. Sólo quedaba a la Confederación probar su suerte en el campo de las armas.

La guerra entre Buenos Aires y la Confederación (mayo a noviembre de 1859)

Desconocimiento por el gobierno de la Confederación de los actos de soberanía ejercidos por el gobierno de Buenos Aires. Preparativos para la guerra

El año 1859, como se vio, comenzó con una hostilidad creciente entre el gobierno de la Confederación y el de la provincia de Buenos Aires. Luego de las medidas económicas, ambas partes apelaron a actitudes extremas. El presidente Urquiza, por su parte, buscó una alianza con brasileños y paraguayos para aplastar el movimiento separatista de Buenos Aires. El 31 de marzo de 1859, el presidente exigió, desde Concepción del Uruguay, la ciudad más próxima a su residencia, la unión de Buenos Aires en un extenso petitorio firmado por vecinos de dicha localidad entrerriana. Esta actitud, conocida como el *segundo pronunciamiento* de Urquiza, fue imitada por las poblaciones principales de Entre Ríos, Corrientes y Santa Fe.

Asimismo, el 19 de abril, un decreto del vicepresidente Salvador María del Carril, en ejercicio del poder Ejecutivo, refrendado por los ministros Derqui, Bedoya y Funes, ordenaba:

Considerando que el estado violento de la situación política de la Provincia de Buenos Aires, tanto en lo que respecta a la Nación de que es parte, como del pueblo de esa misma Provincia, desautoriza a ese Gobierno de toda facultad moral para ejercer actos de soberanía en el exterior, desde que esa soberanía es representada única y competentemente por el Gobierno de la Confederación Argentina; y que respecto de los actos interiores, las repetidas protestas de una gran mayoría de aquella población, y la sucesión de arbitrariedades cometidas por el Ejecutivo, revelan de una manera inequívoca el estado de coacción y falta absoluta de libertad, arrebatada a aquel heroico pueblo por la facción que lo oprime;

Considerando que la ley del Soberano Congreso Nacional del 26 de septiembre de 1856 ha tenido por objeto precaver los abusos que ese Gobierno anormal y faccioso pudiera consumir dentro y fuera de la Provincia; y por fin

Considerando que esa misma ley, la preservación de los grandes intereses nacionales, y del mismo pueblo de Buenos Aires conculcado en sus más preciosos derechos, le imponen al Gobierno Nacional el deber imprescriptible de responsabilizar todo acto ilegal emanado de aquella Administración arbitraria, *acuerda:*

1°) Que se circule nuevamente al conocimiento de los agentes diplomáticos y consulares, la ley del 26 de septiembre de 1856; y se dé conocimiento del firme propósito del Gobierno Nacional de desconocer todo acto exterior que concierna al uso de la soberanía nacional, y que impropia y abusivamente invada el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

2°) El Gobierno Nacional declara de la manera más solemne que desconoce y protesta desde ahora contra todo acto por el cual la Provincia de Buenos Aires ejerza directa o indirectamente, jurisdicción de soberanía externa que la ligue ya sea en pactos, alianzas o cualesquiera otra estipulación de carácter nacional que comprometa el principio de unidad nacional, su crédito en el exterior, y el interior de la Provincia de Buenos Aires, ya sea celebrando empréstitos que afecten las rentas nacionales, enajenación de tierras públicas, o practicando nuevas emisiones de papel moneda.

3°) Hace asimismo responsable ante la ley con sus personas y bienes a los individuos que componen el Gobierno disidente de la Provincia de Buenos Aires, a su Legislatura, tribunales judiciales y al directorio del Banco y Casa de Moneda, de toda sanción, cooperación y ejercicio de los actos comprendidos en el artículo anterior.

4°) Hace igualmente responsable con sus personas y bienes a las autoridades tanto civiles como militares dependientes del Gobierno disidente de Buenos Aires, de todo acto arbitrario y atentatorio que ejercieren contra las personas, bienes y derechos de los ciudadanos argentinos, ya sean hijos de las Provincias Confederadas o de la Provincia de Buenos Aires.⁹

Esta resolución del vicepresidente del Carril, y la ley de 1856 mencionada en el artículo 1° de la misma —que declaraba nulos y carentes de valor todos los actos de soberanía ejercidos por el gobierno de Buenos Aires— fueron dadas a conocer a los agentes extranjeros acreditados, entre ellos al cónsul general español residente en Montevideo, a través de una circular del Ministerio de Relaciones Exteriores del gobierno de la Confederación cuyo texto decía:

La naturaleza de esa disposición solemne y las circunstancias en que se dicta hacen indispensable la notoriedad para con los Gobiernos que cultivan amistosas relaciones con la Confederación, como para los súbditos de ellas que residen en Buenos Aires. Los actos del Gobierno de esa Provincia, cuyo origen ilegítimo no es otro que la rebelión de un partido contra la Nación y las autoridades constituidas que ella se ha dado, llevan el sello de la usurpación y el vicio de la más insubsanable nulidad. El Gobierno de la Confederación está decidido a hacer efectiva en todo su vigor la disposición que se circula; y en el interés de precaver la buena fe de los Gobiernos de las Naciones amigas y de sus respectivos súbditos, cree de su deber poner en su conocimiento aquella firme resolución, que importa la protesta y desconocimiento de todo acto del Gobierno rebelado que comprometa o afecte el crédito nacional y el crédito interno de la Provincia de Buenos Aires, o comprometa alguna de las atribuciones de la soberanía exterior de la Nación.¹⁰

La respuesta del gobierno de Buenos Aires no se hizo esperar. El 4 de mayo de 1859, un proyecto de los ministros del gobernador porteño Valentín Alsina —Mitre, de la Riestra y Zapiola— proponía rechazar con las armas la guerra que la Confederación había comenzado de hecho. Este fue respaldado por el propio gobernador, quien al abrir las sesiones anuales de la Legislatura pidió fondos para que el ejecutivo afrontara la guerra. Asimismo, el gobierno de Buenos Aires decidió cortar relaciones con el de Paraná y, a fines del mes de mayo, el coronel Bartolomé Mitre renunció a su cargo de ministro de gobierno y relaciones exteriores para ejercer el de general en jefe del Ejército de Operaciones, siendo reemplazado en su función ministerial por Dalmacio Vélez Sársfield.

Por el lado de la Confederación, una ley del Congreso Nacional, promulgada el 20 de mayo de 1859, autorizaba al presidente Urquiza a "resolver la cuestión de la integridad nacional respecto de la Provincia disidente de Buenos Aires, por medio de negociaciones pacíficas o de la guerra, según lo aconsejaren las circunstancias". Urquiza se puso al frente del Ejército nacional. Con esa misma fecha, un decreto del poder ejecutivo mandó cerrar los puertos y sus fronteras terrestres para el comercio y correspondencia con Buenos Aires.

Dos documentos señalaron públicamente el estado de guerra entre Buenos Aires y la Confederación. Uno, con fecha 25 de mayo, era una proclama del presidente Urquiza que condensaba su pensamiento acerca de la organización nacional con las siguientes palabras:

Aspiro a que la gran Nación sea de hecho, una e indivisible. Y esa es mi única aspiración. Y la proclamo, obediente a la alta misión que acaban de confiarme los pueblos y sus legisladores en el gran día de la Patria argentina, porque es profunda mi fe en la realización del porvenir venturoso que presintieron nuestros heroicos padres al proclamar la libertad de un pueblo que sólo necesita estar unido para elevarse a los altos destinos que merece por su valor y sus virtudes.¹¹

El otro documento era un manifiesto emitido por la Cámara de Diputados de la Confederación el 22 de junio que decía lo siguiente:

El Gobierno de la Confederación, guiado por un espíritu de patriotismo que le honra altamente, ha propuesto al de Buenos Aires bases de arreglo equitativas y justas, que consultaban los intereses de todos, sin mengua ni menoscabo de ninguna pretensión legítima. Lo ha invitado de la manera más cordial, y guiado por las intenciones más sanas, a presentar la Constitución de Mayo al examen de ese benemérito pueblo, cuyos intereses los encontraría perfectamente garantidos en el Código más liberal de Sud América.

El Gobierno de Buenos Aires, desatendiendo esta incitación razonable y patriótica, ha preferido cortar brusca y descortésmente toda relación con el nuestro, haciendo ya imposible toda tentativa pacífica de nuestra parte, sin menoscabo de nuestra dignidad y nuestro decoro. Ha ejercido, ade-

más, actos de soberanía exterior que son la más alta prerrogativa del Gobierno Nacional, y sus tendencias todas marcan el meditado designio de segregar esa Provincia definitivamente de la Nación.

El Congreso ha creído con sobrada razón que ha llegado el caso de poner coto a tan traidor como perverso propósito, y recordando sus miembros el juramento solemne que hemos hecho de hacer cumplir la Constitución en todo el territorio de la Confederación, hemos decretado la guerra contra ese Gobierno refractario y desleal que sacrifica los altos intereses de la Nación a miras mezquinas de partido, como una necesidad suprema para la seguridad interna y futura felicidad de la República.¹²

No obstante las mencionadas declaraciones, los operativos bélicos se demoraron durante los meses de invierno a causa de una extrema sequía que dejó sin forraje a la caballería de ambos ejércitos.

La posición económica de ambos contendientes

El gobierno de la confederación estaba declarando una guerra para la que carecía por completo de recursos. La política de derechos diferenciales no había dado resultados positivos y no había posibilidades de enfrentar una brusca expansión del crédito. En abril de 1859, el primer mes de movilización activa, los giros contra la aduana de Rosario habían excedido en 400.000 pesos fuertes las entradas. Nuevamente hicieron su aparición José de Buschenthal y el barón de Mauá para ofrecer crédito a un precio que revelaba la falta de confianza en la situación de la Confederación.¹³ La transacción finalmente realizada con Buschenthal contaba con el triunfo del gobierno de Paraná y el paso de la aduana porteña a manos de éste. Buschenthal también obtuvo la provisión de carne, yerba mate, tabaco, papel y jabón al ejército.¹⁴

Ante la necesidad de proveer a los gastos inmediatos de la movilización, el Congreso autorizó a fines de mayo un crédito nacional de 2.000.000 de pesos fuertes. A mediados de julio, la tesorería comenzó la emisión de bonos con un interés del 2% mensual y rescatables en seis meses. Los recursos de la Confederación se agotaban rápidamente. Las rentas de la aduana de Rosario, la mayor de la Confederación, debieron reservarse -a instancias de Buschenthal- para la amortización de los bonos emitidos como consecuencia del contrato del 10 de mayo. Dos semanas después, sin embargo, esta medida debió dejarse sin efecto por las reclamaciones de otros deudores. El gobierno decidió entonces aumentar la tasa de los aranceles en un 8%. Pero la presión de Buschenthal finalmente consiguió que se le entregara la administración de las aduanas santafesinas por dos años. Debía pagar como contrapartida una suma mensual de 90.000 pesos fuertes por el control de la de Rosario, y una parte proporcional de las entradas de las de Santa Fe y Coronda. Buschenthal se quedaba con el aumento del 8% en los aranceles

como garantía de un adelanto de 12.000 pesos fuertes por mes que estaba en vigencia desde septiembre. Las finanzas de la Confederación quedaban hipotecadas a favor del banquero oriental.¹⁵

Como había ocurrido en ocasiones anteriores, la estructura financiera de Buenos Aires respondía comparativamente mucho mejor a los gastos de la movilización. A comienzos de mayo, la Legislatura porteña autorizó al banco de la provincia la emisión de 20.000.000 de pesos papel; a éstos siguieron otros 30 millones más en julio, y otro tanto a comienzos de octubre. El respaldo para ello lo constituyeron las entradas de la aduana, un impuesto del 2% sobre los bienes raíces y las ganancias por la venta de propiedades en la provincia. El empréstito forzoso impuesto al público porteño, que totalizaba 4.000.000 de pesos fuertes, provocó solamente una pequeña inflación.¹⁶

La actitud del Paraguay frente al conflicto

En junio de 1859, el gobierno de la Confederación Argentina envió una misión especial al Paraguay, confiada al ministro de relaciones exteriores, Luis José de la Peña, con el encargo de aceptar el ofrecimiento que había hecho el presidente Carlos Antonio López de respaldar con sus fuerzas a Urquiza para el caso de que éste decidiese emplear la fuerza como medio de obtener la reincorporación de Buenos Aires a la Confederación. Desde el primer momento, López manifestó que estaba dispuesto a prestar la ayuda ofrecida, pero limitándola a cuatro vapores de guerra y dos transportes a vela. Aclaraba el mandatario paraguayo:

Si necesitan más no puedo darlo sino en cambio de alguna otra cosa. Los vapores los entrego como testimonio del agradecimiento del Paraguay al servicio prestado por el general Urquiza evitándole la guerra con los Estados Unidos, y así quiero que conste en el arreglo.¹⁷

El ministro de la Peña aceptó las condiciones puestas por el presidente López y ofreció traer redactado el convenio. Este proyecto, bajo la forma de un protocolo, fue firmado por ambos el 5 de mayo de 1859. El texto del convenio decía lo siguiente:

1° El Excelentísimo señor presidente de la República del Paraguay consiente en poner a disposición del Excelentísimo señor presidente de la Confederación Argentina, cuatro vapores para el pasaje y transporte de tropas y armamentos necesarios en las operaciones sobre la provincia de Buenos Aires.

2° Todos estos buques, tripulados y provistos convenientemente, obrarán bajo las órdenes inmediatas de sus respectivos jefes, pero en conformidad a las que fuesen comunicadas a éstos por el Excelentísimo señor presidente de la Confederación Argentina.

3° S. E. el señor presidente de la Confederación Argentina comunicará al Excelentísimo señor presidente de la República del Paraguay, la época y el lugar en que deban concurrir los vapores que se mencionan en el artículo 1°.

4° Desde que la escuadra de la República del Paraguay entre en el territorio argentino, la carne necesaria para sus viveres será de cuenta del gobierno de la Confederación y suministrada, según los pedidos de los jefes de la misma escuadra.¹⁸

Sin embargo, ante el cambio de la situación de Urquiza, encerrado en su propia provincia por la presencia, frente a la ciudad de Paraná, de los vapores de guerra porteños *Pinto* y *Buenos Aires*, al mando del almirante José Murature, el presidente López decidió romper verbalmente el convenio con la Confederación, con las siguientes palabras:

Urquiza está perdido. Se ha dejado sitiado en su propia capital y es imposible que reaccione. Encerrado en su casa, no recibe ni habla a nadie. Todos sus planes han fracasado. Yo no he tratado con semejante gobierno. Los vapores que había ofrecido son ya inútiles; no los entrego.¹⁹

No obstante, un inesperado acontecimiento cambió la relación de fuerzas, hasta ese momento favorable a Buenos Aires. Parte de la guarnición del vapor *Pinto*, en la mañana del 7 de julio de 1859, aprovechó un momento de distracción del almirante José Murature, de sus oficiales y de su hijo Alejandro, comandante del *Buenos Aires*, y se sublevó, logrando apoderarse del buque y entregándolo en el puerto a las autoridades de tierra. El pequeño vapor *Buenos Aires*, por su parte, al observar los movimientos del *Pinto*, huyó río abajo sin detenerse a averiguar lo sucedido.

La mediación norteamericana

A principios de julio de 1859, el ministro plenipotenciario del gobierno de Estados Unidos, Benjamin Yancey, ofreció su mediación para evitar la guerra entre la Confederación y Buenos Aires. El gobernador de Buenos Aires, Valentín Alsina, presentó por medio de su ministro Dalmacio Vélez Sársfield las siguientes bases generales para negociar:

Bases generales cuyas explicaciones y consecuencias serán consignadas en su caso en el consiguiente tratado

1° Cada una de las partes contratantes reconoce la *integridad nacional* como principal objeto de todo arreglo, esto es, la unión definitiva de las catorce provincias argentinas bajo un gobierno común.

2° Para facilitar y aproximar la consecución de ese objeto, el actual presi-

dente de la Confederación hará, apenas sean firmadas las presentes bases, el patriótico sacrificio de retirarse totalmente y por el espacio, al menos de seis años, de la vida pública; continuando en lo demás así en Buenos Aires como en la Confederación el respectivo orden actual, pero siendo entendido que queda restablecido en todas sus partes el *statu quo* creado por los tratados de 1854 y 1855.

3° La presente Constitución de la Confederación será revisada y modificada después del plazo que ella establece, es decir, después del 1° de mayo de 1863; e instalado que sea el sistema u orden de cosas que se establezcan entonces, cesará el *statu quo* de que habla la base 2a.

4° A esa revisión de la Constitución actual concurrirán diputados de Buenos Aires haciéndolo de la forma y lugar que ambas partes acordarán por medio de un convenio *ad hoc* el cual deberá ser ajustado seis meses antes del 1° de mayo de 1863.

5° El citado *statu quo* de 1854 y 55 será garantido por el gobierno de los Estados Unidos, al menos en su parte relativa a franquicias y libertades.²⁰

Como el ministro Yancey se negó a discutir las bases del gobierno porteño, pues la renuncia de Urquiza era inaceptable para el gobierno de la Confederación, el gobierno de Alsina presentó nuevas bases.

Desde Paraná, la capital de la Confederación Argentina, ya fracasada la mediación, Benjamin Yancey relató el 30 de agosto de 1859 en un informe dirigido al general Urquiza los detalles de la negociación con el gobierno porteño:

En la entrevista del 10 del corriente, que fue la última, los negociadores de Buenos Aires propusieron una sola estipulación en sustitución de sus bases originales y a las mías; la cual transcribo aquí por su brevedad:

"Tan pronto como el general Urquiza se retire de la vida política, el estado de Buenos Aires concurrirá a una convención nacional, a revisar la Constitución de la Confederación argentina de 1° de mayo de 1853 con el fin de reunirse inmediatamente a las demás provincias argentinas bajo una ley común".

Ya puede concebirse la sorpresa que me causó semejante proposición. Los antecedentes de la última conferencia no justificaban ni aun la más remota sospecha de tal procedimiento. Si se consideraba la persona de V.E. como un obstáculo insuperable a cualquier arreglo ¿por qué continuó el gobernador Alsina sus conferencias conmigo (...) la proposición debió haber sido designada por el gobierno de Buenos Aires para cerrar la puerta a la negociación y cortar toda esperanza de paz.

Para hacer justicia a los negociadores, es preciso indicar los argumentos que daban para una base semejante: Buenos Aires había estudiado y trataba de imitar el ejemplo de Estados Unidos de América: había iniciado la supremacía de la autoridad civil sobre la autoridad militar y desconocía el reino de los caudillos. Que V.E. había gobernado este país más o menos bajo una tiranía de veinte años. Que V.E. había demostrado mala fe al sitiar Buenos Aires en 1852, después de haber declarado a su gobierno el 19

de septiembre de 1852, que como director provisorio de la Confederación, dejaba a la provincia de Buenos Aires la completa libertad de disponer de su propio destino. Que también V.E. había violado y anulado los tratados de diciembre y enero de 1854 y 1855. Por consiguiente, Buenos Aires no podía confiar a V.E. o hacer arreglo alguno para incorporarse a la Confederación, mientras V.E. ocupase un puesto en el poder civil o militar.

Opuse a estos argumentos que: el mismo doctor Sársfield, con el gobernador Alsina, en Palermo, después de la batalla de Caseros, en 1852, que derribó el poder del general Rosas, ofreció hacer a V.E. el primer presidente del nuevo gobierno. De manera que por su propia boca, deducía 13 de los 20 años de su argumento. Pero aún podía traer a Buenos Aires a una época más reciente. Hizo tratados con V.E. en 1854 y 1855. Tres años más de deducir. Stendo 16 de los 20: aún más. Ahora dos años el honorable señor Christie, ministro plenipotenciario de S.M.B. cerca del gobierno de la Confederación, emprendió una mediación igual a la mía.

El gobierno de Buenos Aires, como ahora, presentó sus bases. No contenían esa demanda relativa a la persona de V.E. y pedían menos que las bases que yo ofrecía a Buenos Aires. De los 20 años quedaban pues refutados 18. Pero aún más; el señor ministro de gobierno tuvo a bien facilitarme el día antes, las bases de un arreglo que en 4 de octubre último había presentado al honorable senado de la Confederación, el señor don Benjamín Villafañe. Contenían seis artículos. (...) no contenían demanda alguna sobre el retiro de V.E. de la vida pública. Esto tuvo lugar ahora diez meses. De modo que, el mismo ministro, refutaba su argumento y lo reducía al tiempo presente. Yo me ocupé luego en considerar las cosas en que se imputaba mala fe a V.E.

Expuse que V.E. no mandó el ejército de la Confederación a Buenos Aires en 1853, sino después que Buenos Aires había enviado en los buques del gobierno, una partida de filibusteros a la provincia de Entre Ríos, que hizo estragos en la ciudad de la "Concepción del Uruguay". El primer síntoma de mala fe aparecía, pues, por parte de Buenos Aires. Sobre este punto, el doctor Sársfield, pidió permiso para interrumpirme con el fin de hacerme una rectificación cronológica, y sostuvo que el suceso al cual yo aludía ocurrió *después* del sitio de 1853, durante el cual V.E. había devastado parte de la provincia de Buenos Aires.

Yo manifesté la seguridad que tenía en la exactitud de mi aserto y que no obstante eso me remitía a su co-negociador el señor Mármol, quien dió su fallo en mi favor. Más: la historia establecía el hecho de que la primera violación de los tratados, 1854 y 1855, fue de parte de Buenos Aires; pues la causa que impelió a la Confederación a anular esos tratados, era la violación de la integridad territorial de la Confederación por parte del coronel (hoy general) Mitre, pasando con fuerza armada a la provincia de Santa Fe, en persecución de algunos ladrones de ganado. El aprisionamiento de esos hombres en el territorio de Buenos Aires hubiera sido legítimo. Pero emplear la fuerza no para evitar el delito sino para castigarlo, dentro del territorio de la Confederación, en vez de demandar civilmente el castigo de los delincuentes y reclamar sus perjuicios, es una violación manifiesta de los tratados. (...)

Sólo me quedaba decir que no estaba de acuerdo con la opinión de los negociadores y que el juicio del mundo no apoyaría a su gobierno, en esta base.

Las naciones más ilustradas de la tierra, la Inglaterra, la Francia, la Prusia, la Cerdeña, la España, el Brasil y los Estados Unidos de América habían acreditado sus ministros cerca del gobierno de la Confederación, presidido por V.E. y no cerca de Buenos Aires; y esas mismas naciones habían considerado a V.E. para tratar.

Estos hechos, y el conocimiento de que V.E. respetando la Confederación había mandado ofrecer a aquel gobierno condiciones aún más liberales que las que exigieron en varias ocasiones, darán por resultado que el juicio ilustrado del mundo no sostendrá a Buenos Aires en precipitar al país en una guerra fratricida, por una mera antipatía personal retardando la civilización, destruyendo el bienestar de los colonos extranjeros, y ruinoso para el comercio.

Terminada así la negociación, me despedí de los negociadores de Buenos Aires (...).²¹

Asimismo, el informe enviado por Yancey al presidente de los Estados Unidos adjudicaba gran parte de la culpa por el fracaso de las negociaciones al gobierno de Buenos Aires. Los documentos relativos a las mismas fueron publicados en Paraná y Montevideo como propaganda en favor de la causa de la Confederación. Sin embargo, Urquiza y el gobierno de Paraná tampoco habían demostrado su inclinación por alcanzar un compromiso. Ejemplo de ello fue que la flota de la Confederación había recibido órdenes el 8 de agosto, cuando las negociaciones todavían estaban en curso, de capturar barcos porteños anclados en la rada exterior del puerto de Buenos Aires. Asimismo, a principios de agosto, patrullas de la Confederación habían cruzado la frontera y matado algunos hombres a pesar de la promesa de Urquiza de suspender las hostilidades. A causa del último incidente, Urquiza envió a Buenos Aires a Juan Francisco Seguí para dar explicaciones a Yancey y a las autoridades porteñas. Este llegó después del 10 de agosto, es decir después de finalizada la mediación, y a pesar de que trató de reanudar las negociaciones, el gobierno de Buenos Aires se mostró completamente renuente.²²

Fracasada la mediación de Yancey hubo otros dos ofrecimientos importantes. Las grandes casas comerciales con intereses en el Río de la Plata, incluidas Baring y Rothschild de Londres y Brath de París, solicitaron a sus gobiernos la intercesión en la guerra civil que se vislumbraba en el Río de la Plata. Consecuentemente, el ministro británico en Montevideo, Edward Thornton, y el ministro francés en Paraná, Lefebvre de Bécour, recibieron instrucciones de ofrecer sus buenos oficios a los beligerantes. A la vez, el ministro británico en Río de Janeiro recibió órdenes de invitar a participar de la mediación al gobierno brasileño. Pero antes de que los preparativos para ésta estuvieran finiquitados, Urquiza aceptó, a fines de agosto, el ofrecimiento de mediación realizado por Pa-

raguay. Lamentablemente cuando Francisco Solano López llegó al escenario de los sucesos para iniciar las negociaciones, la lucha ya estaba en vías de desencadenarse.²³

Derrota porteña en la batalla de Cepeda (octubre de 1859)

Fracasada la mediación de Yancey, se habían activado los preparativos para la guerra entre el Estado de Buenos Aires y la Confederación Argentina. La escuadra confederada anclada en el puerto de Montevideo recibió y cumplió la orden de forzar el paso fortificado de Martín García. A su vez, el gobierno porteño había instado varias veces a Mitre para que tomara la ofensiva en la lucha, pero éste no lo había hecho consciente de que el fuerte de su ejército era la artillería e infantería, lo cual constituía una ventaja en una posición defensiva. Urquiza, en cambio, basaba su poder en una caballería experimentada y acostumbrada a las maniobras. Así, cuando llegaron las noticias de que el último había iniciado su avance, Mitre desplegó sus tropas a lo largo del arroyo Cepeda, al norte de Pergamino. El 23 de octubre de 1859 tuvo lugar la batalla de Cepeda, en la cual las fuerzas de la Confederación vencieron a las de Buenos Aires. No obstante, Mitre pudo salvar sus tropas, que se retiraron en orden a San Nicolás donde fueron embarcadas hacia Buenos Aires.

La mediación del gobierno paraguayo

El 6 de octubre de 1859 había llegado a Paraná en el buque *Tacuarí* de la armada de Paraguay el ministro de guerra de dicha nación, general Francisco Solano López, con el objeto de ofrecer su mediación para evitar la guerra entre la Confederación Argentina y Buenos Aires. López se presentó en el campamento del general Urquiza, quien aceptó la mediación, exigiendo, como paso previo, una suspensión de hostilidades al menos de diez días entre las partes beligerantes.

Seguidamente, el mediador se presentó ante el gobierno de Buenos Aires, que demoró su respuesta procurando consultar al general Mitre en campaña. Luego se negó en absoluto a la propuesta de Urquiza de suspender hostilidades y entretuvo al mediador, con el objetivo de ganar tiempo, mientras la prensa porteña se burlaba de la mediación y mostraba el deseo del gobierno de la Confederación de hacer las paces con Buenos Aires como una muestra de la debilidad de la gestión de Urquiza. Asimismo, el invento que el propio Mitre había difundido de la batalla de Cepeda como una victoria prodigiosa contribuía a reforzar el espíritu de resistencia de la prensa porteña a la paz con el gobierno de la Confederación.

Pero una vez conocida la verdad de los sucesos, y la marcha de las tropas de Urquiza hacia Buenos Aires, el gobierno porteño también

aceptó la mediación de López. El presidente Urquiza nombró como comisionados a los generales Tomás Guido, Juan E. Pedernera y a Daniel Aráoz, y el de Buenos Aires, a Carlos Tejedor y Juan B. Peña. Sin embargo, las instrucciones otorgadas a los últimos eran una clara muestra de la actitud intransigente del gobierno porteño.²⁴

El Convenio de Unión o Pacto de San José de Flores (noviembre de 1859)

Las instrucciones del gobierno de Buenos Aires a sus comisionados contenían cláusulas que el presidente Urquiza no podía aceptar. Pero las tensiones entre ambos estados se allanaron con la renuncia del gobernador de Buenos Aires, Valentín Alsina. Según señalara el hijo de éste, Adolfo, en un artículo, el gobernador porteño había renunciado porque "dos comisiones legislativas se lo exigieron". A la vez, en la Legislatura provincial se había declarado que Valentín Alsina "era en ese momento inútil para la paz como para la guerra".²⁵ Con la renuncia de Alsina y su reemplazo por el hasta entonces presidente del Senado porteño, Felipe Llavallol, se allanaron todos los obstáculos para la unión de Buenos Aires al resto de la Confederación. La misma se concretó con la firma del Convenio de Unión en San José de Flores el 10 de noviembre de 1859, ratificado por ambas partes el día siguiente.

El Convenio de Unión fue firmado en nombre del presidente de la Confederación Argentina por Tomás Guido, Juan Esteban Pedernera y Daniel Aráoz. Por parte del gobierno de Buenos Aires los firmantes fueron el doctor Carlos Tejedor y Juan Bautista Peña. Dicho convenio establecía lo siguiente:

Artículo 1°. Buenos Aires se declara parte integrante de la Confederación Argentina y verificará su incorporación por la aceptación y jura solemne de la Constitución nacional.

Art. 2°. Dentro de veinte días de haberse firmado el presente convenio se convocará una convención que examinará la Constitución de mayo de 1853, vigente en las demás provincias argentinas.

Art. 3°. La elección de los miembros que formarán la convención, se hará libremente por el pueblo y con sujeción a las leyes que rigen actualmente en Buenos Aires.

Art. 4°. Si la Convención provincial aceptase la Constitución sancionada en mayo de 1853 y vigente en las demás provincias argentinas, sin hallar nada que observar a ella, la jurará Buenos Aires solemnemente el día y en la forma que esta convención provincial designase.

Art. 5°. En el caso que la convención provincial manifieste que tiene que hacer reformas en la Constitución mencionada, estas reformas serán comunicadas al gobierno nacional, para que presentadas al Congreso federal legislativo decida la convocación de una convención ad hoc que las tome en consideración y a la cual la provincia de Buenos Aires se obliga a

enviar sus diputados, con arreglo a su población, debiendo acatar lo que esta convención, así integrada, decida definitivamente, salvándose la integridad del territorio de Buenos Aires, que no podrá ser dividido, sin el consentimiento de su legislatura.

Art. 6°. Interin llega la mencionada época, Buenos Aires no mantendrá relaciones diplomáticas de ninguna clase.

Art. 7°. Todas las propiedades de la provincia que le dan sus leyes particulares, como sus establecimientos públicos, de cualquier clase y género que sean, seguirán correspondiendo a la provincia de Buenos Aires y serán gobernados y legislados por la autoridad de la provincia.

Art. 8°. Se exceptúa del artículo anterior la aduana, que como por la Constitución federal corresponden las aduanas exteriores a la nación, queda convenido en razón de ser casi en su totalidad las que forman las rentas de Buenos Aires, que la nación garante a la provincia de Buenos Aires su presupuesto de 1859, hasta cinco años después de su incorporación, para cubrir sus gastos, inclusive su deuda interior y exterior.

Art. 9°. Las leyes actuales de aduana de Buenos Aires sobre comercio seguirán rigiendo hasta que el Congreso nacional, revisando las tarifas de aduana de la Confederación y Buenos Aires, establezca la que ha de regir para todas las aduanas exteriores.

Art. 10°. Quedando establecido por el presente pacto, un perpetuo olvido de todas las causas que han producido nuestra desunión, ningún ciudadano argentino será molestado de modo alguno, por hechos ni opiniones políticas durante la separación temporal de Buenos Aires, ni confiscados sus bienes por las mismas causas, conforme a la constitución de ambas partes.

Art. 11°. Después de ratificado este convenio, el ejército de la Confederación evacuará el territorio de Buenos Aires, dentro de quince días, y ambas partes reducirán sus armamentos al estado de paz.

Art. 12°. Hablándose hecho ya, en las provincias confederadas, la elección de presidente, la provincia de Buenos Aires puede proceder inmediatamente al nombramiento de electores para que verifiquen la elección de presidente hasta el 1° de enero próximo, debiendo ser enviadas las actas electorales antes de vencido el tiempo señalado para el escrutinio general, si la provincia de Buenos Aires hubiese aceptado sin reservas la Constitución nacional.

Art. 13°. Todos los generales, jefes y oficiales del ejército de Buenos Aires dados de baja desde el año 1852, y que estuvieren actualmente al servicio de la Confederación, serán restablecidos en su antigüedad, rango y goce de sus sueldos, pudiendo residir en la provincia o en la Confederación según les convenga.

Art. 14°. La República del Paraguay, cuya garantía ha sido solicitada tanto por el Excelentísimo señor presidente de la Confederación Argentina, cuanto por el Excelentísimo gobierno de Buenos Aires, garante el cumplimiento de lo estipulado en este convenio.

Art. 15°. El presente convenio será sometido al Excelentísimo señor presidente de la República del Paraguay, para la ratificación del artículo precedente, en el término de cuarenta días, o antes si fuese posible.

Art. 16°. El presente convenio será ratificado por el Excelentísimo gobierno de Buenos Aires y por el Excelentísimo señor presidente de la Confederación Argentina, dentro del término de cuarenta y ocho horas, o antes si fuese posible. En fe de lo cual, el ministro mediador y los comisionados del Excelentísimo gobierno de Buenos Aires y del Excelentísimo gobierno de la Confederación Argentina lo han firmado y sellado con sus sellos respectivos. Fecho en San José de Flores a los diez días del mes de noviembre de mil ochocientos cincuenta y nueve.²⁶

Si bien la firma del convenio de unión fue celebrada por muchos sectores locales y extranjeros —por ejemplo, una diputación representativa de los residentes y comerciantes británicos compuesta por los señores Drable, Feen, Drawle, Graham, Boid Hughes y otros se presentó ante el gobernador Llavallol y el presidente Urquiza reunidos en San José de Flores para felicitarlos—, no todos estaban conformes. Muchos de los emigrados porteños que formaron parte de las filas nacionales no estaban satisfechos con el acuerdo. Temían que una vez retirado el ejército confederado, el círculo exclusivista —o localista— porteño volviese a hostilizarlos. A esta desconfianza contribuía el tono belicoso de la prensa porteña, que se mantenía a pesar de la firma del convenio. Incluso llegaron a concretarse reuniones de los descontentos. Algunos opinaban que el mejor medio para modificar la situación era el asesinato del presidente Urquiza y la utilización de sus tropas para volver sobre la ciudad. Este último, al tener conocimiento de lo que se tramaba, se limitó a amonestar y arrestar al coronel Chapaco, encargado de comandar la rebelión.

La presidencia de Santiago Derqui (1860-1862)

No obstante la firma del convenio de San José de Flores, quedaban obstáculos por salvar en el camino de la unificación nacional. Santiago Derqui, un hombre que desde 1852 había demostrado repetidamente su hostilidad a las pretensiones porteñas, había sido elegido presidente de la Confederación. Pronto los hombres de gobierno de Buenos Aires complicaron la gestión del sucesor de Urquiza. Felipe Llavallol, que como presidente de la Legislatura de Buenos Aires y gobernador provisorio había demostrado buena disposición a celebrar el pacto de Unión del 10 de noviembre de 1859, comenzó a ser influido por los elementos localistas o autonomistas porteños. Llegó Llavallol a restablecer el Ministerio de Relaciones Exteriores del gobierno de Buenos Aires que el pacto de San José de Flores había hecho caducar. Aquella influencia se había hecho evidente también en la elección de una convención constitucional a fines de diciembre, que debía sugerir las enmiendas a la Constitución nacional. En el mes de abril de 1860 la tensión había llegado a un punto que parecía presagiar la reanudación de la guerra civil.

Finalmente, el gobernador provisorio Llavallol fue reemplazado por el general Bartolomé Mitre, quien asumió como gobernador provisorio el 1° de mayo de 1860. Esta elección parecía ensanchar aún más la brecha existente entre Paraná y Buenos Aires. Desde el primer momento el nuevo gobernador dio muestras de mala voluntad hacia el presidente Derqui. Empezó por hacerse llamar *gobernador del Estado de Buenos Aires*, denominación que el pacto de Unión había hecho desaparecer. En respuesta a la actitud del gobernador porteño, vale citar algunos párrafos de la nota enviada a éste por el ministro del interior del gobierno de Derqui, Juan Pujol, y fechada en Paraná el 11 de mayo de 1860:

La elevación al mando de esa provincia del general Mitre, me permite esperar una modificación en la manera cómo el gobierno provisorio de Buenos Aires interpretó algunas prescripciones del pacto, tales como la continuación de las relaciones exteriores, cuando por el artículo 6° ese gobierno se obliga a no entretenerlas de ninguna clase.

Además, la interpretación dada al artículo 8° y la subsiguiente denegación de nacionalizar esa aduana, inspira al gobierno nacional deseos de conocer la mente del gobierno de V.S. sobre puntos tan culminantes. Por lo tanto, me permito solicitarla, en el interés de la armonía y la lealtad que debe dominar en las relaciones de ambos gobiernos.

La política nacionalista que el gobierno de V.S. inicia, según su nota fecha 5, es un antecedente para esperar sobre estos puntos ideas más ajustadas a la verdadera y leal interpretación de lo pactado.

El gobierno nacional abrigaba siempre esta esperanza en el gobierno que sucediera al provisorio, y la prudencia lo aconsejó no continuar esa discusión. Por esta razón no se ha contestado todavía a las notas del gobierno provisorio de esa provincia, fecha 20 de abril, relativa una al derecho que aquel gobierno pretende que tuvo para protestar contra el tratado con España resucitando para este fin el Departamento de Relaciones Exteriores que había suprimido en virtud de lo estipulado en el pacto; y la otra referente a la explicación que el gobierno solicitó a consecuencia de reclamos del gobierno oriental. (...)27

Vale asimismo citar las palabras de Mitre ante la convención constituyente de Buenos Aires, el 23 de enero de 1860, a fin de observar la dimensión que éste le otorgaba al Estado porteño:

Este pueblo tiene su nombre y este nombre es el de Estado de Buenos Aires, que no se puede sustituir por el de provincia, sin borrar el nombre que tiene, y que debemos mantener mientras legalmente no sea borrado. He dicho que mientras el Estado de Buenos Aires no se incorpore a la Confederación, mientras no sea una de tantas provincias, debe subsistir el *statu-quo*, y debe mantenerse el nombre de Estado. Para borrarle el nombre de Estado era preciso que el pacto de noviembre hubiera destruido el *statu-quo*, reconocido por las mismas partes contratantes. Nadie ha olvidado que, en 1853, la Confederación Argentina aceptó el Es-

tado de Buenos Aires, dándole primero el título de provincia de Buenos Aires.

Entonces el Estado de Buenos Aires rechazó ese título, exigiendo que se le diese el nombre de Estado, y el gobierno de Paraná le dio el nombre de Estado. Por consecuencia, mientras permanezca el *statu-quo*, debe mantenerse el nombre que tiene: el de Estado de Buenos Aires.²⁸

Como se dijo, a mediados de abril se produjo un momento de gran tensión. Previendo la guerra con Buenos Aires, el ministro Pujol realizó un viaje al fuerte paraguayo de Humaitá para entrevistarse con Francisco Solano López, con vistas a conseguir un empréstito de 400.000 pesos fuertes para consolidar las finanzas de la Confederación. Pujol podía ofrecer el reembolso o la supresión de los derechos de importación de la yerba mate como forma de amortización. Pero Solano López no se mostró interesado en negociar acuerdo alguno que no incluyera un arreglo territorial y no determinara especialmente el abandono de las reclamaciones argentinas sobre Misiones, por lo cual Pujol volvió con las manos vacías.²⁹

No obstante las perspectivas de guerra civil, Mitre produjo un viraje sorpresivo en la política porteña. Decidió enviar a Dalmacio Vélez Sársfield en misión a Paraná para discutir el siguiente paso en la unificación, dado que la convención constituyente porteña había decidido ya algunas de las enmiendas a la Constitución de 1853. Delfín Huergo, el negociador de la Confederación en Buenos Aires, percibió inmediatamente el cambio, lo cual quedó registrado en su informe a Urquiza:

Lo creo impuesto a V.E. del cambio favorable de la opinión de este pueblo con respecto a la cuestión nacional y del programa de unión con que el General Mitre acaba de subir al poder. Yo creo que tocamos por fin el término tan anhelado de la incorporación de Buenos Ayres y que el General Mitre está lealmente decidido a realizarlo cumpliendo con el pacto de San José de Flores.³⁰

Nuevo convenio entre Buenos Aires y la Confederación (junio de 1860)

La decisión de Mitre de enviar a Dalmacio Vélez Sársfield a Paraná no es interpretada de la misma manera por los historiadores. Para Gorostegui de Torres, Mitre demostraba con ello que encarnaba una política favorable a la unión entre los dos Estados. En cambio, Julio Victorica señala que, no obstante la mala voluntad del gobernador Mitre en términos de negociación con el gobierno de Paraná, el ministro de gobierno de Buenos Aires, Domingo Faustino Sarmiento, al recibir la nota citada del ministro del interior del gobierno de la Confederación Pujol, decidió enviar un comisionado para negociar con el gobierno de Paraná, designando con ese objetivo a Vélez Sársfield.

Por su parte, el gobierno de Derqui designó para entenderse con el comisionado porteño al ministro de guerra, Benjamin Victorica, a los secretarios Daniel Aráoz, Vicente G. Quesada y José María Cantilo. Dichos comisionados celebraron finalmente un convenio el 6 de junio de 1860. Algunos de sus artículos reflejaban los conflictivos intereses en juego:

Art. 12°. El gobierno de Buenos Aires continuará en el régimen y administración de todos los objetos comprendidos en el presupuesto de 1859 aunque ellos correspondan por su naturaleza a las autoridades nacionales, hasta que incorporados los diputados de Buenos Aires al Congreso disponga éste sobre la materia y sobre el modo de hacer efectiva la garantía dada a Buenos Aires por el artículo 8° del convenio de 11 de noviembre.

Art. 13°. Se exceptúa del artículo anterior, la parte relativa a las relaciones exteriores que Buenos Aires ha suspendido por el artículo 6° del pacto.

Art. 14°. Entretanto el gobierno de Buenos Aires, para concurrir por su parte a los gastos nacionales, entregará al gobierno nacional mensualmente la suma de uno y medio millón de pesos moneda corriente, a contar desde la fecha de la ratificación del presente convenio.

Art. 15°. El gobierno nacional considerando a la provincia de Buenos Aires, como lo es, una parte integrante de la nación, se compromete a ayudarle en la defensa de sus fronteras de las invasiones de los bárbaros, y al efecto ordenará la aproximación de dos regimientos de caballería a la línea divisoria de Buenos Aires a las órdenes del comandante general de la frontera norte de aquella provincia, para que lo auxilie toda vez que lo requiera, en caso de invasión de indios o de persecución de ellos.

Art. 16°. El Congreso legislativo integrado con los diputados de Buenos Aires dictará a la brevedad posible las disposiciones necesarias a uniformar la legislación aduanera y a mejorar en lo posible la protección al comercio general; mientras tanto continuarán rigiendo respectivamente las leyes y prácticas aduaneras hoy vigentes.

Art. 17°. Los productos naturales o manufacturados de Buenos Aires son libres de derechos de introducción en las aduanas de las demás provincias, como lo serán en la de aquella los productos y manufacturas de éstas.

Art. 18°. El gobierno nacional en el deseo de que exista un vínculo más de unión, ofrece dictar en la forma que él crea oportuna los reglamentos y disposiciones que estime favorables al comercio recíproco para admitir el papel moneda de Buenos Aires con las aduanas de la Confederación en la cantidad que juzgue conveniente. (...)31

Del contenido de los artículos citados se desprende, según Victorica, la intención conciliadora del gobierno de Derqui, quien si bien refutó la intención del gobierno de Buenos Aires de definirse como Estado y no como provincia integrante del territorio de la Confederación (artículo 15°) y de manejar sus relaciones exteriores en forma independiente del gobierno confederado (artículo 13°), a la vez evitó socavar las atribuciones del gobierno de Buenos Aires en temas sensibles para este último -aduanas, moneda, gastos de la provincia-, con el fin de favorecer el acerca-

miento con la provincia escindida, allanando así el camino para su incorporación al resto de las provincias argentinas. En este sentido, el convenio fue útil pues logró tranquilizar momentáneamente los ánimos. En cambio, para Gorostegui de Torres, Buenos Aires sacó partido en el convenio de junio de 1860 de la desconfianza que crearon entre Derqui y Urquiza las hábiles intrigas porteñas, consolidando en las negociaciones la autonomía que pareció haber perdido luego de Cepeda.³²

El punto clave de la cuestión lo constituía obviamente la entrega de la aduana porteña a la jurisdicción de las autoridades de la Confederación. Las autoridades de Buenos Aires habían demorado dicha entrega -establecida en el pacto de San José de Flores- poniendo como pretexto que no podía concretarse hasta tanto no se resolviese la aprobación y jura de las reformas a la Constitución de 1853. La intención de dar solución a este punto crucial llevó al gobierno de Derqui a firmar el convenio del 6 de junio. Al mismo tiempo que Buenos Aires conservaba durante un período impreciso su aduana, la suma de 1.500.000 pesos moneda corriente (alrededor de 75.000 metálico) que Buenos Aires se comprometía a entregar mensualmente hasta la jura de la Constitución reformada, mejoraba algo las alicaídas finanzas de la Confederación, que logró colocar bonos al 1% en lugar del 2%.³³

Como una manera de confirmar que la paz había sido asegurada, Mitre invitó al presidente Derqui y a Urquiza a las celebraciones del 9 de julio a realizarse en Buenos Aires. En las ceremonias oficiales y privadas que se sucedieron hubo discursos emotivos y abrazos entre los tres protagonistas principales de la política nacional, pero el peligro implícito de la discordia estaba latente. Derqui deseaba en ese momento romper la tutela que sobre él ejercía Urquiza, y el contacto con Mitre era una oportunidad para lograr algún acuerdo que contrarrestara la mencionada influencia. La actitud de Derqui encontró respaldo en Mitre, quien a su vez deseaba despegar al nuevo presidente de la órbita del federalismo entrerriano para incorporarlo a su partido liberal en formación. A espaldas de Urquiza se forjó entonces un entendimiento, explicitado en una carta que el presidente de la Confederación enviara al gobernador de Buenos Aires el 17 de octubre de 1860, recordando el plan urdido en la ciudad porteña:

Estoy de perfecto acuerdo sobre la política que conviene para garantizar el orden y dar a la Administración Nacional una marcha desembarazada y útil, que afiance en el presente y para el porvenir el imperio de las instituciones, a que aspiro ardientemente, como he tenido ocasión de decirselo en ésa. Esa marcha no puede seguirse si no es con el Partido que profesa estos mismos principios y camina al mismo objeto. Ya comuniqué a Ud. en ésa mi resolución de gobernar con el Partido Liberal, donde están las inteligencias, y por esto tengo que trabajar en el sentido de darle mayoría parlamentaria, sin lo que no podría hacerlo; y tengo la seguridad de dársela (...)34

Este pacto secreto trajo como consecuencia una serie de medidas del presidente de la Confederación que exaltarían los ánimos del partido federal urquicista, al evidenciar la intención del primero de alejarse de Urquiza y acercarse a Mitre, intención que se convertiría en explosiva a partir de los sucesos que tendrían lugar en San Juan.

Las reformas propuestas por Buenos Aires a la Constitución de 1853 y su aprobación en octubre de 1860

Por disposición del pacto de San José de Flores, el gobierno porteño debía convocar una convención constituyente en el plazo de veinte días para analizar la Constitución de 1853 y proponer las reformas que considerara necesarias. El proceso electoral al efecto volvió a enfrentar al gobierno surgido de la revolución septembrina y a la oposición. El *Club Libertad*, el partido de Alsina, Obligado y Mitre, representaba a los que tenían el gobierno en su poder. La oposición, heterogénea en su composición, estaba nucleada en el mucho más débil *Club de la Paz*. La lista electoral respaldada por el *Club Libertad* llevaba veinte candidatos de éste, diez del grupo opositor y cinco de grupos no partidistas. No obstante, el resultado final fue una convención dominada por el mismo grupo que había controlado a la provincia desde 1852.³⁵

Reunida la asamblea, se decidió designar una comisión para estudiar las modificaciones a la Constitución nacional. Integraron ésta siete personas: Luis Domínguez, Dalmacio Vélez Sársfield, José Barros Pazos, Bartolomé Mitre, Domingo Sarmiento, José Mármol y Antonio Cruz Obligado, de las cuales al menos cinco eran enemigos de Urquiza. Las recomendaciones que realizó esta comisión fueron presentadas a la convención a fines de abril de 1860, quedando ratificadas y preparadas para presentarlas al gobierno nacional a mediados de mayo. En virtud de la forma como se había conformado la convención, Scobie señala que las enmiendas sugeridas eran la "justificación de la resistencia porteña contra Urquiza y la Confederación".³⁶

La reforma propuesta por Buenos Aires trataba de proteger los derechos porteños en cuatro aspectos: ubicación de la capital, soberanía de la provincia, predominio económico y relaciones exteriores.³⁷ Debido a la diversidad de opiniones respecto del primer tema, la cuestión capital fue pospuesta. La enmienda del artículo 3° -que federalizaba a la ciudad de Buenos Aires- estableció que la residencia de las autoridades nacionales debía ser declarada más tarde por ley del Congreso, previa cesión del territorio por una o más provincias.

En cuanto al segundo aspecto de preservar la autonomía provincial, se reformaron los artículos 5° y 6°, suprimiendo la cláusula que exigía el sometimiento de las constituciones provinciales a la aprobación del gobierno nacional y restringiendo el poder de intervención federal. Además se aconsejó que los candidatos a legisladores nacionales debían ha-

ber residido un lapso de tiempo en la provincia a representar. Se enfatizó que los poderes no expresamente reservados al gobierno nacional pertenecían a las provincias. Se prohibió a los jueces federales ocupar simultáneamente cargos en las cortes provinciales. Se disminuyeron los poderes del ejecutivo nacional en época de receso del Congreso.

El tercer aspecto era la cuestión económica. La convención provincial se preocupó por obtener una garantía constitucional para impedir una discriminación como la de los derechos diferenciales contra el puerto o la provincia de Buenos Aires. Asimismo, se sumó a las facultades del Congreso una disposición similar para refirmar la igualdad de aranceles y evitar la supresión de las aduanas existentes en el momento de la incorporación de la provincia a la nación.

La última gran preocupación de la convención provincial fueron las decisiones en materia de política exterior tomadas por la Confederación desde 1852. Debido a que ésta había firmado con España un tratado que aceptaba el *ius sanguinis*, los políticos porteños insistieron en que Buenos Aires quedara exenta de ese principio. A tal fin se agregó una reserva al artículo 31°.

La Convención nacional *ad hoc* que debía tratar las reformas propuestas por la provincia de Buenos Aires se reunió en Santa Fe entre el 14 y el 25 de septiembre de 1860. En opinión de Scobie, si bien el objetivo aparente de la convención era la revisión de la Constitución de 1853, el hecho de su reunión constituía asimismo, para las fuerzas políticas en pugna, una oportunidad de ponerse a prueba. Esta vez, mitristas y urquicistas hicieron causa común contra los partidarios de Derqui. El "arreglo" respaldado por los primeros determinaba la aprobación de los poderes de todos los convencionales salvo dos: la aceptación de todos los tratados internacionales excepto el suscripto con España; la disposición de que después de 1866, ni el gobierno nacional ni los provinciales pudieran imponer derechos de importación; y la aceptación de "Confederación Argentina" como uno de los nombres oficiales del país. Luego que el grupo aliado consiguió la aprobación de sus condiciones, la tarea de la convención resultó sencilla. El 24 de septiembre se realizó la aprobación formal de la Constitución reformada, clausurándose las sesiones al día siguiente.³⁸ La Constitución con las reformas introducidas fue promulgada por el presidente Derqui el 1° de octubre de 1860. Se mandó una copia al gobierno de Buenos Aires, quien la juró el día 21 del mismo mes.

Por su parte, Derqui había comenzado a dar cumplimiento a su pacto con Mitre. El mismo día de la jura de la Constitución por parte del gobierno porteño, el presidente de la Confederación Argentina expidió un decreto cuyo artículo 1° decía: "Elévase al rango de brigadier general de los ejércitos de la República al coronel mayor don Bartolomé Mitre". Buscó además una participación mayor de los políticos porteños en el gabinete nacional. Así, nombró como ministro de hacienda a Norberto de la Riestra, acérrimo partidario de Mitre, quien dictó el decreto naciona-

lizando la aduana de Buenos Aires.³⁹ Derqui también decretó el cambio de la denominación de Confederación Argentina por República Argentina, y derogó los nombramientos de jueces de la Suprema Corte designados por la presidencia de Urquiza.

Asimismo, otro decreto presidencial ordenó la sustitución de los parlamentarios que no estuviesen nombrados con ajuste a la reforma constitucional, que había introducido la variante (artículos 40° a 47°) de exigir a los representantes el requisito de ser naturales de las provincias que los eligieran, o al menos tener dos años de residencia inmediata en ellas. Esta decisión de Derqui tendía a otorgar mayoría al partido liberal de Mitre en el Congreso, promesa que Derqui había efectuado al gobernador porteño. Los miembros del partido federal mostraron su irritación y se resistieron a acatar el mandato presidencial, factor que resquebrajó las relaciones entre Urquiza y Derqui.

Por último, Derqui, apremiado por las necesidades económicas, decidió el 3 de noviembre, sin esperar la incorporación de los diputados de Buenos Aires, que la provincia disidente entregase no ya el millón y medio mensual, sino los excedentes de sus rentas. Esto disgustó tanto a los partidarios de Derqui como de Urquiza. A este factor se agregaron otras disposiciones de Derqui en materia de relaciones exteriores que favorecían al gobierno de Buenos Aires. La intención del presidente de alejarse de Urquiza y acercarse a Mitre, demostrada con todas estas disposiciones, terminaría convirtiéndose en explosiva a partir de los sucesos que tendrían lugar en San Juan.

El asesinato del gobernador de San Juan, José Virasoro (noviembre de 1860). Su repercusión en las relaciones entre los gobiernos de Buenos Aires y la Confederación Argentina

Urquiza, en un intento por recrear la armonía que amenazaba quebrarse, invitó al presidente Derqui y al gobernador Mitre a festejar el primer aniversario del Pacto de Unión en su residencia San José, en noviembre de 1860. Pero un hecho grave quebró toda posible cordialidad: el asesinato del gobernador de San Juan y figura del partido federal, coronel José A. Virasoro, el 16 de noviembre de 1860, y su reemplazo por una figura del partido liberal opositor, el doctor Antonino Aberastain. Precisamente ese mismo día, el presidente Derqui y los generales Urquiza y Mitre le habían dirigido la siguiente carta —única realización concreta de la reunión de los tres— instándolo a abandonar el poder. La carta decía:

Con perfecto conocimiento del estado en que se encuentra la provincia de San Juan, a cuyo frente V.E. se halla y consultando las altas conveniencias públicas, a la vez que las exigencias de la opinión, de la cual podemos considerarnos intérpretes en esta ocasión, nos permitimos aconsejarle un

paso que le honraria altamente y que resolvería de manera decorosa para todos la crisis por que está pasando esa desgraciada provincia. Este paso que le aconsejamos amistosamente es que meditando seriamente sobre la situación de la provincia de San Juan, tenga V.E. la abnegación y el patriotismo de dejar libre y espontáneamente el puesto que ocupa en ella, a fin de que sus aptitudes militares puedan ser utilizadas en otra parte, por la nación, con mayor honra para el país y para V.E. mismo.[...]⁴⁰

El texto de esta carta era una prueba de que sus firmantes temían por la vida del gobernador Virasoro y querían evitar la posibilidad de un atentado en su contra. La prensa de Buenos Aires, principalmente *El Nacional*, venía propiciando desde tiempo atrás el asesinato político de Virasoro, considerado como un tirano. Como había ocurrido con el general Nazario Benavides, los comisionados del gobierno llegaron tarde para evitar el asesinato de Virasoro. Según Julio Victorica y Mariano A. Pelliza, la prensa de oposición en Buenos Aires anunció que el ministro de hacienda, Rufino de Elizalde, había facilitado al de gobierno, Domingo Faustino Sarmiento, un millón y medio de pesos papel para derrocar a las autoridades de la provincia de San Juan. El ministro de hacienda quiso defenderse del cargo, pero la constancia de que el órgano oficial del ministro de gobierno había anunciado con una anticipación de seis días la muerte del gobernador Virasoro fue un factor que le impidió a Elizalde desligarse de su responsabilidad en el asesinato.

El asesinato del gobernador de San Juan llevó al presidente Derqui, a pesar de los esfuerzos del gobernador de Buenos Aires, a intervenir aquella provincia. El encargado de normalizar la situación interna sanjuanina fue el gobernador de San Luis, coronel Juan Saá. El interventor desconoció la autoridad del nuevo gobernador, Antonino Aberastain, quien intentó resistir, pero fue vencido y tomado prisionero. La situación se complicó aún más cuando, al marchar Saá a ocupar la capital sanjuanina, uno de sus jefes pasó por las armas a Aberastain, temiendo una posible rebelión de los prisioneros.

Las instrucciones de Derqui, que habían autorizado el uso de la fuerza, y la insistencia de Urquiza en vengar la muerte de Virasoro llevaron a este desenlace, a pesar de que Derqui había dado seguridades a Buenos Aires de que se protegería al grupo liberal. La resolución drástica de la situación sanjuanina mereció la repulsa del gobierno de Buenos Aires e incluso del propio gobierno nacional. Los ministros de la Riestra y Pico renunciaron, con lo cual terminó la cooperación porteña con el gobierno nacional. Mitre exhortó al resto de los gobernadores a condenar el asesinato de Aberastain, pero casi todos le contestaron que el asunto era de incumbencia de la autoridad nacional. No obstante, los intercambios de notas y discusiones entre el gobierno de la Confederación, los provinciales y el de Buenos Aires respecto del fusilamiento de Aberastain, con los cuales la prensa contribuía, lograron exacerbar las pasiones hasta el extremo de considerar nuevamente un enfrentamiento en-

tre las fuerzas del gobierno de Buenos Aires y el de la Confederación. La política de acercamiento de Derqui había fracasado rotundamente. En consecuencia, el presidente buscaría nuevamente el apoyo de Urquiza, quien, desde su gobierno en Entre Ríos, y cansado de disputas internas, criticó el papel rector que se arrogaba el gobierno de Buenos Aires.

Para Gorostegui de Torres, los asesinatos de Virasoro y de Aberastain en San Juan eran capítulos de la rivalidad creciente entre los grupos políticos que respondían respectivamente al presidente de la Confederación, a Urquiza y al gobierno de Buenos Aires. Así, por ejemplo, San Luis y San Juan respondían al presidente Derqui; Entre Ríos, Corrientes, Santa Fe, La Rioja, Catamarca y Mendoza estaban bajo influencia urquicista, y los porteños contaban con el apoyo de Santiago del Estero, Tucumán, Salta, Jujuy y Córdoba.⁴¹

En un clima enrarecido por las tensiones se acercaba el momento en que la provincia de Buenos Aires debía proceder a su incorporación a la nación. La provincia eligió sus representantes al Congreso de acuerdo con una ley provincial, procedimiento que había sido aprobado por Derqui. Por su parte, el Congreso debía considerar una serie de cuestiones importantes como la situación en San Juan, la admisión de legisladores correntinos que no tenían el mínimo de residencia en su provincia, los problemas de aranceles ligados con la garantía asegurada a los porteños por los pactos, y la admisión de los diputados porteños. Para los grupos políticos la lucha por obtener la mayoría en la cámara de diputados era un asunto vital. Reunida ésta a principios de abril de 1861, decidió el rechazo de los diputados porteños por haber sido elegidos por la ley local. La razón de fondo era que éstos pertenecían al antiurquicismo extremo y habrían reforzado al grupo antifederal.

La prueba decisiva para lograr la consolidación de la unión, es decir, la incorporación de los representantes de Buenos Aires al Congreso nacional, y por ende su participación en el gobierno nacional, había pues fracasado. Los partidarios de Urquiza habían logrado que Derqui se inclinara otra vez a favor del partido federal. Los sucesos en San Juan y otros ocurridos en Corrientes, y el rechazo de los diputados porteños habían barrido con la posición independiente de Derqui. Las intervenciones a las provincias que habían expresado su hostilidad a las acciones de Saá en San Juan o apoyado a Buenos Aires en el Congreso revelaban el nuevo rumbo tomado por el presidente. Estas amenazas contra los gobiernos provinciales porteños fueron consideradas como ataques al gobierno de Buenos Aires, a tal punto que Mitre prometía su ayuda a aquéllos si resistían.⁴²

Como en los conflictos anteriores, la economía porteña pudo sobrelevar las medidas tomadas por el gobierno en previsión de la guerra, es decir, proceder a la movilización y ayudar a los gobiernos adictos del interior. En el mes de junio, Mitre hizo cesar el envío de fondos a Paraná debido a la nacionalización de la aduana porteña. En el caso de la Confederación, nuevamente ésta debió apelar a empréstitos exorbitantes pa-

ra reemplazar la falta de crédito público. Ante la imposibilidad de hallar una forma de enfrentar el costo de la nueva campaña, para cada paso fue necesario una medida de emergencia. Un préstamo de 500.000 pesos de un capitalista local financió la intervención en Córdoba. La movilización de Rosario fue posible gracias a la venta de letras realizada por el gobierno con gran descuento. Los sueldos de los legisladores se pagaron gracias a un préstamo privado en Paraná. Se trató de aumentar las rentas con un aumento en los derechos del 3 al 6%. Debido a la supresión del subsidio porteño, se gravaron los envíos a la Confederación que entrarán por las aduanas del litoral.⁴³

Ante la proximidad de una nueva guerra, los ánimos de los principales protagonistas estaban unánimemente contrariados. El presidente Derqui, antiguo amigo de Mitre y halagado por el general porteño al principio de su mandato, no se resignaba a que, tras tantos esfuerzos por satisfacer las exigencias del gobierno de Mitre, el amigo de ayer se convirtiese en el enemigo intransigente. Urquiza, por su parte, estaba lógicamente irritado. A diferencia de los días de Caseros, no tenía deseos de abandonar nuevamente su casa y su familia para tomar parte en una lucha para la cual no tenía motivaciones. Incluso en cierto momento pasó por su cabeza la posibilidad de formar un Estado independiente con Entre Ríos y Corrientes. A su vez Mitre era consciente de que todo su discurso de derechos de Buenos Aires, libertades de Buenos Aires y demás patrioterías con que trataba de justificar la guerra eran pretextos para acceder al gobierno del país. Pero estos pretextos habían ido más allá de lo que Mitre deseaba, embarcando a la sociedad porteña en una cruenta guerra cuyo precio político el gobernador porteño no estaba muy dispuesto a pagar.

Además de la escasa vocación de Derqui, Mitre y Urquiza por llevar adelante una nueva guerra entre la provincia de Buenos Aires y la Confederación, cuyos réditos políticos eran inciertos en el mejor de los casos, se registraron vanos intentos de mediación para evitar la guerra. A los buenos oficios ofrecidos por los ministros de Francia e Inglaterra se sumó el encargado de negocios del Perú. Las negociaciones de éstos no fueron sencillas, pues debían contemplar los puntos de vista de los tres polos de poder existentes en el momento.

Los mediadores lograron finalmente que se celebrara una conferencia en el puerto de Las Piedras, ubicado en la provincia de Santa Fe, a bordo del buque de guerra inglés *Oberon*. A esta conferencia concurren el presidente Derqui, el general Urquiza y el gobernador Mitre. Aquí se llegó a un acuerdo sobre los principales puntos y se convino la designación de comisionados especiales para concretar la paz. Derqui nombró a Nicanor Molinas por el gobierno nacional y le entregó instrucciones insistiendo en las mismas condiciones que había presentado por primera vez a fines de junio. A su vez, las instrucciones dadas por Mitre a su comisionado Norberto de la Riestra eran casi puntualmente opuestas a las de Molinas. Los comisionados se reunieron a bordo del barco francés

Fulminar el 15 de agosto, pero pronto se hizo evidente que no podía llegarse a un acuerdo.⁴⁴

Entre las propuestas del comisionado porteño figuraba que Buenos Aires continuara separado de la República Argentina hasta el año 1865, fecha en la que se acordaría el medio de su incorporación, y que la aduana quedase en poder de la provincia, entregando una mensualidad de 750.000 pesos papel. La Confederación exigía en ese momento 2.000.000 de pesos. La propuesta porteña significaba que los productos importados para el consumo de toda la República debían pagar los derechos en Buenos Aires. Estas condiciones resultarían inaceptables para el resto de las provincias. Los comisionados se limitaron al intercambio de proposiciones y acordaron someterlas a sus respectivos gobiernos.

Los tres diplomáticos extranjeros presenciaron la reunión final entre Molinas y de la Riestra, el 22 de agosto, a bordo del *Oberon*. Las negociaciones se interrumpieron cuando el comisionado porteño anunció que sus instrucciones habían sido confirmadas. Los mediadores presentaron entonces una sugerencia de Urquiza: que se renovara el convenio de junio, agregándole un artículo adicional que estipulara la incorporación de la provincia en 1865. De la Riestra respondió que ese convenio ya no tenía ningún significado. Propuso en cambio una paz basada en un subsidio mensual de un millón de pesos y una limitación de la soberanía de Buenos Aires en relaciones exteriores. Su moción fue rechazada por Molinas. Los negociadores, habiendo llegado al límite que permitían sus instrucciones, se separaron, luego de firmar un protocolo que establecía una tregua de cinco días antes de reiniciar las hostilidades.

Por otro lado, las desavenencias entre Derqui y Urquiza no habían ayudado a fortalecer la causa de la Confederación ni sus problemas financieros. El presidente siempre había tratado de lograr una posición independiente respecto del vencedor de Caseros, incluso después de su ruptura con el grupo liberal. El único modo de lograr aquella era mediante la constitución de un grupo de partidarios en las provincias, para lo cual había empezado a trabajar. Pero a fines de julio, el desacuerdo entre Derqui y Urquiza era materia de comentarios tanto en la Confederación como en Buenos Aires. Una decisión secreta tomada por el gabinete nacional bajo la gestión del vicepresidente Pedernera y presentada a Urquiza, entregando a éste plenos poderes para hacer la guerra o la paz con Buenos Aires, agudizó aún más el enfrentamiento. Este y otros episodios demostraron que los máximos gobernantes de la Confederación no tenían unidad en sus miras. Finalmente, Derqui reasumió la presidencia en Paraná y Urquiza se hizo cargo del comando del ejército de la Confederación.⁴⁵

A pesar del fracaso de la mediación de los diplomáticos extranjeros, Urquiza continuó con sus intentos por impedir la batalla. Aceptó rápidamente un llamamiento de Félix Frías, realizado a fines de agosto, para que ambos generales reanudaran las negociaciones. Incluso unos días antes del choque armado envió una nota urgente a fin de lograr un

arreglo con Mitre. La actitud del comandante en jefe de la Confederación contrastaba con la inclinación que demostraba Mitre hacia la ruptura, sobre todo a partir del 22 de agosto en que se habían dado por fracasadas las negociaciones.⁴⁶ Los diarios porteños también exhortaban a la guerra. Los que desde Buenos Aires boicoteaban los intentos de unión nacional estaban de parabienes. Mitre prefería una nueva batalla a un arreglo decoroso para ambas partes. La única alternativa que el gobernador de Buenos Aires aceptaba era la entrega del gobierno nacional en sus manos.

La batalla de Pavón (septiembre de 1861)

Finalmente, el ejército nacional, a cuyo frente estaba Urquiza, chocó con las fuerzas porteñas comandadas por Mitre en la batalla de Pavón, el 17 de septiembre de 1861. Los entretelones de esta decisiva batalla han sido objeto de análisis y discusión entre los historiadores. Para Julio Victorica, Pavón fue una batalla enmascarada en un contexto de comunicaciones previas a la batalla entre dos generales que deseaban negociar, Urquiza y Mitre. El primero no estaba motivado para presentar batalla, y al parecer Mitre garantizó al general entrerriano que sus propósitos eran respetar la Constitución nacional y no hostilizar a la provincia de Entre Ríos. Con estas garantías, Urquiza decidió retirarse del campo de batalla. Victorica rechaza una interpretación peyorativa de la actitud del general entrerriano, equiparando esta actitud de Urquiza a la del general José de San Martín después de la conferencia de Guayaquil con Simón Bolívar.⁴⁷

Por su parte, Halperín Donghi sostiene la idea de que Pavón representó un acuerdo implícito entre Mitre y Urquiza, planteándolo en los siguientes términos:

Vencedora [Buenos Aires] en 1861, (...) su victoria provoca el derrumbe del gobierno de la Confederación, presidido por Derqui y sólo tíbilmente sostenido por Urquiza, que ha desarrollado una viva desconfianza hacia su sucesor en la presidencia. Mitre, gobernador de Buenos Aires, advierte muy bien los límites de su victoria, que pone a su cargo la reconstitución del Estado federal, pero no lo exige de reconocer a Urquiza un lugar en la constelación política que surge (...).⁴⁸

A su vez, Isidoro J. Ruiz Moreno aporta una serie de elementos sugestivos para la comprensión de Pavón: el distanciamiento entre el presidente Derqui y el gobernador entrerriano y ex presidente Urquiza, alimentado por la necesidad del primero de desprenderse de la influencia que sobre él ejercía el vencedor de Caseros; las negociaciones celebradas entre Derqui y Mitre durante la visita del primero y de Urquiza a Buenos Aires el 9 de julio de 1860, apuntando al fortalecimiento del partido Libe-

ral no sólo en Buenos Aires sino en el resto de la Confederación: los escasos móviles que Urquiza tenía para intervenir militarmente contra las fuerzas de Buenos Aires, apatía potenciada por su distanciamiento de Derqui, su escaso interés en abandonar la tranquilidad de su residencia en Paraná por una lucha cuyo objetivo no percibía con claridad, y por el descubrimiento a través de algunas cartas del doctor Mateo Luque dirigidas al presidente Derqui, que mostraban que el Congreso de la Confederación trabajaba para robustecer la influencia del presidente de la Confederación en desmedro de su persona. Todos estos elementos contribuyeron a desmoralizar a Urquiza, quien, ante la sospecha en plena batalla de un nuevo entendimiento entre Mitre y Derqui, optó por retirarse sin definirla.⁴⁹

Más allá de la divergencia en las interpretaciones, lo cierto es que Pavón abrió el camino de la definitiva organización nacional, proceso que tuvo dos arquitectos: Urquiza y Mitre. Paradójicamente, uno y otro pagarían los costos del acuerdo y serían crucificados como traidores por los elementos intransigentes dentro del partido de la Libertad porteño y del federalismo provincial. El presidente Mitre, luego del desgaste del gobierno, acentuado por la guerra del Paraguay, debió renunciar a tener posibilidades protagónicas en la vida política argentina. El destino de Urquiza fue más trágico: sería asesinado por el caudillo entrerriano López Jordán en 1874.

Conclusiones

La pretensión de Urquiza de conformar un Estado único y organizado constitucionalmente con los débiles Estados provinciales de la época rosista –supuestamente deseado por la mayoría y que Rosas había aplazado indefinidamente– dio como resultado el surgimiento de dos Estados –la Confederación Argentina por un lado, y el Estado de Buenos Aires por el otro–. El último, producto del rechazo de la elite gobernante de Buenos Aires a la organización promovida por Urquiza, pareció consolidarse con el paso del tiempo. Al asumir la cuestión visos de ser irreversible, el punto central se desvió entonces a la relación entre ambas partes. Un corto tiempo de relaciones cordiales terminó en marzo de 1856, cuando los tratados que garantizaban el *statu quo* fueron derogados por la Confederación, posiblemente con la intención de no fortalecer a su contendiente.

Pero a su vez la Confederación no conseguía consolidar su poder como gobierno nacional, a pesar de lo cual –si consideramos parámetros realistas– o tal vez para dar solución a su precaria situación, aquella mantuvo como objetivo principal el tratar de obligar a Buenos Aires a incorporarse al resto del país. Esto se intentó tratando de apoyar a los elementos opositores de los gobernantes porteños, lo cual provocaría la reacción totalmente contraria: es decir, el respaldo de la provincia bo-

naerense al grupo gobernante y la elección del enemigo principal de la Confederación y de Urquiza como gobernador.

La Confederación insistió entonces con la guerra económica contra el Estado de Buenos Aires, pero la solidez de éste en el aspecto económico-financiero –basada en su aduana y su banco– respaldaba el deseo segregacionista y frustraba los planes confederados. El fracaso de este esfuerzo, sumado al de la búsqueda de alianzas a nivel regional, hizo que el empleo de la fuerza fuera considerado como una solución plausible. A fines de marzo de 1859, Urquiza decidió exigir la unión del Estado de Buenos Aires proclamando la nulidad de sus actos en política exterior. En mayo, el Congreso lo autorizó a resolver la cuestión de la integridad nacional por medio de la guerra si fuera necesario. No obstante, la opción por el choque armado pareció tener eco también en el otro lado del arroyo del Medio, pues la mediación norteamericana atribuyó su fracaso a las condiciones impuestas por Buenos Aires.

Malogrados todos los intentos de llevar a las partes a un acuerdo se produjo la batalla de Cepeda. El triunfo de las fuerzas de Urquiza y la amenaza de que éste tomara la ciudad capital convencieron a los porteños de que debían capitular. El triunfo del proyecto de Urquiza de lograr la integración nacional pareció quedar confirmado por el pacto de Unión firmado en San José de Flores. Finalmente Buenos Aires se incorporaba al resto del país sobre la base del respeto a las disposiciones de la Constitución nacional –aunque se le permitía proponer reformas a la misma por no haber participado en su elaboración–. Además –y esto era la consecuencia más relevante– el Estado de Buenos Aires entregaba finalmente su aduana a la nación, con lo cual la Confederación obtenía el instrumento para su supervivencia.

No obstante, el triunfo urquicista era demasiado duro para ser aceptado por los círculos políticos dominantes en Buenos Aires. En consecuencia, un tácito consenso los llevó a resistir la incorporación y a retardar los pasos establecidos en el pacto firmado. La reunión de la convención constituyente provincial se demoró y no se entregó la aduana. En abril de 1860 se produciría un momento de gran tensión que nuevamente presagiaba la guerra.

Pero a comienzos de marzo otro hecho cambió el escenario del poder político nacional. Derqui sucedió a Urquiza en la presidencia y esto creó un tercer polo de poder e inauguró una relación de fuerzas tripartita que sería significativa en términos de interdependencia. En mayo, cuando Mitre fue elegido gobernador de Buenos Aires, se completó el tercer vértice del triángulo. La mala relación entre Derqui –quien intentó forjarse una posición independiente de su antecesor– y Urquiza –quien no se resignaba a perder su papel rector en la política de la Confederación e intentó retenerlo desde su puesto de gobernador de Entre Ríos– derivó en una obligada competencia de ambos por alcanzar una acercamiento con Buenos Aires. Esto finalmente debilitó a la Confederación, al manejarse sus autoridades sin unidad en los objetivos.

Derqui, que era el peor hombre que podía ser electo presidente de la Confederación para los intereses de la política porteña, pronto revirtió esa posición. Ante las posibilidades de jugar con Urquiza o con Mitre, Derqui se resolvió por el último. La perspectiva de la incorporación de los diputados de Buenos Aires al Congreso nacional, y los futuros procesos electorales de renovación de éste hacían prever que el apoyo de Buenos Aires iba a ser decisivo. Derqui decidió entonces inclinarse por Buenos Aires para encontrar respaldo electoral y hacer frente a Urquiza.

Consecuentemente el presidente ofreció cargos en el gabinete nacional a hombres de Buenos Aires —especialmente a uno muy cercano a Mitre—, apelando a la justificación de que no estaba aplicando otra cosa que el ya conocido plan urquicista de fusión de los partidos. Urquiza no tuvo más remedio que ser espectador del lento desplazamiento de sus partidarios del gabinete de Derqui, quien sin duda debía la presidencia al apoyo del primero. Probablemente la intención de Derqui fuera situarse en un punto de equilibrio entre las fuerzas de Urquiza y de Mitre, pero su jugada no estaba exenta de cierto riesgo, pues siendo Derqui un hombre que carecía de partido, su afán independentista de Urquiza no tenía otra salida que la caída en la órbita porteña. Así, la maniobra tenía sus límites: cómo conservar el apoyo de los urquicistas al inclinarse por Mitre, y cómo mantener el de Mitre, conociendo éste que el vínculo con los primeros no podía disolverse.

De esta manera, la llegada de Mitre al gobierno del Estado de Buenos en mayo de 1860 produjo, a pesar de las perspectivas negativas, un acercamiento con las autoridades de Paraná. Este dio como resultado la firma del convenio de junio, por el cual Buenos Aires recuperaba parte de los privilegios perdidos por el pacto de Unión. Especialmente conservaba la aduana contra entrega de un subsidio mensual a la Confederación. Derqui consideró que podía hacer esta concesión en favor de la paz.

Luego de una reunión de los más altos protagonistas de la escena política de la época, con motivo de los festejos del 9 de julio en Buenos Aires, y que sirvió para que incluso observadores extranjeros detectaran facetas de la sordida lucha entre los tres, un nuevo capítulo de la competencia Derqui-Urquiza-Mitre tendría lugar ante la reunión de la convención nacional *ad hoc*, que debía considerar las reformas a la Constitución de 1853, finalmente propuestas por el Estado de Buenos Aires. Aquí, cada uno de los polos luchó denodadamente por imponer sus candidatos, aunque finalmente mitristas y urquicistas fueron los responsables del resultado de la asamblea, que prácticamente aceptó todas las propuestas de Buenos Aires.

La rivalidad entablada entre los tres grandes se manifestó también en la lucha por el dominio de los gobiernos provinciales. Tanto el gobierno de Paraná como el de Buenos Aires trataron de conseguir el apoyo de los gobiernos de algunas provincias y cada uno obtuvo cierta esfera de influencia. Si bien los intereses de ambos apuntaban a distintas provin-

cias para evitar el conflicto, en el caso donde éstos confluyeron se produjeron hechos de gravísimas consecuencias. Fue el caso de San Juan, donde la supuesta implicación de los hombres de gobierno de Buenos Aires en el asesinato del gobernador tuvo su contrapartida en la sangrienta represión respaldada por las autoridades de Paraná. El hecho fue tan determinante que provocó el fracaso de la política de acercamiento de Derqui a Mitre y el fin de la cooperación de Buenos Aires en el gobierno nacional.

El último capítulo de la competencia tripartita se produjo con motivo de la incorporación de los legisladores porteños al Congreso nacional. Luego de la reforma de la Constitución nacional aceptando las enmiendas propuestas por Buenos Aires, debía darse por terminado el proceso de integración de Buenos Aires con el resto del país. Los diputados porteños elegidos al efecto —por una ley provincial— pertenecían al antiurquicismo extremo y habrían hecho probablemente causa común con el liberalismo provincial y con el derquismo. Se produjo entonces una lucha entre Derqui —que apoyaba la admisión de los representantes porteños— y Urquiza —que la rechazaba— por obtener el apoyo de los diputados de la Confederación para sus proposiciones. Finalmente se impuso la corriente urquicista —en nombre del partido federal— y la cámara de diputados rechazó la incorporación de los porteños con el pretexto de no haber sido elegidos por la ley electoral nacional. Con ello Urquiza aseguraba la influencia federal en el Congreso, pero al costo de provocar el resurgimiento de la antinomia federalismo-liberalismo.

Los sucesos en San Juan y el rechazo de los diputados porteños activaron la cuenta regresiva hacia un nuevo enfrentamiento armado. A diferencia del caso de Cepeda, Buenos Aires parecía esta vez sentirse fuerte. Su situación económica le permitía enfrentar los gastos de movilización y tenía un ejército en buenas condiciones. La Confederación, en cambio, emitía señales de debilidad. La rivalidad entre Derqui y Urquiza dilapidaba los esfuerzos. El desgaste de la lucha política había alcanzado a Urquiza, quien ahora aspiraba solamente a proteger sus intereses, los de su provincia y, como mucho, los de Corrientes. Las fuerzas armadas de la Confederación estaban dispersas en distintas provincias: había que prepararlas y encontrar una motivación para la guerra. Ante este panorama, el círculo gobernante de Buenos Aires advirtió que era un momento inmejorable para hacer la jugada que venían esperando hacía tiempo. Se hicieron fracasar todas las negociaciones de paz y se provocó la batalla. El triunfo de Buenos Aires en Pavón produjo la consolidación de la integridad nacional pero bajo la hegemonía porteña, situación por la cual la elite gobernante de esa provincia había luchado durante toda la década.

NOTAS

¹ James R. Scobie, *La lucha por la consolidación de la nacionalidad argentina, 1852-1862*, Buenos Aires, Hachette, 1964, pp. 164-165.

² *Ibid.*, p. 181.

³ *Ibid.*, pp. 181-186 y 197.

⁴ *Ibid.*, pp. 223-224.

⁵ Christie a Malmesbury, 17 de octubre de 1858, FO 6, vol. 208, N° 105, en *ibid.*, p. 224.

⁶ *Ibid.*, p. 225; Haydée Gorostegui de Torres, *La organización nacional*, Colección Historia Argentina, vol. 4, Buenos Aires, Paidós, 1987, p. 62.

⁷ H. Gorostegui de Torres, op. cit., p. 62.

⁸ Apología del Asesinato, *L'Union Etrangère*, citado en Julio Victorica, *Urquiza y Mitre*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986, p. 122.

⁹ *Registro Nacional*, tomo III, pp. 28-29, citado en Isidoro J. Ruiz Moreno, *Relaciones hispano-argentinas. De la guerra a los tratados*, Buenos Aires, Pellegrini, 1981, p. 208.

¹⁰ Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, Legajo 1791, copia, citado en *ibid.*, nota 246, pp. 208-209.

¹¹ Benjamin Victorica, *La campaña de la integridad nacional*, Buenos Aires, Instituto Histórico de la Organización nacional, 1979, p. 72, citado en *ibid.*, p. 210.

¹² *El Nacional Argentino*, Paraná, 23 de junio de 1859, citado en *ibid.*, p. 210.

¹³ El 10 de mayo José de Buschenthal convino en adelantar 1.125.000 pesos fuertes en seis cuotas de 150.000 pesos cada una y dejar un balance de 225.000 inmediatamente en Río de Janeiro; el precio, 1.500.000 pesos fuertes en bonos de aduana al 1 1/2 por ciento de interés mensual, sería recibido con el pago de la tercera parte de los derechos de las aduanas argentinas, incluso la de Buenos Aires. Además, la Confederación convino en no emitir bonos similares hasta la completa liquidación de éstos. J.R. Scobie, op. cit., p. 237.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*, pp. 237-239.

¹⁶ *Ibid.*, p. 239.

¹⁷ J. Victorica, op. cit., p. 127. Vale apuntar que Julio Victorica desempeñó en esta misión a Paraguay la función de secretario y testigo ocular de las conferencias entre el ministro de la Peña y las autoridades paraguayas.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 133-134.

¹⁹ *Ibid.*, p. 129.

²⁰ *Ibid.*, p. 136.

²¹ Informe del mediador norteamericano Benjamin Yancey al presidente Urquiza, Paraná, 30 de agosto de 1859, citado en *ibid.*, pp. 136-147.

²² Yancey al presidente Buchanan, 22 de agosto de 1849, M 69-14; Manning, I, 727, citado en J.R. Scobie, op. cit., p. 250; *ibid.*, pp. 250-251.

²³ *Ibid.*, pp. 252-253.

²⁴ Las instrucciones impartidas desde el cuartel general en Caseros, el 4 de noviembre de 1859, a los comisionados por el gobierno de la Confederación establecían que:

La base de todo arreglo es salvar el principio de integridad nacional, que ha puesto las armas en manos del gobierno de la Confederación, al cual se han adherido ya todos los pueblos de la campaña de Buenos Aires.

La unión federal bajo la ley sancionada el 1° de mayo, es lo único que podría salvar todas las exigencias de la situación y dar por resultado la paz y la fusión:(...). El presidente de la Confederación, autorizado por el Soberano Congreso nacional para decidir la cuestión nacional por la razón o por la fuerza, no omitirá esfuerzo alguno por obtenerla de un medio pacífico, que evite la efusión de sangre, dolorosamente vertida ya; y no se enivanece con la victoria de Cepeda, pues en ella y después de ella ha tratado y quiere tratar a amigos y enemigos como hermanos.

Pronunciada toda la campaña de esta provincia a favor de la causa nacional, engrosado su ejército con los contingentes de ella que cada día aumentan sus filas, detiene por un momento su marcha sobre la ciudad, cuando sólo falta que sus fuerzas, en cuádruple número, hagan un esfuerzo más por tomarla, y pide a sus más encarnizados enemigos prescindan completamente de su persona, que en breve dejará el puesto que ocupa, y mediten sobre los males que una resistencia tenaz puede causar a la patria común, a esta provincia y a su bella capital, destrozada como lo sería mañana por el cañón y enrojecidas sus calles con sangre argentina.

El general Urquiza no desea esta victoria, aunque fuera muy fácil conseguirla, porque sabe que la nación le agradecerá más el evitar una nueva efusión de sangre en una batalla fratricida.

Por su parte, y en contraste con el espíritu conciliador de las instrucciones dictadas por el gobierno de la Confederación, las dirigidas a los comisionados del gobierno de Buenos Aires decían:

Lo más conveniente para el Estado de Buenos Aires es conservar el *statu quo* creado por el tratado de 8 de enero de 1855. Ellos deberán solicitarlo así, demostrando que la incorporación inmediata a la Confederación sería efecto de la fuerza y no de la libre voluntad del pueblo de Buenos Aires. La unión a los demás pueblos podría estipularse para cuando pueda ser examinada y reformada la Constitución de la Confederación, que es en mayo de 1863, obligándose el Estado de Buenos Aires a incorporarse entonces a la Confederación bajo previo examen de la Constitución que hoy rige.

Como el general Urquiza ha pretendido siempre que se le confiara el encargo de las relaciones exteriores, si lo solicitase ahora, los señores comisionados podrán demostrarle que las relaciones exteriores suponen de toda necesidad la soberanía en el territorio respecto al cual se ejerce el poder de ellos y no estando aún Buenos Aires incorporado, no es posible conferirle el encargo de la soberanía exterior. (...)

Si el *statu quo* del tratado de 1855 no fuese admitido, los señores negociadores pueden entrar a tratar la paz bajo la base de la incorporación de Buenos Aires tan pronto como sea posible, de una manera legal, que puede concretarse en las estipulaciones siguientes:

Que, así que las tropas hayan salido del territorio del Estado de Buenos Aires se convocarán las cámaras aunque estén en receso para el examen de la Constitución de la Confederación Argentina.

Que los diputados de Buenos Aires se incorporarán al Congreso federal cuando estén aceptadas por éste las reformas que hubiese presentado sobre la Constitución federal el cuerpo legislativo de Buenos Aires.

Que reformada o aceptada la Constitución, los poderes que ella crea serán elegidos en la forma prescripta por ella.

Como Buenos Aires en el caso de unirse a los otros pueblos debe ser como Estado federal, los comisionados exigirán que el gobierno de Buenos Aires ha de ser delegado necesario y único del presidente de la República en todos los actos y en la ejecución de todas las leyes que deban cumplirse y ejecutarse en el territorio de Buenos Aires, sin que en él pueda crearse autoridad o empleo nacional que no esté sujeto al gobierno de Buenos Aires como delegado del gobierno nacional. (...)

Que todos los establecimientos públicos existentes en Buenos Aires, de cualquier género y clase que sean, sin distinción alguna, como el banco, universidad, colegio, etc., seguirán siempre correspondiendo al Estado de Buenos Aires, y serán únicamente gobernados y vigilados por la autoridad del Estado, con excepción de la aduana.

Como por la Constitución federal esas aduanas pertenecen a la nación, y consistiendo casi la totalidad de las rentas de Buenos Aires en derechos de aduana, la nación deberá garantizar al Estado de Buenos Aires por el término de cinco años, su presupuesto del año 1859 para cubrir esos gastos que le corresponden como estado particular, inclusa la deuda interior y exterior.

Estando probada la conveniencia y los buenos resultados de las leyes que Buenos Aires se ha dado, sobre comercio exterior e interior, y de navegación, ellas deben ser conservadas y jamás variadas sino en un sentido favorable a las libertades comerciales.

Si el general Urquiza llegase a exigir cambio en el ejercicio de los poderes públicos de las personas que los ocupan, se negarán a ello absolutamente, hasta el discutir tal materia, demostrando que el general Urquiza, sólo es presidente de la Confederación, que no tiene otros poderes que los que se le han delegado por la Constitución y que no puede, por lo tanto, sino como conquistador pretender variar las autoridades del Estado, legalmente constituidas.

Si el general Urquiza exigiera que Buenos Aires se incorporase inmediatamente a la Confederación, sin examen de la Constitución, los señores comisionados fácilmente le demostrarán que esto es contrario a la Constitución misma y que el asentimiento a la Confederación de todos los pueblos debe ser absolutamente voluntario y no efecto de una victoria, y así se negarán absolutamente a tal exigencia. (...) Viendo, entonces, el gobierno las concesiones que hubiese hecho el general Urquiza y la marcha que lleva la negociación les dará sobre la materia instrucciones especiales.

Texto de las Instrucciones expedidas por el presidente de la Confederación para negociar una convención de paz con los comisionados del gobierno existente en la ciudad de Buenos Aires, durante la mediación del gobierno de la República del Paraguay, firmadas por el secretario de guerra Benjamín Victorica en el cuartel general de Caseros, 4 de noviembre de 1859, e Instrucciones a los señores comisionados del gobierno para las negociaciones de paz, Buenos Aires, firmadas por Valentín Alsina, Dalmacio Vélez Sársfield, Pastor Obligado y Norberto de la Riestra, citadas en J. Victorica, *op. cit.*, pp. 158-161.

²⁵ *Ibid.*, p. 161.

²⁶ Convenio de Unión, San José de Flores, 10 de noviembre de 1859, citado en *ibid.*, pp. 162-164. Este convenio fue ratificado por ambas partes el día siguiente, por lo cual también se lo conoce como Pacto del 11 de noviembre.

²⁷ Nota del ministro del Interior del gobierno de la Confederación Argentina, Juan Pujol, al gobernador de Buenos Aires, general Bartolomé Mitre, Paraná, 11 de mayo de 1860, citado en *ibid.*, pp. 182-183.

²⁸ *Ibid.*, pp. 185-186.

²⁹ Pujol a Urquiza, 29 de abril de 1860, con el memorándum de las negociaciones del

27 de abril de 1860, AGN-AU, citado en J.R. Scobie, *op. cit.*, pp. 275-276.

³⁰ Huergo a Urquiza, 7 de mayo de 1860, AGN-AU, citado en *ibid.*, p. 277.

³¹ Convenio entre el gobierno de Buenos Aires y el de la Confederación Argentina, Paraná, 6 de junio de 1860, citado en J. Victorica, *op. cit.*, pp. 184-185.

³² H. Gorostegui de Torres, *op. cit.*, p. 64.

³³ Juan Alvarez, "Guerra económica entre la Confederación y Buenos Aires", Academia Nacional de la Historia, Ricardo Levene (comp.), *Historia de la Nación Argentina (desde los orígenes hasta la organización definitiva en 1862)*, vol. VIII, Buenos Aires, El Ateneo, 1962, p. 129.

³⁴ *Archivo del general Mitre*, Buenos Aires, 1912, tomo VII, p. 27, citado en I.J. Ruiz Moreno, *op. cit.*, p. 263.

³⁵ J.R. Scobie, *op. cit.*, pp. 262-263.

³⁶ *Ibid.*, p. 264.

³⁷ *Ibid.*, pp. 264-270.

³⁸ *Ibid.*, pp. 290-292.

³⁹ Mitre a de la Riestra, 29 de octubre de 1860, MM, 10.085; *Registro Nacional*, IV, 360. No obstante, los funcionarios porteños continuaron administrando la aduana hasta la siguiente sesión del Congreso nacional; de la Riestra, en el Ministerio de Hacienda, constituía una garantía para que esto se cumpliera, R.J. Scobie, *op. cit.*, p. 294, n. 216.

⁴⁰ Carta del presidente Derqui y los generales Justo José de Urquiza y Bartolomé Mitre al gobernador de San Juan, coronel José Antonio Virasoro, Concepción del Uruguay, 16 de noviembre de 1860, citada en J. Victorica, *op. cit.*, pp. 197-198.

⁴¹ H. Gorostegui de Torre, *op. cit.*, p. 64.

⁴² J.R. Scobie, *op. cit.*, pp. 330-335.

⁴³ *Ibid.*, pp. 336-338.

⁴⁴ Ver las alternativas de estas conferencias en *ibid.*, pp. 341-349.

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 349-352.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 352.

⁴⁷ J. Victorica, *op. cit.*, pp. 212 y 218-219.

⁴⁸ T. Halperin Donghi, *op. cit.*, p. 73.

⁴⁹ I. J. Ruiz Moreno, *op. cit.*, pp. 290-291.

CAPITULO
26

**LAS RELACIONES CON ACTORES EXTERNOS
EN EL PERÍODO 1852-1861:
LOS VÍNCULOS CON ESPAÑA**

Introducción

Producida la caída de Rosas en febrero de 1852, los representantes extranjeros diplomáticos y consulares se acomodaron rápidamente al cambio de situación y se apresuraron a acreditarse ante la nueva autoridad efectiva: el cuartel general de Justo José de Urquiza en Palermo. Este hecho fue respaldado con resoluciones posteriores que depositaron en el general Urquiza el manejo de las relaciones exteriores, principalmente a través del acuerdo de gobernadores firmado en San Nicolás, a fines de mayo. Pero la revolución del 11 de septiembre, por la cual la provincia de Buenos Aires se escindió del resto de la Confederación, y luego la contrarrevolución de Lagos, presentaron a las potencias extranjeras un grave problema respecto del reconocimiento diplomático.¹

La cuestión que se planteaba a los representantes extranjeros era que Urquiza pretendía quedarse con la representación exterior de la nación, pero los bienes e intereses comerciales de sus nacionales estaban asentados principalmente en la ciudad y provincia de Buenos Aires, que con la secesión había quedado separada de la autoridad del primero. Por lo tanto los agentes extranjeros llegaron a una solución intermedia: los diplomáticos continuaron considerándose acreditados ante el gobierno de Urquiza, en tanto los cónsules se mantuvieron en contacto con el gobierno porteño a fin de proteger sus intereses comerciales. No obstante, una vez retirado Urquiza de Buenos Aires, en julio de 1853, la competencia entre los dos Estados generada por el esfuerzo de la Confederación por mantener la representación exterior del país en su conjunto, y el del Estado de Buenos Aires por evitar que aquélla tomara decisiones que lo incluyeran, trajo problemas a los representantes extranjeros, cuyo lugar de residencia pasó a constituir un tema de fricción porque se lo consideró muestra de la parcialidad en favor de uno u otro de los Estados.

Los tratados de navegación y comercio firmados por Urquiza en julio de 1853 con Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos demostraban en cierta manera que estos países reconocían a la Confederación como

el representante de la soberanía argentina. Pero, por otro lado, el hecho de que sólo dos agentes extranjeros —el encargado británico y el portugués— estuvieran presentes en la asunción de Urquiza como presidente, en marzo de 1854, y de que ninguna representación diplomática se estableciera en Paraná demostraban que las potencias extranjeras habían optado por una actitud prudente además de coherente con sus intereses comerciales. No debe dejar de señalarse además que, por una cuestión de comodidad, la tendencia inicial de los agentes extranjeros fue asentarse en Buenos Aires y establecer vínculos con Paraná por medio de visitas cortas o a través de correspondencia. La capital provisoria de la Confederación era una ciudad de provincia de apenas diez mil habitantes y no tenía parámetro de comparación con la mucho más cosmopolita Buenos Aires, que era preferida por los diplomáticos como sede de su residencia.

Por cierto, en la prolongada lucha entre la Confederación y Buenos Aires, ambos Estados procuraron afianzar sus respectivas soberanías a través del reconocimiento externo. En el caso de la Confederación, la residencia de los representantes diplomáticos y la actitud a asumir por las potencias extranjeras se transformó en un asunto vital. Ni bien se hubo sancionado la Constitución nacional, se celebraron tratados con Chile, Bolivia, Cerdeña, Nápoles y otras naciones, y se nombraron ministros plenipotenciarios, encargados de negocios, cónsules y agentes especiales. Por su parte, el Estado de Buenos Aires también procuró llevar a cabo sus gestiones diplomáticas, esgrimiendo siempre el pragmático argumento derivado de su condición de centro comercial y de distribución.

Uno de los aspectos más apasionantes de estas gestiones diplomáticas externas era que éstas representaban en buena medida la prolongación de la guerra civil interna. Cada uno de los Estados intentó boicotear al otro en su búsqueda del reconocimiento internacional y celebración de tratados con naciones extranjeras. El ejemplo más representativo de esta lucha se produjo con motivo de las negociaciones de Juan Bautista Alberdi, ministro plenipotenciario del gobierno de la Confederación instalado en Londres en julio de 1855, quien consiguió que los gobiernos de Inglaterra y Francia no reconocieran otro gobierno fuera del de la Confederación. Ante el conocimiento de las gestiones entabladas por Alberdi, el Estado de Buenos Aires intentó —aunque no con muy buenos resultados— obstaculizar su siguiente trabajo ante la corte española, apuntado a acordar un tratado de reconocimiento y amistad, finalmente firmado en 1859.

El cambio de situación de los residentes españoles a la caída de Rosas

Rosas, basándose en la inexistencia de un tratado con España y considerando la igualdad de derechos de los residentes españoles con el pue-

blo nativo, había obligado a los primeros a participar del servicio activo de las armas. Producida su caída, el 16 de febrero de 1852 el nuevo gobierno de Vicente López y Planes declaró eximidos de servicios militares en toda la provincia de Buenos Aires a los españoles, tal como ocurría en Entre Ríos.² Incluso ese mismo día, Jacinto Albistur, encargado de negocios y cónsul general de España en los Estados del Plata, residente en Montevideo, recibió la respuesta de Urquiza, a quien se había dirigido para reclamar que una parte de la comunidad española se hallaba prisionera, víctima de los abusos del gobierno de Rosas. Urquiza contestó a Albistur que "penetrado de la justicia de su interposición, puedo asegurar a Ud. que todos sus compatriotas serán puestos en libertad, en consideración al modo violento con que se les ha enrolado en los cuerpos del Ejército de esta Provincia".³ Estas medidas entusiasmaron al encargado Albistur, quien decía en despacho posterior que: "los españoles residentes en Buenos Aires han recibido con muestras de alegría que son naturales en hombres que por tantos años han carecido de toda defensa y protección contra las violencias de un poder caprichoso y arbitrario".⁴

Albistur no dudó en aprovechar la buena disposición de las nuevas autoridades en el Río de la Plata para plantear la conveniencia de acreditar un agente consular interino. El 28 de febrero de 1852, el gobernador López y el canciller de la Peña suscribían un decreto que colmaba ampliamente las expectativas del encargado de negocios español.⁵ El 1° de marzo de 1852, era nombrado Vicente Casares para desempeñar dicho cargo.

El 6 de abril de 1852, los gobernadores de las cuatro provincias del Litoral que en 1831 establecieron el Pacto Federal, firmaban el Protocolo de Palermo, confiando el manejo de las relaciones exteriores de la Confederación Argentina a Urquiza, y cubriendo así la función que Rosas había dejado vacante con su caída. Esta resolución, sumada a la decisión de convocar a los demás gobernadores a fin de sentar las normas para el funcionamiento del Congreso Constituyente, contribuyó en gran medida al mejoramiento de las relaciones con el gobierno de España y sus residentes en el Río de la Plata, quienes compartían la percepción de la buena voluntad de Urquiza para con la comunidad española.

La percepción favorable de los españoles respecto de Urquiza fue reafirmandose a través de las actitudes del general entrerriano. Cuando éste asumió el mando de la provincia de Buenos Aires, tras la dimisión de López el 26 de julio de 1852, tomó una serie de resoluciones que ejercieron un beneficioso impacto en la comunidad hispana. Prohibió la confiscación de bienes, abolió la pena de muerte por causas políticas —vigente durante el gobierno de Rosas—, estableció comisiones codificadoras de Derecho y reglamentó la libertad fluvial. La última medida generó en particular una serie de conceptos elogiosos para con Urquiza por parte del encargado de negocios español Albistur, vertidos en una carta de éste a Antonio Cuyás y Sampere del 4 de noviembre de dicho año. Albistur decía:

Felicito de todo corazón al general Urquiza por el decreto sobre la navegación de los ríos; creo que ha hecho una gran cosa. Primero, por lo que es en sí: al abrir las vías a la navegación se abre camino a todos los elementos de paz, riqueza y mejoras que Europa puede enviar a sus bellos países. Segundo, por la ocasión oportunísima en que lo ha hecho esto: cuando llegaron M. Saint Georges y Hotham se creyó en Francia y en Inglaterra que era preciso emplear los recursos de la diplomacia para arrancar la libertad de la navegación de los ríos; pues bien, el general Urquiza les sale al encuentro con el decreto, expidiéndolo espontáneamente. Ya se pueden volver a Europa los negociadores. Tercero, porque al decretar la libertad de la navegación para los buques mercantes, el general Urquiza ha tomado las medidas necesarias para preservar su país, ya de cualquier agresión extranjera, ya del contrabando.⁶

La secesión de Buenos Aires como factor disfuncional en las relaciones entre los gobiernos de la Confederación Argentina y de España

Debido a la corriente de afinidad establecida entre Urquiza y las autoridades españolas, éstas se alarmaron ante los sucesos de septiembre de 1852 en Buenos Aires, que demostraban el abierto desafío de la Legislatura y las autoridades porteñas a la influencia de Urquiza. Una circular suscripta el 29 de septiembre por el ministro Valentín Alsina, y enviada al cónsul español José Zambrano y Viana, quien había reemplazado a Casares, aclaraba la posición adoptada por el gobierno de Buenos Aires en los siguientes términos:

En tal nuevo y extraordinario estado de cosas, S.E. el señor Gobernador, que desea vivamente evitar por su parte dudas e incertidumbres que pudieran dañar la expedición regular de los negocios de los Consulados y los intereses que en ellos se versan, ha ordenado al infrascripto declare al señor Cónsul que no hay inconveniente en que continúe por lo que respecta a la Provincia de Buenos Aires desempeñando de hecho las funciones consulares, mientras su Gobierno tiene a bien declarar su voluntad a este respecto.⁷

El cónsul Zambrano, colocado por la actitud intransigente de los localistas porteños en una incómoda situación —ya que no deseaba tener malas relaciones con las autoridades de Buenos Aires pero tampoco con las de la Confederación Argentina— optó por una actitud de bajo perfil, limitándose a acusar recibo de la circular del ministro Alsina. La dificultad de la postura de Zambrano residía en que el creciente contexto de tensión entre Buenos Aires y la Confederación Argentina no daban por cierto lugar a actitudes tibias. El 30 del mismo mes, el cónsul español explicaría a sus superiores en España su especial situación:

Colocado en el teatro de los sucesos, atendiendo a lo excepcional de mi posición y teniendo muy particularmente en vista la inmediata protección de las personas e intereses de los súbditos de S.M., he creído que los términos en que he contestado a este Gobierno, y la reserva que hago al esperar las superiores órdenes de S.M., evitan los inconvenientes que pudieran producir el desentenderme de las buenas relaciones en que felizmente estoy con las autoridades de esta Capital, y que causaría una profunda alarma entre la población española, cuyos temores se me han hecho sentir, haciéndoseles concebir sin duda con fines bien siniestros, que el nuevo Gobierno establecido parecía no dispuesto a concederles los goces que en la actualidad disfrutaban como extranjeros.⁸

El asunto llegó a manos de Jacinto Albistur, el ex encargado de negocios español en el Río de la Plata, quien en ese momento se desempeñaba como jefe de sección del ministerio en Madrid. Su dictamen de diciembre de 1852 —adoptado por la cancillería del Reino— contribuyó a robustecer el separatismo porteño, al determinar, olvidando los gestos adoptados por Urquiza, que:

Lo que más nos importaba, que era segurar la suerte de nuestros compatriotas en Buenos Aires, está felizmente asegurado. En tal estado, la Sección opina que (...) mientras no se aclare el horizonte político de la Confederación, no tenemos interés en que entable relaciones con un poder efímero y sin garantías de estabilidad (...).⁹

De esta manera, los autonomistas porteños habían logrado boicotear los intentos de Urquiza de normalizar los vínculos con la Madre Patria. Desde ese momento y por mucho tiempo, cesaron los intentos españoles para establecer tratos oficiales con el gobierno de la Confederación.

Para mayor complicación de las autoridades de la Confederación, y no obstante las advertencias que tanto éstas como los agentes diplomáticos y consulares españoles hacían a los residentes hispanos en Buenos Aires, los últimos, identificados con la ciudad, hicieron causa común con el autonomismo porteño. En consecuencia, al producirse el sitio de Lagos y ante el temor de un asalto a la ciudad, formaron cuerpos defensores de Buenos Aires, como la legión española que alcanzó un número de 377 voluntarios en armas. Este factor motivó las quejas del gobierno establecido en Paraná, y el 23 de diciembre de 1852 el ministro Luis J. de la Peña se dirigió a los agentes extranjeros reclamando el desarme de sus connacionales.¹⁰ Enterado de la actitud asumida por los residentes españoles en Buenos Aires, el gobierno de Madrid indicó a su cónsul en Buenos Aires que aquéllos debían observar una estricta neutralidad en las "disensiones políticas de la Confederación, que tanto lamenta el Gobierno de S.M."¹¹

A pesar de las advertencias de las autoridades reales, el cónsul español en Buenos Aires, José Zambrano medió en el conflicto entre los go-

biernos de la Confederación y Buenos Aires, aunque sin éxito. El 30 de diciembre de 1852 fue elegido por el gobierno de la ciudad para pasar al campo sitiador y obtener del coronel Hilario Lagos el permiso para que los heridos fueran atendidos en la ciudad porteña. Lagos rechazó el pedido de Zambrano, afirmando que dichos heridos contaban con la asistencia médica adecuada.

En marzo de 1853 fracasó un convenio para poner fin a la guerra, y la situación se tensó aún más: el director provisorio de la Confederación, reclamado por Lagos, marchó sobre Buenos Aires estableciéndose en el pueblo de San José de Flores, cercano a la ciudad, desde donde puso en formal asedio a los rebeldes porteños, quienes habían perdido la campaña y estaban reducidos a defender los barrios céntricos. El 17 de abril de dicho año, un triunfo naval de las fuerzas confederadas frente a la isla Martín García abrió el camino para que el día 23 el jefe de la escuadra del gobierno de la Confederación, John Halsted Coe, decretara el bloqueo al puerto de Buenos Aires.

El bloqueo fue reconocido por el comandante de la estación española surta en Montevideo, Maximino Posse, por lo cual los sectores autonomistas porteños acusaron a las autoridades españolas de connivencia con las de la Confederación. En septiembre de 1853, el periódico porteño *La Tribuna* publicó un artículo titulado "La diplomacia europea en el Río de la Plata", donde acusó a los agentes y jefes de las estaciones de recibir regalos y alimentos del general Urquiza mientras se sitiaba por hambre la ciudad. Las imputaciones fueron rectificadas por el cónsul Zambrano en una nota a los redactores del periódico.¹² Además, el cónsul debió intervenir frecuentemente ante las dificultades de diverso orden que la situación de guerra provocaba en los residentes españoles.¹³

A pesar del impacto negativo que tuvo sobre la suerte de algunos residentes españoles el sitio de Buenos Aires y el bloqueo de su puerto por parte de las fuerzas confederadas, se registraron en este período numerosas iniciativas que reflejaron una mejora en la situación de la colectividad hispana respecto de la etapa rosista. A mediados de 1852 se comenzó a editar la *Revista Española*, que según su encabezamiento era un "diario de intereses españoles y argentinos". Esta publicación era una empresa del activo impresor Benito Hortelano, quien había editado en 1851 *El Agente Comercial*, diario que luego de Caseros cambió su título por *Los Debates* y de cuya redacción se ocupó el entonces coronel Bartolomé Mitre. En sus *Memorias*, Hortelano relata sus trabajos para fusionar a los dispersos miembros de la comunidad hispana a partir de la caída de Rosas, señalando que

se hacía necesario estrechar más y más los vínculos fraternales de los españoles, conocerse y dar la cara de frente, pues hasta entonces los mismos españoles no se conocían, negando mutuamente su patria, pasando unos por de Gibraltar, otros por italianos y por franceses, o de otras Na-

ciones el resto; muchos que habían venido jóvenes decían que eran hijos del país (...).¹⁴

El 5 de septiembre de 1852 también quedó instalada con el título de "Sala Española de Comercio" la primera entidad que nucleaba a la colectividad hispana.

La reanudación de los contactos entre Paraná y Madrid

El 20 de febrero de 1854, el Congreso Constituyente proclamó primer presidente de la Confederación Argentina al general Justo José de Urquiza, quien asumió su cargo el 5 de marzo. Como se ha explicado arriba, la actitud separatista porteña constituía un serio obstáculo a los esfuerzos de organización proyectados por el gobierno de Paraná y condujo a situaciones confusas ante los representantes diplomáticos extranjeros. Si bien los representantes de Gran Bretaña, Brasil y Estados Unidos fueron acreditados enseguida ante los poderes públicos residentes en Paraná, en el caso de otros países se registraron situaciones ambiguas y molestas. Por ejemplo, Le Moyen, diplomático francés, presentó simultáneamente su patente en Paraná y en Buenos Aires, residiendo en la última ciudad. Lo mismo ocurrió en el caso del enviado del Reino de Cerdeña. Ello significaba cierto éxito en el desafío de Buenos Aires a la autoridad del otrora vencedor de Caseros. En el caso de España, dado que no existía reconocimiento diplomático de la Confederación Argentina, las autoridades de ésta debían entenderse con el cónsul general español en los Estados del Plata y encargado de negocios ante el Estado Oriental del Uruguay, José María Alós, quien se hallaba instalado en Montevideo. A la vez, como se dijo, el cónsul José Zambrano estaba acreditado en Buenos Aires.

El gobierno de Paraná decidió dar los primeros pasos a fin de establecer relaciones con la madre patria. A este efecto el 13 de marzo dirigió a la reina Isabel II una carta, igual que la enviada a los demás jefes de Estado importantes.¹⁵ Otra carta de Francisco Pico, encargado de negocios de la Confederación Argentina ante la República Oriental del Uruguay, al canciller Juan María Gutiérrez explicitaba las ventajas que tendría el gobierno confederado de obtener el reconocimiento español:

Amigo mío: el haber escrito el Presidente una carta autógrafa a la Reina de España me muestra que ha resuelto el Gobierno abrir relaciones oficiales con nuestra Madre Patria. Así lo entiendo yo y así lo ha entendido el señor Alós, que se ha complacido mucho, y se ha encargado de remitir la carta al Ministerio.

La Confederación es la única nacionalidad de América española que aún no se ha entendido con España y cuya independencia no está reconocida por ésta. Este acto pudo creerse alguna vez una vana forma por los que

sólo veían en él la sanción del triunfo que habían obtenido nuestras armas; pero él es de un grave alcance político, desde que nuestros argumentos para fundar nuestro dominio sobre el territorio del antiguo Virreinato quedarán por el reconocimiento de España, convertidos en verdades fuera de toda controversia.

Un tratado con España importaría que las provincias argentinas formen una Nación, lo que sería un triunfo sobre el partido que promueve la segregación de Buenos Aires. Importaría que todo el territorio perteneciese a la Nación, lo que sería un nuevo argumento contra el art. 2 de la Constitución Provincial, y contra las pretensiones de los ingleses, que han empezado a poner los límites de la República en el Río Negro en todas sus cartas geográficas.

Importaría el reconocimiento como Jefe de la Confederación al Presidente con quien se trate. Evitará que se cometa una irregularidad semejante a la de monsieur Le Moyné. Nos dará una gran importancia moral y nos recuperará las simpatías de la gran población española que hay en Buenos Aires.

Tantas ventajas y otras muchas no nos costarán sacrificio alguno, pues lo único que ha pedido España a los nuevos estados es que paguen los secuestros hechos a los españoles en la Revolución y las deudas de sus Tesorerías; y esto lo pagamos ya en la consolidación de la deuda en 1821, por un movimiento espontáneo de justicia.

Será muy importante que no se detuvieran Uds. en tan buen camino, y que a la carta autógrafa siguiera ya el nombramiento de un Ministro para ajustar un tratado. La situación de Buenos Aires nos obliga a obrar con mucha actividad en las Cortes extranjeras. Es preciso estorbar que se cometan errores, porque una vez cometidos cuesta infinitamente volver atrás.¹⁶

La prolongación externa de la guerra entre la Confederación y Buenos Aires: la misión Alberdi versus la misión Thompson

El Gobierno de Paraná resolvió dar un paso adicional para que la Corona española percibiera su buena voluntad. El 8 de junio de 1854, el vicepresidente Salvador María del Carril, con la firma del canciller Juan María Gutiérrez, suscribió un decreto por el cual el designado encargado de negocios de la Confederación Argentina ante los gobiernos de Gran Bretaña y Francia, Juan Bautista Alberdi, quedaba nombrado en igual carácter frente al gobierno español.¹⁷ El 15 de abril de 1855 Alberdi zarpó de Valparaíso, comenzando su extenso itinerario diplomático, que incluía Madrid.

Conocido el nombramiento de Alberdi, el gobierno de Buenos Aires designó a su vez un representante en España para que "cruzara" los trabajos de la Confederación, es decir, con el objetivo de impedir que la misión de Alberdi lograra el reconocimiento español al gobierno de la Confederación Argentina. Quienes protagonizarían estos manejes del gobierno porteño eran Mariano Balcarce y Juan Thompson.

El objetivo diplomático del Estado disidente quedaba claramente explicitado en el contenido de la comunicación dirigida por su ministro de gobierno y relaciones exteriores Ireneo Portela al "agente confidencial" en Francia Mariano Balcarce, y al cónsul general en Inglaterra Jorge F. Dickson, con fecha 31 de octubre de 1854:

El infraescrito tiene encargo del Gobierno para comunicar a S.S. que el ciudadano don Juan Thompson acaba de ser nombrado Agente Confidencial cerca del Gobierno de Su Majestad Católica, para los mismos objetos tendientes a cruzar los manejos de la misión Alberdi con que fue últimamente encargado S.S. en ese país; y además para inutilizar los pasos que dé a efectos de conseguir el reconocimiento de la independencia de las trece Provincias Confederadas, mientras no llegue un estado normal en que la nacionalidad argentina no se halle desplazada como hoy por el caudillo Urquiza y la fuerza de los sucesos que él ha provocado.

El Gobierno desea que S.S. se ponga al efecto de acuerdo con él en lo que fuese necesario, y que mutuamente se instruyan de su marcha, a fin de alcanzar aquellos objetos, estando ya prevenido de esto el referido Thompson.¹⁸

Vale asimismo citar algunos párrafos de las instrucciones del ministro Portela a Thompson, a fin de examinar la percepción del gobierno porteño respecto de la misión Alberdi. Dichas instrucciones decían:

Acaso esté Ud. instruido de que el Gobierno del general Urquiza ha expedido al doctor Juan Bautista Alberdi credenciales de Encargado de Negocios de las trece provincias Confederadas cerca de los Gobiernos de Inglaterra, Francia y España, quien ya debe haber partido para su destino. Si bien en el decreto de su nombramiento se da la razón especial de que es para negociar cerca de la Madre Patria el reconocimiento de la independencia de la Confederación Argentina, cree el Gobierno que aunque éste sea uno de los objetos de la misión, llevará sin embargo aquel diplomático el encargo de suscitar complicaciones al Estado de Buenos Aires, que lo ha humillado venciendo valientemente al sostener contra él la causa de sus instituciones y de su independencia.

Continuaban las instrucciones de Portela a Thompson con una evidente referencia al sentimiento localista porteño, al señalar que:

es probable que al trabajar por dañar los derechos de soberanía y propiedad (testado: "independencia") del Estado cerca de los Gobiernos de Inglaterra y Francia, con quienes el general Urquiza ha celebrado los leoninos tratados del 10 de julio de 1853, quiera también inducir al Gabinete Español a apoyar la injusticia sancionada en aquellos tratados; o proceda quizá a negociar con algunas empresas la explotación de las valiosas riquezas que encierra abundantemente nuestra costa patagónica, así en la pesca de anfibios como la extracción de guano y otros productos terres-

tres, cuando no sea acaso el pretender la usurpación de nuestros derechos sobre esa parte del Estado, poniendo en conflicto nuestros títulos de propiedad y posesión sobre terrenos y costas adyacentes. De la explotación de estos medios, por intrigas hábilmente manejadas, es probable pretenda Urquiza proveer de recursos las exhaustas arcas del erario de las trece Provincias, y está en el interés y en el derecho de Buenos Aires cruzar las maquinaciones de su constante aunque solapado enemigo, en guarda también de los derechos que asisten a este país.

A continuación, Portela señalaba a Thompson los fines específicos de su misión ante la Corte española:

En tal virtud, pues, el Gobierno quisiera confiar a Ud., en cuyo patriotismo tiene fe, la tarea de vigilar y seguir constantemente los pasos de la misión Alberdi, tanto aquellos que dé pública como secretamente, así en ese país como en Inglaterra y Francia: a cuyo fin podrá Ud. ponerse de concierto con el Cónsul General del Estado en Inglaterra, don Jorge F. Dickson, y con el agente confidencial del Gobierno en Francia, don Mariano Balcarce, que tienen instrucciones respecto de aquel asunto, para cruzar e inutilizar Ud. así hábilmente los pasos de aquel diplomático, dando cuenta también al Gobierno de lo que ocurra y Ud. se proponga hacer o haya hecho, y quien le dará instrucciones según la naturaleza de los sucesos. Esto por lo que respecta a los fines que podremos llamar secretos de la misión Alberdi.

Mas por lo que hace al objeto ostensible de su nombramiento —el reconocimiento de la independencia por parte de la metrópoli— también desea el Gobierno que Ud. ponga en juego todos los recursos de que pueda disponer tanto en las relaciones de su carácter privado, cuanto con los medios de que pueda armarlo la posición pública que se le confiere hoy cerca del Gabinete de S.M. Católica, a efecto de obtener que Alberdi no sea feliz en el éxito de su empresa.

Para esto no se le ocultará a Ud. la inconveniencia de que el Gobierno Español reconozca la independencia de una parte de lo que antes fue República Argentina y que hoy es sólo un remedo de nacionalidad despedazada por los caudillos; y segregada temporariamente de ella como se halla al presente, la parte más importante, más conocida en el mundo, más rica y más poblada de su territorio. Trabajará Ud., pues, por que Buenos Aires no sufra el desaire diplomático de que sea reconocida la independencia de trece Provincias bajo la representación del más acérrimo enemigo de su libertad, y que por no hacer al país el sacrificio de sus ambiciones personales, ha sancionado con los hechos y la posición a que ha precipitado a los hombres y las cosas, la decapitación de la República Argentina. Puede Ud. echar mano de cuantos argumentos le dicte su capacidad y su patriotismo para probar al Gobierno Español la necesidad de aplazar ese reconocimiento hasta una época normal y tranquila, en que unidos los dispersos elementos de la nacionalidad argentina, ese acto que Buenos Aires también desea de parte del Gobierno de Su Majestad, no recaiga so-

bre la deplorable actualidad en que se hallan hoy los desgraciados pueblos de la República (...).¹⁹

Además de mostrar claramente a qué instrumentos el gobierno de Buenos Aires era capaz de echar mano para preservar su preeminencia y el valor insignificante que asignaba al resto del país, el documento ilustra sobre la debilidad que la competencia provocaba a ambos Estados. No solamente las consecuencias aparecían en el aspecto de las relaciones exteriores, donde en el caso porteño se dilapidaban recursos para conseguir una acción negativa como postergar un reconocimiento diplomático, sino también en cuanto a la ocupación y explotación de un territorio que se dificultaba por un problema de jurisdicción.

El enviado porteño, Juan Thompson, inició su labor mucho antes que el representante de la Confederación, Juan Bautista Alberdi. El 5 de mayo de 1855 puso su credencial en manos del ministro español Claudio Anón Luzuriaga.

La misión española en Paraná

Con el objeto de anudar un acercamiento entre los gobiernos de España y la Confederación Argentina, en noviembre de 1855 Jacinto Albistur se dirigió a la ciudad de Paraná, capital provisoria de la Confederación Argentina. El enviado español tomó contacto con el ministro de relaciones exteriores Juan María Gutiérrez y presentó en las conversaciones preliminares un proyecto de tratado. En base a las seguridades ofrecidas a principios de 1855 por Cuyás y Sampere, Albistur pensaba que el punto de más rápido acuerdo entre ambos gobiernos iba a ser el de la deuda del antiguo virreinato a la Madre Patria, y el más arduo el de la nacionalidad. Sin embargo, las objeciones del ministro Gutiérrez se refirieron al primero de los temas.²⁰

El 31 de diciembre de 1855 se reunieron los plenipotenciarios Gutiérrez y Albistur para tratar sus respectivos proyectos, pero no lograron ponerse de acuerdo. El enviado español expresó su oposición a la supresión de los artículos 5° y 6° de su proyecto, pues el reconocimiento de la deuda de Tesorería debía ser una de las bases del tratado. El funcionario de la Confederación Argentina replicó que el gobierno de Paraná estaba dispuesto a reconocer todos los créditos de súbditos españoles que derivasen de obligaciones contraídas por las autoridades españolas en los países hispanoamericanos, así como estaba dispuesto a indemnizar a los que hubiesen sufrido secuestros y confiscaciones, y en satisfacer unas y otras obligaciones en los mismos términos en que se pagaría la deuda interna, de acuerdo con el compromiso asumido en este sentido en su contraproyecto.

Albistur replicó que no encontraba bastante explícita la redacción del artículo propuesto por Gutiérrez, pues podía dar lugar a que se plantea-

sen cuestiones referentes a cuáles eran las reclamaciones y créditos que en dicho artículo se tomaban en cuenta. El remedio para evitar este inconveniente era justamente mantener y no suprimir el artículo 5° propuesto por Albistur. Pero Gutiérrez insistió en la necesidad de suprimirlo, porque su inclusión implicaba el reconocimiento por parte de la Confederación de una deuda cuyo monto no se podía calcular, y porque además no era justo exigir que se admitiesen todas las deudas que hubiese podido contraer el gobierno español, como, por ejemplo, las correspondientes a la preparación de una expedición contra la propia independencia argentina. Gutiérrez transmitía a su interlocutor español el compromiso del gobierno de Paraná de aceptar y pagar todas las deudas contraídas por autoridades o fuerzas públicas, ya fuesen españolas o de la Confederación Argentina, pero el gobierno confederado no se comprometía a saldar las deudas provenientes de órdenes o compromisos directos del gobierno de España. Esta divergencia y la conducta intransigente de ambas partes decidió el fracaso de la misión de Albistur, quien poco tiempo después regresó a Montevideo.

No obstante, Albistur poseía una mente práctica, y trató de convencer a la Corona española de que el gobierno de la Confederación no reconocería la deuda que procediese de órdenes directas de la corte de Madrid. No obstante, las autoridades reales contestaron, a través del ministro de asuntos exteriores de la Reina Isabel el 4 de septiembre de 1856, que el agente Albistur

dará por concluida su misión en Paraná si a los cuatro meses de haberlas recibido no hubiere logrado que el Gobierno de aquella República acepte, en cambio del reconocimiento de su independencia por parte del de España, las siguientes indispensables condiciones que rechaza el contraproyecto del señor Gutiérrez:

La primera condición (para la firma de un tratado) es el reconocimiento completo de la deuda, a que se niega la Confederación Argentina, dejando de reconocer aquella parte procedente de órdenes directas del Gobierno Español durante su dominación en esos países (...). La segunda condición es que el Gobierno Argentino reconozca por español al hijo de español nacido en el territorio de la República, ya mientras esté bajo la potestad paterna, ya si mayor de edad, quisiere seguir la nacionalidad de su padre.²¹

La posición intransigente de la Corona suspendió las negociaciones en Paraná. En consecuencia, el próximo movimiento en pos de un acercamiento entre la Confederación Argentina y España sería dado por el enviado extraordinario y ministro plenipotenciario de la primera, Juan Bautista Alberdi, quien arribó a Madrid el 21 de enero de 1857 y al día siguiente inició sus gestiones para ajustar un tratado.

La batalla entre los representantes diplomáticos del Estado de Buenos Aires y de la Confederación Argentina

Para fortalecer las gestiones diplomáticas de Alberdi en Europa y debilitar las del Estado disidente porteño, como ya se mencionara, el Congreso Nacional sancionó el 26 de septiembre de 1856 la siguiente declaración, claro testimonio del grado de tensión alcanzado entre los gobiernos de Buenos Aires y Paraná:

Art. 1) La Nación Argentina no reconoce valor ni fuerza legal a los actos de soberanía exterior que ejerce o hubiere ejercido el Gobierno de Buenos Aires; ni a los de soberanía interior que afecten a propiedades nacionales o al crédito de la República.

Art. 2) En su consecuencia el Poder Ejecutivo protestará contra todos los actos de que habla el artículo anterior que hubiere ejercido el Gobierno de Buenos Aires, e individualmente contra cada uno de los que en adelante ejercieren cuando llegasen a su conocimiento.²²

Esta disposición del Congreso Nacional fue promulgada como ley al día siguiente por el presidente Urquiza.

Por su parte, Juan Thompson, el enviado porteño, había presentado el 5 de abril de 1856 ante el ministro español de asuntos exteriores un memorándum cuyo contenido reflejaba la particular óptica del gobierno de Buenos Aires.²³ Este documento constituye un nuevo testimonio del sentimiento autonomista porteño, teñido de un fuerte desprecio hacia el resto de las provincias, identificadas con la "barbarie caudillesca". Resulta asimismo un nuevo ejemplo del deseo del gobierno de Buenos Aires de regir los destinos del resto de las Provincias, deseo definido en términos de una especie de versión de "destino manifiesto". Como acotación adicional, este memorándum contiene un interesante testimonio de la "falacia antropomórfica", ya que las trece Provincias constituyen la "espalda" de Buenos Aires -que, deduciendo la intención de la frase, sería según los porteños el esclarecido "cerebro" de la futura Nación Argentina-.

No obstante los esfuerzos de Thompson, la Cancillería española evidenció una posición equidistante de los Estados en conflicto, echando por tierra las gestiones del enviado porteño. El Ministerio de Asuntos Exteriores se negó a suspender los trabajos iniciados con el gobierno de Paraná, aclarando que no cerraba la puerta a la negociación con el Estado de Buenos Aires. El bajo perfil del gobierno de España respecto de tomar parte en la guerra entre Buenos Aires y la Confederación Argentina quedaba manifiesto en las siguientes palabras:

Mientras no llega a verificarse esta unión, que para bien de aquellos pueblos desea sinceramente el Gobierno de Su Majestad, puede éste, sin dar indicio alguno de parcialidad ni por uno ni por otro bando, negociar el tra-

tado de reconocimiento con el Gobierno de Paraná establecido, que sin duda tomó la iniciativa en la negociación cuando nuestro plenipotenciario se trasladó a aquel punto para tratar con él. Este plenipotenciario tiene instrucciones y poderes idénticos para negociar con el Estado ahora independiente de Buenos Aires, y el Gobierno de S.M. celebrará con gusto con dicho Estado un tratado de paz y reconocimiento en los mismos términos que el que desea celebrar con el resto de la Confederación Argentina; el cual tratado, no porque vuelva a recobrar la Confederación su integridad primitiva, dejará de subsistir con toda validez y fuerza.

España mira con igual amor e interés a los pueblos de América, sus hermanos, sin tomar ni la más indirecta parte en sus frecuentes y lamentables disputas.²⁴

Como consecuencia de la actitud prudente de la diplomacia española, el enviado porteño Thompson fracasó en sus esfuerzos por arruinar las negociaciones entre la Confederación Argentina y el Reino de España tendientes a la firma de un tratado. Se dedicó entonces a una labor propagandística de las ventajas del Estado de Buenos Aires respecto de las demás provincias.

Las gestiones de Alberdi en Madrid

El encargado de negocios de la Confederación Argentina en Europa inició su viaje rumbo a España en enero de 1857, partiendo desde su residencia establecida en París. Por apuntes privados que Alberdi redactó durante su periplo europeo, Ruiz Moreno asegura que la obsesión principal del enviado de la Confederación Argentina era consagrar el principio de la integridad territorial rioplatense: una vez reconocida por España la soberanía del gobierno de Paraná, Alberdi aseguraría a la corte española la libertad fluvial y mercantil en todo el territorio de la Confederación. Obnubilado por la creencia de las ventajas mutuas que reportaría el futuro acuerdo, Alberdi quiso eliminar todo riesgo de postergación —que implicaba la posibilidad de ventajas para el gobierno porteño— y debido a ello el enviado argentino cometió el error más grande de su trayectoria pública.

En cuanto al espinoso tema de la deuda del Virreinato, Alberdi la limitaría al territorio argentino, excluyendo Bolivia, Paraguay y Montevideo sin fijar término. En cuanto al punto planteado por la corte de Madrid respecto de la nacionalidad española para los nacidos en territorio de la Confederación, Alberdi contó con el rechazo unánime de la opinión rioplatense —como lo advertían acertadamente todos los peninsulares destacados en el Plata, aunque su opinión no pesara demasiado en la corte española—. Para Alberdi era de importancia secundaria comparada con su obsesión de lograr la adhesión de España y obtener el reconocimiento de esta nación ganando de mano a la desafiante Buenos Aires.

La idea fija de Alberdi, producto de las interminables luchas civiles, era lograr la unidad nacional a cualquier costo. Esta convicción alberdiana, y la necesidad de obtener el reconocimiento español como instrumento de lucha en la guerra sostenida contra el gobierno de Buenos Aires, quedó evidenciada en sus propias anotaciones de viaje, que decían al respecto:

¿No se ha decidido no imponer nuestra ciudadanía a nadie? ¿No es libre el argentino de hacerse ciudadano ruso?

Por otra parte, el hecho es más fuerte que la ficción. La tierra de cada hombre es la de su nacimiento. Que nazcan españoles en el Plata ¿qué importa? A su vez cada uno verá su 25 de Mayo. Después, si España fuese Inglaterra o Francia... pero ¿quién dejaría la ciudadanía de su país en formación, por la de un país que se disuelve?

Población es lo que más importa, sea de ciudadanos, de vecinos o de extranjeros.²⁵

Dispuesto a lograr su objetivo, el 2 de febrero de 1857 Alberdi elevó al entonces ministro de asuntos exteriores del gobierno español, marqués Pedro José Pidal, un *Memorandum sobre el estado político de cosas de la República Argentina con respecto a España, y sobre los medios de regularizar y estrechar las relaciones de amistad, de comercio y de navegación entre ambos países*. En dicho memo, Alberdi se esforzó por convencer a las autoridades españolas de las ventajas que acarrearía a éstas la firma de dos tratados con el gobierno de la Confederación, uno de paz y otro de reconocimiento. "Por el primero, España renuncia al territorio de la República Argentina que fue colonia; por el segundo, lo recupera como mercado libre: al mismo tiempo que lo renuncia para su gobierno lo adquiere otra vez para su comercio". El documento indicaba como pilar del tratado el reconocimiento de la independencia argentina y la integridad de su territorio, y por parte del gobierno de la Confederación Argentina el compromiso de abonar las deudas procedentes de secuestros y de tesorería del antiguo Virreinato del Río de la Plata, con exclusión de Bolivia, Paraguay y Uruguay, tal como se había declarado por leyes de 1821 y 1826. Finalmente, el *memorandum* señalaba las ventajas para el gobierno español de sostener la autoridad del gobierno de Paraná, para fortalecerlo frente a apetencias extranjeras y demostrar la legitimidad de la unión nacional frente a los desafíos del gobierno porteño.²⁶

Los dos tratados —de paz y consular— fueron firmados el 29 de abril de 1857. Bajo la convicción de que la Confederación Argentina debía poblarse para promover su adelanto, y asegurar la integridad territorial mediante la declaración contenida implícitamente en dichos tratados —que Buenos Aires componía la República Argentina, tal como lo establecía el explicitado artículo 34 de su Constitución—, Alberdi concedió lo que ningún rioplatense estaba dispuesto a ceder al gobierno español.

Los artículos principales de estos polémicos tratados obtenidos por Alberdi decían:

Artículo 4º) La República Argentina, considerando que es justo y natural que suceda a la Corona de España en las cargas y deberes, así como le sucede en los derechos y privilegios inherentes al Gobierno de dicho país, reconoce solemnemente por el presente tratado como deuda consolidada de la República, tan privilegiada como la que más (en consonancia con lo que ya estableció espontáneamente en sus leyes), todas las deudas contraídas por el Gobierno Español y sus autoridades, únicamente en las antiguas Provincias de España que forman hoy o lleguen a formar el territorio de la República Argentina.

A esta deuda de la Nación Argentina corresponden por consiguiente todos los créditos por pensiones, sueldos, suministros, anticipos, fletes, empréstitos forzosos, depósitos, contratos y cualesquiera otros, ya de guerra, ya anteriores a ella, que pesasen sobre las mencionadas Provincias, siempre que procedan de órdenes directas del Gobierno Español o de sus autoridades allí establecidas hasta la época en que estas evacuaron completamente aquel país.(...)

Artículo 8º) Los hijos de españoles nacidos en el territorio de la República Argentina seguirán la nacionalidad de su padre, durante la menor edad. En saliendo de la patria potestad, tendrán derecho a optar entre la nacionalidad española y argentina.

Aquellos españoles que hubiesen residido en la República Argentina y adoptado su nacionalidad, podrán recobrar la suya primitiva, si así les conviniera, para lo cual tendrán el plazo de un año los presentes y de dos los ausentes. Pasado este término, se entenderá definitivamente adoptada la nacionalidad de la República.

La simple inscripción en la matrícula de nacionales que deberá entregarse en las Legaciones y Consulados de uno y otro Estado, será formalidad suficiente para hacer constar la nacionalidad respectiva.

Los principios y las condiciones que establece este artículo serán igualmente aplicables a los ciudadanos argentinos y a sus hijos en los dominios españoles.²⁷

La particular versión que el enviado porteño Juan Thompson dio de las causas que movieron al gobierno español a celebrar los tratados con el gobierno de la Confederación Argentina, a pesar de sus esfuerzos por evitarlo, fue vertida en una carta que Thompson envió al ministro de gobierno del Estado de Buenos Aires Dalmacio Vélez Sársfield, el 5 de mayo de 1857:

Tanto los sucesos de Méjico como la intervención directa de los Gabinetes de París y de Londres han favorecido las gestiones del doctor Alberdi. Tengo motivos para creer que el Gobierno Español estaba decidido a aplazar todo pacto escrito hasta conocer la solución de las cuestiones pendientes entre el Estado de Buenos Aires y la Confederación. El propio doctor Al-

berdi había casi perdido toda esperanza y pensaba ausentarse, cuando súbitamente y con el mayor misterio fue llamado para firmar el tratado de reconocimiento de la independencia en la tarde del 28 del mes anterior. No creo equivocarme al asegurar que los embajadores de Francia y de Inglaterra han podido más en esta ocasión que el mismo interesado. Harto sabido es que las circunstancias especiales de España constituyen a esta Nación en un satélite de aquellos poderosos Gobiernos, y muy particularmente de la voluntad del Emperador de los Franceses. A no mediar esta circunstancia, estoy firmemente persuadido de que el Gabinete de Madrid, penetrado cual estaba de la conveniencia de un aplazamiento, nada hubiese firmado por ahora, sobre todo conociendo que sus verdaderos intereses radican en Buenos Aires; y considerando el asunto con la serenidad que su naturaleza reclama, soy de la opinión que en nada perjudica a Buenos Aires la existencia de aquel pacto, pues no habiendo concurrido a su confección, claro es que quedan a salvo su libertad y su independencia (...)²⁸

El 3 de junio de 1857, Alberdi se dirigió al presidente Urquiza, mostrándole los logros de la misión, aunque el diplomático de la Confederación Argentina era consciente de que ese éxito había sido obtenido al costo de no observar las expresas instrucciones del gobierno de Paraná. Respecto de la cuestión de la deuda pendiente con la corte española, Alberdi explicaba a Urquiza lo siguiente:

En Madrid hice registrar los expedientes que hubiese de cobranzas pendientes: sólo se hallaron unos pocos, y el más importante al parecer que se examinó, era de valor de \$ 2.000. Para el pago de lo que debemos (si algo debemos aún) V.E. verá que no tenemos que hacerlo en dinero, sino en papeles o efectos de deuda pública, o en tierras baldías. No debemos, pues, tener apuros sobre este punto: otras Repúblicas más pobres han aceptado esa misma obligación, y la experiencia ha probado que nada o muy poco significaba en sí. Por otra parte, la deuda de secuestros es recíproca.

En cuanto a la de Tesorería, V.E. sabe que no les dimos tiempo a los españoles a contraerla, porque en un instante fueron depuestos, vencidos y echados de lo que es hoy territorio argentino. En Bolivia y Montevideo, donde se ensangrentó la guerra, dichas obligaciones ya no nos tocan; y esto está estipulado en el tratado.

En cuanto a la cuestión de "ciudadanía", ésta fue resuelta por Alberdi de acuerdo con el artículo 20º de la Constitución de 1853, que entre los derechos de los extranjeros establecía el no verse obligado a admitir la ciudadanía argentina, y de acuerdo al derecho internacional que consagraba el *ius sanguinis*, con las excepciones de Inglaterra y el Estado de Buenos Aires. No obstante, el enviado de la Confederación Argentina albergaba dudas acerca de la aceptación de los resultados obtenidos en Madrid por parte del gobierno de Paraná, tal como se desprende de otros pasajes de su nota a Urquiza.²⁹

Como resultado de los tratados firmados por Alberdi en Madrid, triunfaba pues el *ius sanguinis*. Era la primera vez que un tratado rioplatense tomaba esta doctrina. Asimismo, la proyección del *ius sanguinis* era prácticamente infinita, puesto que por la cláusula de nación más favorecida inserta en otros convenios internacionales, inmediatamente otros países europeos reclamarían idéntico privilegio al obtenido por los españoles. La doble obsesión de Alberdi de poblar el vasto y casi desierto territorio de la Confederación y de captar las corrientes de población hacia territorio confederado en vez de que éstas pasaran por Buenos Aires llevó al autor de las Bases a buscar el reconocimiento español a este precio. A su vez, las polémicas gestiones de Alberdi dieron a las autoridades porteñas un nuevo argumento en su lucha contra el gobierno de Paraná.

El rechazo por el gobierno de la Confederación Argentina de los tratados gestionados por Alberdi

El Congreso Nacional sancionó una ley de nacionalidad y ciudadanía a fines de septiembre de 1857, adoptando un criterio muy flexible para nativos y extranjeros, en cuanto no imponía rigidamente una vinculación con el país de origen, tal como se desprende de sus artículos 2° y 3°:

Art. 2) Son argentinos:

I°) Todas las personas nacidas en el territorio argentino;

II°) Los hijos de padre o madre argentinos nacidos en el extranjero, a menos que prefieran la nacionalidad del país de su nacimiento;

III°) Los extranjeros que obtengan carta de naturalización, de conformidad al art. 20° de la Constitución;

Art. 3) Se exceptúa lo dispuesto en el inciso I°) del artículo anterior, los hijos de extranjeros que prefieran la nacionalidad de su origen.³⁰

Esta ley de nacionalidad y ciudadanía adoptaba un criterio mixto, intermedia entre el *ius soli* —establecido en el inciso primero— y el *ius sanguinis* —principio consagrado en el inciso segundo del artículo 2° y en el artículo 3°, que permitía a los nativos de padres extranjeros optar por la nacionalidad de sus padres. El presidente Urquiza pasó a estudio de su gabinete la ley de nacionalidad junto con los convenios firmados el 29 de abril. La primera fue promulgada pero los segundos fueron declarados unánimemente inadmisibles.

El rechazo al producto de sus gestiones afectó profundamente a Alberdi. Convencido de la importancia crucial para el gobierno de Paraná de obtener la unidad nacional y el reconocimiento de Madrid antes que el Estado de Buenos Aires, aun al costo de hacer concesiones a la Corona española, el autor de las Bases defendió a rajatabla sus acciones diplomáticas. En un extenso oficio dirigido el 7 de diciembre de 1857 al

Ministerio de Relaciones Exteriores, Alberdi subrayó el eco desfavorable del rechazo del tratado en los países extranjeros. Obsesionado con la idea de ganarle de mano a los hombres porteños en obtener el reconocimiento del gobierno español y de otros países europeos, Alberdi decía: "Si no ofrecemos a Europa mejor política que la de Buenos Aires ¿qué interés tendrá ella en darnos su consideración preferente sobre esta antigua capital, en que al fin existen hasta hoy los intereses más considerables de su comercio?" Por último pedía que fuera relevado de su misión diplomática en caso de que el gobierno de la Confederación no revirtiera su decisión de rechazar los convenios.³¹

Un suceso adicional en el mismo mes de diciembre de 1857 llenó de amargura a Alberdi: el reconocimiento de Mariano Balcarce —hasta ese momento mero agente confidencial de Buenos Aires— como encargado de negocios en París. Dicha decisión había sido tomada por el emperador de los franceses Napoleón III siguiendo las simpatías de su ministro el conde Waleski, con quien Balcarce poseía buen contacto. Inmediatamente, Alberdi presentó una protesta.

Mientras tanto, las tensiones entre la Confederación Argentina y Buenos Aires iban *in crescendo* y todo parecía presagiar una próxima guerra entre ambos Estados. El ministro plenipotenciario español en el Plata advirtió la situación existente en 1858, transmitiéndola en su despacho correspondiente al 19 de marzo:

Están las pasiones muy encendidas, son los intereses muy encontrados. No es cierto que la dificultad para la unión esté en las personas, como se asegura por unos con candidez y poco criterio, por otros con astucia y mala fe. No es cierto que la persona del general Urquiza sea el único obstáculo para la reconstrucción nacional: desaparecería el general Urquiza y la unión no se haría.

La cuestión es de intereses; intereses tanto más inflexibles cuanto son más mezquinos. Buenos Aires no consentirá nunca en entregar su renta de aduanas al acervo común en que se reúnan las rentas de todas las Provincias argentinas, porque quiere que esa renta de aduanas no salga de la Provincia, que sea administrada por su Gobierno provincial, y que se gaste sólo en provecho de Buenos Aires. Buenos Aires no consentirá nunca en que sus hombres públicos, más cultos generalmente como es natural que los de las Provincias del Interior, estén sometidos a la autoridad del Gobierno y del Congreso Nacional, compuesto en su mayor parte de hombres de las otras Provincias. Buenos Aires no consentirá nunca que sus hijos vayan a engrosar las filas del Ejército Nacional y a servir fuera de su Provincia, tal vez al mando de jefes extraños. Buenos Aires, en una palabra, tiene hábitos, instintos y tradiciones de metrópoli que no está dispuesta a renunciar.

Y las otras Provincias argentinas, que han probado ya aunque imperfectamente la ventaja de ser regidas por una Constitución que les confiere igualdad de derechos entre sí, que han aprendido en este periodo a considerarse libres de la antigua tutela a que Buenos Aires las tenía sujetas,

no están dispuestas tampoco a reconocer en él, predominio, supremacía ni privilegio.³²

A pesar de los esfuerzos de Alberdi y Albistur por convencer a Urquiza de que aprobara los tratados de 1857, la influencia de los asesores y ministros de su gabinete impidió dar este paso. El estatuto de hacienda disponía que la Confederación no reconocería deudas anteriores al año 1810, consagrándose por otra parte el *tus soli* desde el momento del nacimiento hasta la mayoría de edad, en que recién el ciudadano era libre de elegir su origen. La corte española recibió con profundo desagrado las resoluciones del gobierno de la Confederación. El 2 de diciembre de 1858, la Primera Secretaría de Estado del Reino de España envió una nota a Jacinto Albistur que evidenciaba un endurecimiento de la política de la Madre Patria hacia Sudamérica.

El cambio de la actitud española en el Plata se reflejó en hechos tales como la conclusión de la misión diplomática encomendada a Albistur, la disminución de la jerarquía de la legación española en Montevideo, suprimiéndose el cargo de ministro plenipotenciario que ostentaba Albistur para restablecer el de cónsul general y encargado de negocios, y finalmente -y como represalia a las autoridades de la Confederación-, el propósito de nombrar cónsules tanto en Buenos Aires como en Paraná.

Las nuevas gestiones de Alberdi y la firma del tratado entre la Confederación Argentina y España (9 de julio de 1859)

El 22 de mayo de 1859 se presentó por segunda vez en Madrid el ministro plenipotenciario de la Confederación Argentina, Juan Bautista Alberdi, dispuesto a enmendar los errores de su anterior gestión de acuerdo con nuevas instrucciones -vale advertir que la falta de precisión de las anteriores instrucciones habían contribuido en mucho al fracaso de sus gestiones en 1857-. En las nuevas instrucciones, el gobierno de la Confederación admitía como propia la deuda de Tesorería siempre que se la limitara al momento de la caída de la autoridad metropolitana, y también cedía respecto de la adopción del criterio del *tus sanguinis*, aunque lo hacía de forma limitada, puesto que fijaba originariamente la nacionalidad del suelo -*tus soli*- para el nativo quien recién al alcanzar la mayoría de edad podía optar por la de la patria paterna -*tus sanguinis*-.

A su vez, los hombres del Estado de Buenos Aires renovaron sus esfuerzos conspirativos contra los intentos de acercamiento del gobierno de la Confederación con la Corona española. Juan Thompson, debidamente informado por Balcarce de las nuevas gestiones de Alberdi, se aprestó a interferir en la gestión del diplomático de la Confederación. A lo largo de los años 1858 y 1859 el agente confidencial porteño había

continuado con su labor dedicada a exaltar al gobierno de Buenos Aires -y denigrar al de Paraná-, a través de diversos trabajos periodísticos que tenían divulgación en Madrid. Antes que se produjera la primera entrevista de Alberdi con el ministro español Calderón Collantes, Thompson había dirigido al último, el 24 de mayo de 1859, una carta con el objetivo de evitar la celebración del tratado entre el gobierno confederado y el español.³³ Poco después, Thompson advertía al gobierno español que: "no resultando ligado Buenos Aires, como no puede resultar, por las cláusulas de semejante tratado, queda libre y expedita su acción para obrar desembarazadamente en su día como mejor convenga a sus altos y supremos intereses".³⁴

Por su parte, las conversaciones entre Alberdi y Collantes avanzaron rápidamente. Uno de los temas que debió aclararse fue la determinación de la fecha en que finalizaba el dominio español, dato clave para cerrar las discusiones sobre el tema de la deuda de Tesorería. Se acordó finalmente la fecha de 1810. Actuando esta vez conforme a las instrucciones otorgadas por el gobierno de Paraná, Alberdi logró cerrar un tratado con el gobierno español el 16 de julio de 1859, aunque por gentileza del último se fechó el día 9.

Los artículos fundamentales del convenio, referentes al reconocimiento oficial español del gobierno de la Confederación, la deuda de éste y el problema de la nacionalidad, decían lo siguiente:

Art. 1º) Su Majestad Católica reconoce como Nación libre, soberana e independiente a la República o Confederación Argentina, compuesta de todas las Provincias mencionadas en su Constitución Federal vigente, y demás territorios que legítimamente le pertenecen o en adelante le pertenecieren; y usando de la facultad que le compete con arreglo al decreto de las Cortes Generales del Reino de 4 de diciembre de 1836, renuncia en toda forma y para siempre, por sí y sus sucesores, la soberanía, derechos y acciones que le correspondían sobre el territorio de la mencionada República.

Art. 4º) La Confederación Argentina considerando que así como adquiere los derechos y privilegios correspondientes a la Corona de España, contrae todos sus deberes y obligaciones, reconoce solemnemente como deuda consolidada de la República, tan privilegiada como la que más, conforme a lo establecido espontáneamente en sus leyes, todas las deudas de cualquiera clase que sean, contraídas por el Gobierno Español y sus autoridades en las antiguas Provincias de España que forman actualmente o constituyan en lo sucesivo el territorio de la República Argentina, evacuado por aquellas el 25 de mayo de 1810.

Serán considerados como comprobantes de las deudas los asientos de los libros de cuenta y razón de las oficinas del antiguo Virreinato de Buenos Aires, o de los especiales de las Provincias que constituyen o formen en adelante la República Argentina, así como los ajustes y certificaciones originales o copias legítimamente autorizadas, y todos los documentos que, cualesquiera que sean sus fechas, hagan fe con arreglo a los principios de

Derecho universalmente admitidos, siempre que estén firmados por autoridades españolas residentes en el territorio.

(...) No formarán parte de esta deuda las cantidades que el Gobierno de Su Majestad Católica invirtiese después de la completa evacuación del territorio argentino por las autoridades españolas.

Art. 7º) Con el fin de establecer y consolidar la unión que debe existir entre los dos pueblos, convienen ambas partes contratantes en que para fijar la nacionalidad de españoles y argentinos, se observen las disposiciones consignadas en el artículo primero de la Constitución Política de la Monarquía Española y en la ley argentina de 7 de octubre de 1857.

Aquellos españoles que hubiesen residido en la República Argentina y adoptado su nacionalidad, podrán recobrar la suya primitiva si así les convinieren, para lo cual tendrán el plazo de un año los presentes y de dos los ausentes. Pasado este término se entenderá definitivamente adoptada la nacionalidad de la República.

La simple inscripción en la matrícula de nacionales que deberá establecerse en las Legaciones y Consulados de uno y otro Estado, será formalidad suficiente para hacer constar la nacionalidad respectiva.

Los principios y las condiciones que establece este artículo serán igualmente aplicables a los ciudadanos argentinos y a sus hijos en los dominios españoles.³⁵

Como era de suponer, el enviado porteño Thompson reaccionó mal al enterarse del convenio firmado entre España y la Confederación Argentina. Al elevar su parecer a la cancillería de Buenos Aires, atribuyó muy poca previsión al Reino de España y señaló que éste

ha hecho mal en prescindir de las circunstancias especiales en que se halla nuestra patria, pues no habiendo intervenido en la discusión de sus cláusulas una de las principales partes de la asociación argentina, no es de presumir que pueda aceptarlas en ningún tiempo.³⁶

El Pacto de San José de Flores y las relaciones diplomáticas

El pacto celebrado en San José de Flores en noviembre de 1859 dispuso la incorporación de Buenos Aires a la Confederación Argentina, lo cual se verificaría por la aceptación y jura solemne de la Constitución Nacional. No obstante, Buenos Aires quedaba autorizada a convocar una asamblea provincial que examinaría la Constitución de 1853, vigente en las demás provincias. En el caso de que Buenos Aires decidiese introducir enmiendas a dicha Carta Magna, se convocaría a la reunión de una Convención nacional reformadora *ad hoc*. Por su parte, el gobierno de Urquiza, previendo la posibilidad de futuros conflictos, agregó el artículo 6º, que decía lo siguiente: "Interin llega la mencionada época, Buenos Aires no mantendrá relaciones diplomáticas de ninguna clase". También se determinaba que, si bien las propiedades públicas del Esta-

do bonaerense seguían correspondiendo a la provincia, su aduana era excluida, de acuerdo con la Constitución Federal que establecía que las aduanas externas correspondían a la Nación. Urquiza procuraba, tal como lo establecía el pacto, "un perpetuo olvido de todas las causas que han producido nuestra desgraciada desunión".

Como consecuencia de lo pactado en San José de Flores, el gobierno de Buenos Aires solicitó al de Paraná la derogación de los derechos diferenciales al comercio, debido a que eran incompatibles con la nueva situación provincial asumida por Buenos Aires. El gobierno de la Confederación así lo dispuso por decreto del 24 de diciembre de 1859. En cambio, las autoridades porteñas se negaron a ceder su aduana al gobierno confederado. Un oficio del 5 de enero de 1860 suscripto por el ministro de hacienda de Buenos Aires, Juan Bautista Peña, establecía la posición de la provincia ante el resto de la Confederación:

Según la mente del Gobierno de Buenos Aires, el cumplimiento de las estipulaciones del Convenio del 11 que no se refieran al cese inmediato de las hostilidades, a las consecuencias naturales de este hecho, o a los arreglos previos para la incorporación de Buenos Aires, sólo pueden tener lugar cuando esa incorporación se haga efectiva por la aceptación y jura de la Constitución General, cuando aún se ignora la forma y condiciones en virtud de las cuales entrará a formar parte de la República (...)³⁷

Asimismo, los hombres del gobierno de Buenos Aires decidieron mantener el Ministerio de Relaciones Exteriores, y la provincia siguió manejando en forma directa su relación con los agentes consulares extranjeros acreditados ante su gobierno durante 1860. El mismo 5 de enero de 1860, el canciller del Estado de Buenos Aires Carlos Tejedor notificó a su colega de la Confederación Luis José de la Peña que:

El Gobierno de Buenos Aires está igualmente en la inteligencia de que las relaciones consulares no están comprendidas en la disposición del art. 6º, y cree de consiguiente que ellas no debían cesar como las diplomáticas en el acto mismo de la ratificación del tratado, sino después de sancionada la incorporación por el doble fallo de la Convención Provincial y del Congreso *ad hoc*. La cesación inmediata de las relaciones diplomáticas era una necesidad de la unidad de la representación exterior, y por eso hizo una excepción de ellas, aún antes de incorporarse efectivamente Buenos Aires. Pero no puede decirse lo mismo de las relaciones consulares, y el Gobierno de Buenos Aires tanto por esta razón, como por la expuesta anteriormente, cree que no ha llegado el caso de hacer cesar sus cónsules en el exterior.³⁸

El cónsul español comunicó su percepción del problema en un informe del 26 de enero a sus superiores, que decía:

La opinión más general, Excmo. Señor, es que el partido exaltado, con

quien parece se halla de acuerdo el Gobierno, pone y pondrá todos los obstáculos posibles a la incorporación de este Estado a la Confederación; y que las cosas se quedarán como estaban antes de la celebración del convenio de paz indicado. Estos hombres, infatuados con la posición topográfica que tiene Buenos Aires, con sus hábitos arrogantes y de chicana, así como con el mayor adelantamiento en que se halla este Estado comparado con el resto de la Confederación, y con las ínfulas que siempre han tenido de independencia, entrarán difícilmente a cumplir lo pactado con el general Urquiza el 11 del pasado noviembre, haciéndolo ilusorio hasta que una fuerza mayor les haga cumplir lo que no están dispuestos a hacer de buen grado.³⁹

Un segundo comentario, el de Miguel Cané a Juan Bautista Alberdi, fechado el 28 de marzo, coincidía con la percepción del agente consular respecto de las consecuencias de la flexibilidad evidenciada por las autoridades de la Confederación al acordar el pacto de San José de Flores. Decía Cané:

Ya tiene Ud. de nuevo a Vélez Sársfield, Alsina, Sarmiento, Obligado, Mitre, etc., en la misma o mejor posición que antes del 11 de Noviembre. Para mi juicio empieza el año 20 de ingratos recuerdos, y no son los Ramírez ni los López los autores de esta restauración, sino los que se llaman los hombres de principios y de orden. ¡Dios los lleve a los infiernos! Mientras Buenos Aires permanezca bajo las órdenes de los hombres del 11 de Septiembre, no hay unión ni nacionalidad posible. La chicana y la mala voluntad son infinitas, y un nuevo Cepeda sería la ruina de esta Provincia.⁴⁰

La oposición de Buenos Aires a los tratados con España firmados por la Confederación

El empeñamiento de los hombres del gobierno porteño por alterar lo pactado en San José de Flores, y por atacar a las figuras de Urquiza como "enemigo de Buenos Aires", y de Alberdi "como traidor a la patria", debido a la firma de los tratados con el gobierno de España en 1857 y 1859, produjo un clima de excitación que la prensa contribuyó decisivamente a mantener. El argumento principal de los porteños en contra de dichos tratados era la inconveniencia de aceptar el *ius sanguinis* para un país de inmigración. Vale citar al respecto un párrafo del artículo de *El Nacional* publicado el 28 de enero de 1860, que decía:

En un país como Buenos Aires, donde la gran parte de la población es extranjera, a nadie puede ocultarse que dentro de pocos años preponderaría la masa extranjera; y resulte así una de las dos cosas: o una minoría, en posesión exclusiva de los derechos políticos, gobernaría a la mayoría, o la mayoría se sobrepondría a los nativos o los haría servir de instrumentos. En ambos casos el desorden y la decadencia del país sería segura.

Asimismo las columnas de *El Nacional*, correspondientes al 3 de marzo de 1860, señalaban al gobierno la posición que debía adoptar:

Ya que no podemos deshacer la obra insensata del Congreso de Paraná, el Gobierno de Buenos Aires debe a lo menos protestar contra este tratado, para salvar la soberanía y los derechos del Estado. Así también tal vez se abrirá camino para entrar a su reconsideración, y suprimir en él las cláusulas que lo hacen inaceptables para todo argentino.⁴¹

De esta manera, los hombres de gobierno de Buenos Aires mostraban su rechazo a lo acordado entre Madrid y Paraná, tratando de retrotraer la situación institucional al 11 de septiembre de 1852, aun al costo de desvirtuar lo pactado en San José de Flores en 1859.

A la vez, tras una serie de obstáculos —como la oposición del gobierno de Buenos Aires y la del senador por Santiago del Estero, Antonino María Taboada—, la ratificación de los tratados firmados por Alberdi y Collantes en julio de 1859 fue finalmente concretada el 26 de febrero de 1860 por el vicepresidente de la Confederación Salvador María del Carril. Como era de esperarse, las autoridades porteñas no dejaron escapar la oportunidad de quejarse ante el gobierno de Paraná, desconociendo la validez del tratado con Madrid. El 23 de marzo de 1860, el canciller del Estado de Buenos Aires Carlos Tejedor informaba lo resuelto por el gobierno bonaerense al ministro del interior de la Confederación Argentina Juan Pujol, en los siguientes términos:

El Gobierno de Buenos Aires ha sentido profundamente verse colocado en la imprescindible necesidad de firmar la referida protesta, que recuerda todavía la desgraciada desunión de la República Argentina. Pero las razones de este paso tan grave, y que encontrará V.E. expresadas con toda lealtad en la protesta misma, no permitían otro camino al Gobierno del Estado, encargado por la naturaleza de su mandato de hacer oír su voz en el presente caso, a nombre de los derechos de Buenos Aires.

Este desagradable incidente habría podido evitarse, sin embargo, si el Gobierno de la Confederación, después de que el Pacto de Noviembre fijó una nueva época de paz y de unión para la República, hubiese tenido a bien suspender los trámites de ratificación para aquel tratado hasta que Buenos Aires hubiera tenido voz en el Congreso.(...)

Pujol no dudó en contraatacar los argumentos exhibidos por Tejedor, con las siguientes palabras:

Si el Gobierno Nacional debiese esperar que esa Provincia tenga voz en el Congreso para someter a éste los tratados, leyes y reformas que crea útiles y urgentes, de hecho se habría detenido el progreso del país, y eso sin término y sin objeto. (...)

V. S. comprende bien que cuando ese tratado ha sido aprobado por las autoridades constitucionales de la Confederación es porque no lo consideran

oneroso, y por lo tanto no pudo ni debió pensar este Gobierno que el de V.S. se creyese obligado a protestar por actos que este Gobierno consideraba útiles y benéficos. Ese tratado ha sido aprobado por el Ejecutivo y elevado a la categoría de ley por el Congreso porque ambos poderes co-legisladores lo han juzgado aceptable. El Gobierno Nacional jamás habría pensado que se le pretenda inculpar por actos que celebra en virtud de atribuciones privativas que ha ejercido y ejerce con arreglo a la Constitución jurada.⁴²

Un día después, el 24 de marzo, Carlos Tejedor, en su carácter de ministro de gobierno y relaciones exteriores del Estado de Buenos Aires, se dirigió a su colega de asuntos exteriores del Reino de España, a través de su enviado Thompson, desconociendo la validez de los tratados gestionados por Alberdi.

No obstante, contra los deseos de las autoridades porteñas, el 22 de junio de 1860 la Reina Isabel II, la propia hija de Fernando VII "el Desearado", que tantas veces amenazó con reconquistar la América recientemente emancipada, aprobó el tratado de amistad con la Confederación Argentina, mediante el cual la casa de Borbón renunciaba para siempre a sus derechos sobre este territorio. El 27 de dicho mes, los plenipotenciarios Juan Bautista Alberdi y Calderón Collantes levantaron un acta por la que certificaban haber examinado las respectivas certificaciones al convenio del 9 de julio de 1859.

Fracasado el intento de las autoridades de Buenos Aires por impedir la ratificación del Congreso de Paraná y rechazada por el gobierno español la protesta porteña llegada a Madrid vía Thompson, todavía restaba una alternativa al gobierno de Buenos Aires. Esta se presentó con la reunión de la Convención Provincial, que debía proponer enmiendas a la Constitución de 1853. Esta Convención comenzó a funcionar el 5 de enero de 1860, y a poco de su apertura entró en una inactividad que demoró tres meses su funcionamiento. Las presiones del gobierno de Paraná para conseguir de Buenos Aires alguna evidencia de su buena fe por cumplir el pacto de San José de Flores llevó a que la asamblea provincial saliera de su *impasse* el 24 de abril de dicho año.

No obstante, el poderoso sentimiento autonomista porteño no tardó en evidenciarse en las sesiones de la comisión examinadora de la Convención Provincial. El 8 de mayo, José Mármol presentó ante la Convención una moción por la cual Buenos Aires se libraba del compromiso de aceptar las consecuencias del tratado con España en lo referente al problema de la nacionalidad, con las siguientes palabras:

Yo debo aclarar que todos juntos cuantos sacrificios pudiera imponer tal unión a Buenos Aires, no importan lo que el solo compromiso de ese tratado, ni que todos los bienes que pudiera reportar de la unión pueden recuperar el mal grave y trascendente de alterar sus leyes y sus principios de ciudadanía natural del modo inaudito que lo hace el tratado con España.

Mármol justificó su moción en los siguientes términos:

Para comprender esta verdad téngase presente que la concesión acordada a España tiene que serlo forzosamente a las demás Naciones con quienes la República está comprometida a conceder las condiciones de la Nación más favorecida. Así, propiamente hablando, el tratado con España obliga irremisiblemente a la Confederación a igual género de concesiones hacia las demás potencias que tienen estipulaciones de amistad con la República; y desde el día de la ratificación de aquel tratado, los hijos nacidos en la República de padres ingleses, sardos, franceses, norteamericanos, portugueses, brasileiros, alemanes, podrán optar por las ciudadanía de sus padres; y la República, o más bien Buenos Aires de cuya población una mitad es extranjera, puede contar como cierto que al cabo de un cuarto de siglo será una población de todo el mundo menos de la tierra en que han nacido los hombres.

La paz que hoy afianzamos será un nuevo aliciente para el acrecimiento de las inmigraciones europeas, y a medida que ellas aumenten, el cosmopolitismo tomará mayores proporciones, y será raro al cabo de veinte años encontrar un hijo del país que quiera dar cumplimiento a las cargas de ciudadanía.

Mármol proponía insertar al artículo 31° de la Constitución de 1853 una reserva final que es la que va subrayada en su texto:

Art. 31) Esta Constitución, las leyes de la Confederación que en su consecuencia se dicten por el Congreso, y los tratados con las potencias extranjeras, son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada Provincia están obligadas a conformarse a ella no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o Constituciones provinciales: *salvo en los tratados, aquellas Provincias que no hubiesen tenido representación en el Congreso al tiempo de su aprobación, y que no se la otorguen posteriormente por medio de su Legislatura.*

Con el apoyo de Domingo Faustino Sarmiento, evidenciado en sus palabras "nosotros no tenemos nada que ver con las leyes que ha dictado la Confederación", la enmienda al artículo 31° fue aprobada con aplausos.⁴³

La Convención Provincial concluyó su labor el 11 de mayo de 1860, disolviéndose al día siguiente. No alteró sustancialmente el contenido de la Constitución de 1853, ya que de 107 artículos de dicha Ley Suprema, apenas si tocó una tercera parte -21 de éstos sufrieron agregados o supresiones, 2 fueron eliminados y 3 introducidos por primera vez-. No obstante, Buenos Aires propuso reformas que implicaban una limitación de la intervención del poder central en su jurisdicción, lo cual resultaba paradójico teniendo en cuenta su pasado histórico. La misma ciudad que fue epicentro de la Revolución de Mayo de 1810, y que intentó controlar al resto del ex virreinato del Río de la Plata a través de la cen-

tralización política, se había convertido, a partir de 1852, en la abandonada de un federalismo teñido de localismo, resistiendo los intentos de organización nacional emanados desde Paraná. Entre las enmiendas propuestas por Buenos Aires, se encontraba como era lógico suponer la fórmula para escapar al cumplimiento del tratado entre la Confederación Argentina y España.

El Convenio del 6 de junio de 1860

Con las elecciones celebradas en mayo de 1860, Bartolomé Mitre fue electo gobernador en la provincia de Buenos Aires, y Justo José de Urquiza en la de Entre Ríos. A pesar de su inicial resistencia a los intentos organizadores del gobierno de Urquiza, Mitre demostró, a partir de su llegada al poder, la intención de lograr un acercamiento con el general entrerriano y con el presidente de la Confederación Argentina, Santiago Derqui. El objetivo del nuevo gobernador porteño era mantener la unión establecida por el Pacto de Flores, pero conservando su provincia ciertos privilegios hasta que se produjera la incorporación definitiva.

No obstante el clima de agitación política y el rol protagónico que la prensa tenía en el mismo, un primer paso hacia la conciliación entre los Estados en pugna se logró con la firma del convenio del 6 de junio de 1860. Dicho convenio reglamentaba lo dispuesto en el Pacto de San José de Flores, con el fin de que "desaparezcan para siempre los obstáculos políticos y complicaciones mercantiles". Se convino que la aduana porteña continuaría administrada por la provincia a la vez que ésta entregaría al tesoro nacional un millón y medio de pesos. Por su parte, el artículo 13° de dicho convenio ratificaba que Buenos Aires no continuaría con el ejercicio de las relaciones exteriores, conforme al artículo 6° del Pacto de San José de Flores. Parecía que la línea conciliadora se imponía sobre el autonomismo porteño. Prueba de ello era la invitación del gobernador porteño Mitre para que tanto el presidente Derqui como el gobernador de Entre Ríos Urquiza festejaran juntos en Buenos Aires la fecha patria del 9 de julio.

Como era de esperarse, los agentes españoles en el Plata, conscientes de que detrás de esta aparente armonía subsistían diferentes ópticas entre el gobierno de Buenos Aires y los representantes de la Confederación, aprovecharon la presencia de aquellas tres figuras para convencerlos de no alterar lo ya firmado. Carlos Creus, cabeza de la legación española en el Plata que se había trasladado a Buenos Aires, informó al respecto a su regreso al Estado Oriental del Uruguay.⁴⁴

La reanudación de las hostilidades entre Buenos Aires y la Confederación

La reunión en Buenos Aires de Mitre, Urquiza y Derqui, celebrando juntos la fiesta patria del 9 de julio de 1860, no alcanzó a ocultar los problemas existentes entre los gobiernos de Buenos Aires y de la Confederación Argentina. Como ya se dijo, el acuerdo entre Derqui y Mitre llevó al primero a tomar una serie de medidas en favor del gobierno de Buenos Aires, que contribuyó a crear un abismo entre el presidente y el gobernador entrerriano. Dos de las mencionadas medidas se referían a la política exterior. El decreto del 30 de octubre facultaba al gobernador Mitre para conocer en los asuntos de orden local que pudieran suscitarse entre las autoridades provinciales y los agentes consulares extranjeros establecidos en Buenos Aires. Esta disposición violaba lo establecido en el Pacto de San José de Flores, en el sentido de que éste señalaba expresamente que Buenos Aires no mantendría relaciones diplomáticas de ninguna clase. La segunda decisión fue el intento de nombrar a Mariano Balcarce como reemplazante de Alberdi en su carácter de ministro plenipotenciario de la Confederación, siendo aquél el agente porteño que había intentado arruinar las primeras gestiones de Alberdi en Madrid.

Mientras tanto, los informes de los agentes españoles pronosticaban acertadamente la repetición del conflicto. Vale citar al respecto la opinión vertida por Carlos Creus en su despacho del 1° de marzo de 1861:

(...) se puede asegurar que de hecho la Provincia de Buenos Aires está en completa disidencia con el Gobierno Central y las demás Provincias, pues declara oficialmente que la revolución de San Juan fue justa y legítima, e ilegales los castigos; al paso que el Gobierno y las demás Provincias han repudiado la revolución y declarado legal la represión de los culpables. Es cierto que la Provincia de Buenos Aires, conociéndose débil y aislada mantiene aún un simulacro de obediencia, siguiendo sus relaciones con la autoridad superior y afectando que no hay disidencia sino una manera distinta de interpretar los artículos constitucionales que señalan los deberes y derechos respectivos del Gobierno Central y las Provincias; y es posible también que para ganar tiempo envíe sus Diputados al Congreso Federal, que ha de abrirse en 1° de abril, pero como allí será vencida por una gran mayoría, no es probable que consienta a someterse a un orden de cosas que la asimila en todo a las demás Provincias.⁴⁵

En medio de este renovado clima de tensión, el presidente Derqui quiso eliminar uno de los principales puntos de fricción con el Estado de Buenos Aires, enviando a España como ministro plenipotenciario al doctor Mateo J. Luque, con el objeto de "negociar y obtener un acto declaratorio por el cual se modifique, determine y aclare el inciso 1° del artículo 7° del tratado entre la República Argentina y España en 9 de julio de

1859". El gobierno de Derqui proponía modificar la ley de nacionalidad y ciudadanía, de conformidad con la reforma introducida a la Constitución, suprimiendo de ella la facultad de optar por la del origen de sus padres a los hijos de extranjeros nacidos en la Confederación. Las instrucciones a Luque precisaban: "debe considerarse argentino todo individuo que haya nacido en la República". Esta iniciativa recibió el beneplácito de los críticos porteños de Alberdi.⁴⁶

Ante la próxima llegada del enviado de la Confederación, y teniendo en cuenta los últimos informes provenientes del Río de la Plata, el 24 de febrero de 1861, la Primera Secretaria de Estado de Madrid elaboró un extenso memorándum en donde fijaba su posición, defendiendo los términos del tratado original, y pretendiendo hacerlo extensivo al Estado de Buenos Aires. Establecía además la no participación del gobierno español en los conflictos entre Buenos Aires y la Confederación. El director de Política del Reino de España justificaba su pretensión en los siguientes términos:

El Gobierno de S.M. debe permanecer completamente ajeno a las cuestiones que puedan suscitarse entre la Confederación Argentina y el Estado de Buenos Aires sobre si la Confederación estaba o no autorizada para comprender al referido Estado en los tratados que negoció con las potencias extranjeras. España concluyó el suyo con la Confederación Argentina. El Estado de Buenos Aires forma hoy parte de la Confederación. Nuestro tratado debe ser válido allí y causar los mismos efectos que en el resto del país. De acuerdo, pues, el Director de Política con el parecer del Negociado, juzga que debe aguardarse la llegada del agente que se anuncia de la República Argentina, para resolver este asunto como corresponde a los intereses de España.⁴⁷

De cualquier modo, ante el recrudecimiento de la situación conflictiva, debido al rechazo de los diputados de Buenos Aires por el Congreso, lo que provocó la rebeldía de los senadores porteños y el peligro de una ruptura, Derqui decidió postergar el viaje de Luque, ordenándole regresar desde Montevideo. El 24 de junio de 1861, el presidente comunicaba la decisión al gobernador Mitre en estos términos: "En el próximo vapor espero a Luque, quien a más de ser un voto, es un buen auxiliar. Suspenderá su viaje a España por el tiempo que sea necesario para salir de esta crisis, en que se está quizá jugando la unión, que tantos desvelos y tantos sinsabores nos cuesta ya".⁴⁸

Las hostilidades entre los ejércitos de Buenos Aires y los de la Confederación ciertamente trajeron molestias a los residentes españoles, tal como lo atestiguaba el 21 de agosto el vicecónsul Carlos Casares respecto de Buenos Aires:

En el estado de agitación militar en que se halla este país, el Gobierno ordena continuas levas de gente en la campaña a fin de presentar un Ejér-

cito lo más numeroso posible, y las autoridades subalternas, deseosas de acreditar su celo, remiten a disposición de la Inspección de Armas todas aquellas personas que pueden ser habidas bajo cualquier pretexto, por insignificante que sea, sin tener en cuenta si son nacionales o extranjeros. Muchos súbditos de S.M., ya por carecer de su carta de nacionalidad, por delitos muy leves o por meras calumnias, han sido destinados por los Jueces de Paz, sin previa formación de causa, a servir en el Ejército. Presentadas por este Consulado de mi cargo interino las reclamaciones convenientes, tengo la satisfacción de manifestar a V.E. que todas ellas hasta ahora han sido debidamente atendidas y dado resultado apetecido, obteniendo que unos fuesen puestos en libertad y que otros pasasen a disposición de los tribunales para ser juzgados con arreglo a la ley.⁴⁹

Finalmente, como se sabe, los ejércitos porteño y confederado chocaron el 17 de septiembre de 1861 en los campos de Pavón. El resultado final, la victoria de Mitre sobre Urquiza, abriría un nuevo capítulo en la historia argentina y de las relaciones hispano-argentinas.

NOTAS

¹ James R. Scobie, *La lucha por la consolidación de la nacionalidad argentina, 1852-1862*, Buenos Aires, Hachette, 1964, pp. 112-115.

² El decreto establecía al respecto que:

El Gobierno Provisorio de la Provincia, considerando:

1°) Que sería mengua de justicia el obligar por más tiempo a los españoles al servicio activo de las armas, mientras de él se hallan exentos los demás extranjeros; 2°) Que ha sido hasta ahora más violento este proceder si se atiende a que el tirano Juan Manuel Rosas, cuando explotaba sus servicios, ostentaba hacerlo bajo el pretexto de igualdad de derechos a los españoles con el pueblo a quien oprimía, lo cual era a la violencia añadir el escarnio;

3°) Que si bien no existe tratado alguno con España que haga obligatorio este paso del Gobierno, hoy puramente espontáneo, ligan sin embargo a la Provincia con aquella Nación vínculos especiales de sangre, así como la comunidad de idioma, de religión y de costumbres, y la confraternidad que debió establecerse desde luego que terminó la gloriosa lucha de la emancipación política;

4°) Que la Provincia cuenta en la cooperación de sus fieles hijos y de los que voluntariamente quisieran servirle, con los medios necesarios para defender su libertad, su independencia y soberanía;

Ha acordado y decreta:

Art. 1) En todo el territorio de la Provincia de Buenos Aires quedan exentos los españoles del servicio activo de las armas, en la misma forma que lo están los demás extranjeros.

Art. 2) Comuníquese a quienes corresponda, publíquese e insértese en el Registro Oficial.

Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires, años de 1851-1852, Buenos Aires, 1875, p. 8, citado en Isidoro J. Ruiz Moreno, *Relaciones hispano-argentinas. De la guerra a los tratados*, Buenos Aires, Pellegrini, 1981, pp. 26-27.

³ Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores (AMAE), Madrid, legajo 1348, *Correspondencia, embajadas y legaciones. Argentina, 1852-1866*, cit. en *ibid.*, p. 27.

⁴ Miguel Ángel de Marco, *La Armada española en el Plata, 1845-1900*, Rosario, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1981, p. 61.

⁵ El decreto afirmaba en sus partes más importantes lo siguiente:

El Gobierno Provisorio ha acordado y decreta:

Art. 1) Facúltase al señor don Jacinto Albistur, Encargado de Negocios y Cónsul General de España en Montevideo, para nombrar una persona que desempeñe las funciones de Cónsul español en Buenos Aires mientras da cuenta al Gobierno de Su Majestad Católica de esta graciosa concesión, y pueda acreditar al que tuviere a bien cerca de la Confederación Argentina;

Art. 2) El presente decreto será sometido a la sanción de la próxima Legislatura de la Provincia; [...]

Registro Oficial de la Provincia..., op. cit., pp. 19-20, cit. en I.J. Ruiz Moreno, op. cit., p. 31.

⁶ Antonio Cuyás y Sampere, *Apuntes históricos sobre la Provincia de Entre Ríos*, Montevideo, 1888, p. 375, citado en *ibid.*, p. 46, n. 52.

⁷ AMAE, legajo 1348, citado en *ibid.*, pp. 47-48.

⁸ *Idem*, citado en *ibid.*, p. 48.

⁹ *Idem*, citado en *ibid.*, p. 53.

¹⁰ Archivo General de la Nación, Sala VII, Archivo del general Urquiza, legajo 57, citado en *ibid.*, p. 56.

¹¹ *Ibid.*, p. 57.

¹² *Ibid.*, p. 58, n. 71.

¹³ Varios ejemplos pueden citarse al respecto. El 1° de febrero de 1853 el patrón del fahucho pescador Rosita resultó muerto en la boca del Riachuelo por disparos de un bote desprendido del vapor de guerra porteño *Merced*, en un confuso episodio en el que se alegó de una parte la falta de intimación a detenerse, y de la otra su intento de fuga. El ministro porteño Lázaro Torres deslindó responsabilidades del gobierno provincial al decir que: "el Gobierno deplora que alguna víctima inocente quizá, pueda sacrificarse ante la necesaria defensa de la seguridad del país".

En mayo de 1853 fueron capturados en Buenos Aires dos españoles por conducir cartas familiares y mercantiles y \$ 7000 hacia la campaña, y el 18 de dicho mes el cónsul Zambrano solicitó la libertad de los mismos porque habían actuado sin malicia, alegando que no tenían conexión alguna con asuntos políticos. El ministro Torres los mandó liberar dado que no se les encontró pruebas acerca de su criminalidad, pero señaló al cónsul español en Buenos Aires que había habido motivos para la detención. Ese mismo mes de mayo el cónsul Zambrano debió dirigirse a don Ángel Elías, secretario del director Urquiza, solicitando la libertad de cuatro compatriotas detenidos en Flores -tres marineros y el patrón del queche Mariscal Ney- por burlar el bloqueo dispuesto contra Buenos Aires. Urquiza respondió a las expectativas de las autoridades españolas, según comunicación del general Lagos del 29 del mismo mes. Agradeciendo a Elías, Zambrano también se interesó por la suerte de "algunos prisioneros españoles que fueron capturados pescando, por las fuerzas del general Coe que bloquean este puerto". *Ibid.*, p. 59.

¹⁴ B. Hortelano, op. cit., p. 227, citado en *ibid.*, pp. 61-62.

¹⁵ *El Nacional Argentino*, Paraná, 3 de agosto de 1854, citado en *ibid.*, pp. 78-79.

¹⁶ Juan Bautista Alberdi, *Escritos póstumos*, tomo XIV, "Correspondencia diplomática", Buenos Aires, 1900, pp. 577-79, citado en *ibid.*, pp. 79-80.

¹⁷ El decreto del vicepresidente del Carril expresaba:

El Vicepresidente de la Confederación Argentina,
Considerando:

Que ha desaparecido la situación producida por la guerra de la Independencia contra la metrópoli, y desearse de manifestar a la Madre Patria las profundas simpatías del Gobierno de la Confederación por su Majestad Católica y por la Nación Española, a la que nos ligan vínculos de sangre, de religión y de idioma, y de mostrar al mundo que es un principio inalterable de la política argentina el de la paz y unión con las Naciones del orbe;

Que ha llegado el momento de entablar relaciones diplomáticas con el Reino de España, cuyo comercio es tan importante en la Confederación, y su acrecentamiento por el cual hace fervientes votos el Gobierno Nacional;

Y por último, que es necesario y conveniente manifestar a España que el Gobierno Argentino desea entrar en relaciones amistosas con su antigua metrópoli,

Ha acordado y decreta:

Art. 1) El Encargado de Negocios de la Confederación Argentina cerca de los Gobiernos de S.M. la Reina del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda, y de S.M. el Emperador de los Franceses, doctor don Juan Bautista Alberdi, queda nombrado en igual carácter cerca del Gobierno de Su Majestad Católica.

Registro Nacional de la República Argentina, tomo I, Buenos Aires, 1863, p. 376, citado en *ibid.*, p. 80.

¹⁸ Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Buenos Aires, *Estado de Buenos Aires*, caja 16, cit. en *ibid.*, p. 86.

¹⁹ *Idem*, cit. en *ibid.*, pp. 88-89.

²⁰ El proyecto de Albistur, al que Gutiérrez puso objeciones, decía lo siguiente:

Art. 5) La Confederación Argentina reconoce de la manera más formal y solemne en virtud del presente tratado, como deuda consolidada de la República, tan privilegiada como la que más, todos los créditos, cualesquiera que sea su clase, por pensiones, sueldos, suministros, anticipos, fletes, empréstitos forzosos, depósitos, contratos y cualquier otra deuda, ya de guerra, ya anterior a ésta, que pesase sobre aquellas antiguas Provincias de España, siempre que proceda de órdenes directas del Gobierno Español o de sus autoridades establecidas en estos territorios, hoy Confederación Argentina, hasta que se verificó la completa evacuación del país por las autoridades españolas.

Para este efecto serán considerados como comprobantes los asientos de los libros de cuenta y razón de las oficinas del antiguo Virreinato de Buenos Aires o de las especiales de las Provincias que hoy constituyen la Confederación y sus territorios, así como los ajustes y certificaciones originales o copias legítimamente autorizadas, y cualquier otro documento que haga fe con arreglo a las leyes de la República.

La calificación de estos créditos no se terminará sin oír antes a las partes interesadas, y las cantidades que de esta liquidación resulten admitidas y de legítimo pago, devengarán el interés legal correspondiente desde un año después de canjeadas las ratificaciones del presente tratado, aunque la liquidación se verifique con posterioridad.

Para el ministro de la Confederación Argentina este artículo 5° tenía un contenido demastado amplio, y propuso una variante que decía lo siguiente:

Art. 5) Los súbditos de S.M. Católica que desde la guerra de emancipación hasta la fecha hubieren sido defraudados de cualesquiera manera por autoridades o fuerzas públicas, podrán comprobar y justificar sus acciones ante el Gobierno de la Confederación Argentina por los medios conocidos en Derecho. Resultando que no se ha pagado el todo o parte de las acciones reclamadas, se procederá a evaluar el servicio prestado o perjuicio recibido, tomando por base para evaluar las especies el menor precio que hubiesen tenido durante el periodo citado. El interesado obtendrá un documento expresivo de la cantidad a que resulta tener derecho, el que será numerado y anotado donde corresponde.

Las acciones que deduzcan los súbditos de S.M. Católica, acreditadas y revestidas de las formalidades antes expresadas, se considerarán como créditos contra la Nación Argentina, tan favorecidos como los pertenecientes al ciudadano argentino, y formarán parte de la deuda interior del país, que debe consolidarse y pagarse en el tiempo y forma que dictare el Congreso Federal, conforme al espíritu del art. 10 del tit. XIII del Estatuto para la organización de la Hacienda y Crédito Público, dado con fuerza de ley por el Congreso Constituyente el día 9 de diciembre del año 1853.

Textos de los artículos en *ibid.*, pp. 102-104.

²¹ *Ibid.*, p. 114.

²² Texto de la declaración del Congreso Nacional, 26 de septiembre de 1856, citado en *ibid.*, p. 122.

²³ Dicho documento afirmaba:

Si grande e innegable fue la parte que en este triunfo cupo al general don Justo José de Urquiza, en la actualidad Presidente de la Confederación Argentina, no fue

menos noble y magnánima la conducta que el pueblo de Buenos Aires observó para con el vencedor de Rosas, recibiéndole con todas las muestras de la gratitud más profunda y de la expansión más abierta.

Empero por una de esas fatalidades harto comunes a los pueblos que en los albores de su organización arrostran todo linaje de infortunios antes de encontrar su asiento verdadero, sucedió que el de Buenos Aires, a poco de haber sacudido el yugo de la más repugnante tiranía, tuvo ocasión de conocer que se le trataba no como a un pueblo hermano sino como a un pueblo vencido. El general Urquiza dispuso a mansalva de los caudales públicos, se apoderó de todo el material de su parque de artillería, y dictó medidas represivas contra la libertad y seguridad de esclarecidos ciudadanos.

A lo largo de su memorándum, Thompson no ahorró esfuerzos en presentar a Urquiza como el tirano verdugo de Buenos Aires y definir a éste en términos harto contundentes. Instaba al gobierno español a preferir un aplazamiento de la firma de un tratado, porque sería "levantar una obra incompleta", y justificaba la oposición del gobierno porteño a dicho tratado en estos términos:

El Estado de Buenos Aires es el más considerable, tanto por su riqueza material como por el número, naturaleza y calidad de sus habitantes. (...) Su Gobierno anhela mantener y conservar con España las más cordiales relaciones, y juzgo de mi deber apuntar los obstáculos que podrían sobrevenir con respecto a la aplicación del tratado que se hiciera sin el concurso del Estado que, por su situación topográfica en el Río de la Plata y la que tiene con las trece Provincias que se hallan a su espalda, está llamado tanto por la naturaleza como por la fuerza de las circunstancias a desempeñar un papel que nadie le puede disputar.

Memorándum de Juan Thompson, 5 de abril de 1856, AMAE, legajo 152, *Tratados*, citado en *ibid.*, pp. 125-127.

²⁴ AMAE, legajo 152, *Negociación*, borrador, citado en *ibid.*, pp. 127-128.

²⁵ Juan Bautista Alberdi, *Escritos póstumos*, op. cit., tomo XVI, pp. 532-533, cit. en *ibid.*, p. 131.

²⁶ Juan Bautista Alberdi, *Obras completas*, tomo VI, Buenos Aires, 1886, pp. 85-93, cit. en *ibid.*, pp. 132-133.

²⁷ Juan Bautista Alberdi, *Obras completas*, op. cit., tomo VI, pp. 103-104, citado en *ibid.*, pp. 141-142.

²⁸ Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Buenos Aires, *Estado de Buenos Aires*, caja 16, misión Thompson, cit. en *ibid.*, pp. 144-145.

²⁹ Señalaba Alberdi en su carta:

He firmado, Señor, estos tratados como todos los actos de mi vida pública, sin temor, sin interés, sin vanidad, con la convicción tranquila de que hacía un bien a la República. Creo que es una alta gloria y una grande ventaja política para nosotros el que la Confederación sea reconocida y considerada por España como idéntica a la República Argentina que desde 1810 tomó el lugar del Virreinato de Buenos Aires o del Plata.

Con todo, si V.E. cree no deberlos ratificar, mi amor propio no se lastimará en lo mínimo porque V.E. tenga una opinión suya, así como yo he tenido la mía, formada en nuestras instituciones e intereses públicos y en mis instrucciones oficiales.

Miguel Ángel Cárcano, *Urquiza y Alberdi*, Buenos Aires, 1938, pp. 196-203, citado en *ibid.*, pp. 147-148.

³⁰ *Ibid.*, pp. 154-155.

³¹ J.B. Alberdi, *Escritos póstumos*, op. cit., tomo XIV, pp. 17-41, citado en *ibid.*, p. 159.

³² AMAE, legajo 1790, *Correspondencia, Uruguay*, citado en *ibid.*, p. 162.

³³ Dicha carta decía:

Muy Señor mío y de mi mayor respeto: Conozco que la naturaleza de mi carácter de Agente Confidencial del Gobierno de Buenos Aires no me permite usar de la vía diplomática para dirigirme en esta ocasión a V.E., mas contando con su bondad, espero se sirva enterarse de la presente carta. (...)

Tengo entendido que ha llegado a esta Corte un Plenipotenciario de la Confederación Argentina con el objeto de abrir negociaciones para la celebración de un tratado de reconocimiento. (...)

Un tratado con la Confederación Argentina crearía quizás graves complicaciones entre esas mismas Provincias y el Estado de Buenos Aires, embarazando al propio tiempo un arreglo con perjuicio, tal vez, en lo sucesivo de los verdaderos intereses de España.

En Buenos Aires reside de antiguo la gran mayoría de la población española, mientras es muy limitado su número en las demás Provincias. El Gobierno de S.M. ha procedido desde un principio con gran mesura y circunspección, admitiendo sin previo compromiso agentes comerciales de una y otra parcialidad. (...)

[...] Nada puede perder España con esperar la solución del entredicho hoy existente entre Buenos Aires y la Confederación, tanto por la razón capital más arriba expresada, como porque ni su comercio ni sus buenas relaciones políticas experimentan en la actualidad el menor contratiempo en aquellas regiones.

Un tratado en las circunstancias presentes de aquellos países es de temer fuese una bandera en manos de una de las parcialidades que allí milita, lo cual estoy persuadido sería en extremo doloroso para el propio Gobierno de S.M.C. Fundado sobre la aquiescencia común, ese mismo tratado descansaría sobre bases sólidas y duraderas. (...)

Ricardo Piccirilli, *Juan Thompson*, Buenos Aires, 1949, p. 155, citado en *ibid.*, pp. 193-194.

³⁴ Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Buenos Aires, *Estado de Buenos Aires*, caja 16, 1° de junio de 1859, citado en *ibid.*, p. 194.

³⁵ *Registro Nacional*, tomo III, p. 262 y sigs.; Juan B. Alberdi, *Obras completas*, op. cit., tomo VI, p. 105 y sigs., fuentes citadas en *ibid.*, p. 203.

³⁶ Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Buenos Aires, *Estado de Buenos Aires*, caja 16, despacho del 1° de octubre de 1859, citado en *ibid.*, p. 204.

³⁷ *Mensaje del Gobierno Provisorio del Estado de Buenos Aires a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1° de mayo de 1860, Buenos Aires, 1860, citado en *ibid.*, p. 219.

³⁸ *Idem*, p. 10, citado en *ibid.*, p. 220.

³⁹ AMAE, legajo 1348, citado en *ibid.*, p. 221.

⁴⁰ Juan B. Alberdi, *Escritos póstumos*, op. cit., tomo XIV, p. 497, citado en *ibid.*, p. 221.

⁴¹ *El Nacional*, 28 de enero y 3 de marzo de 1860, citados en *ibid.*, pp. 236-237.

⁴² Ambos documentos en *Mensaje del Gobierno Provisorio del Estado de Buenos Aires...*, op. cit., en *ibid.*, p. 239.

⁴³ *Diario de sesiones de la Convención del Estado de Buenos Aires encargada del examen de la Constitución Federal*, Buenos Aires, 1860, cit. en *ibid.*, pp. 253-254.

⁴⁴ Carlos Creus sostenía en su informe:

Sé que en las varias conferencias y tratados que tuvieron el presidente Derqui y el general Urquiza con los gobernantes de Buenos Aires para transigir sus diferencias domésticas, los últimos procuraron con empeño obtener alguna declaración que

suspendiera los efectos del tratado con España que se refiere a la nacionalidad de los hijos de los españoles; pero tanto el Presidente de la Confederación como el Gobernador de Entre Ríos contestaron con firmeza que jamás consentirían en quebrantar la fe jurada, con desdoro propio y ofensa de la Nación de sus mayores.

En mis conversaciones con el señor Derqui y el general Urquiza he procurado mantenerlos en la conducta que se han propuesto seguir con España, y creo tener la seguridad que no se desviarán de ella.

También me lisonjeo de haber destruido muchas de las preocupaciones que temían o afectaban temer los gobernantes de Buenos Aires con el tratado con España, habiendo tenido con este motivo algunos debates muy vivos con el Ministro Elizalde, que ha sido el que lo ha impugnado con más virulencia, y con otros individuos de aquella Administración; pues según me han asegurado el señor Huergo, nuevo Encargado de Negocios de la Confederación en esta República, y el señor Casares, nuestro Vicecónsul en Buenos Aires, el señor Elizalde les había confesado que se habían modificado sus ideas con respecto al tratado por efecto de las conversaciones que habíamos tenido; y que si lograban hacer pasar la reforma que habían presentado al art. 31 de la Constitución Federal y en virtud de la cual quedarían suspenso con respecto a Buenos Aires todos los tratados celebrados por la Confederación hasta que aquella Provincia los reconociese, sólo exigirían algunas condiciones de residencia y domicilio en España a los hijos de españoles nacidos en estos países que quisieran seguir la nacionalidad de sus padres, y que no se opondrían a las demás cláusulas del tratado, que encuentran buenas y aceptables.

AMAE, legajo 152, despacho desde Montevideo, 27 de julio de 1860, citado en *ibid.*, pp. 261-262.

⁴⁵ AMAE, legajo 1791, citado en *ibid.*, p. 283.

⁴⁶ *ibid.*, p. 280.

⁴⁷ AMAE, legajo 196, citado en *ibid.*, p. 282.

⁴⁸ *Archivo del General Mitre*, op. cit., tomo VII, p. 93, citado en *ibid.*, p. 285.

⁴⁹ AMAE, legajo 1348, citado en *ibid.*, p. 290.

Faint, illegible text in the top half of the left page.

Faint, illegible text in the bottom half of the left page.

CAPITULO
27

LAS RELACIONES EXTERIORES CON LOS PAÍSES
EUROPEOS Y CON LOS PAÍSES VECINOS

Faint, illegible text in the right page, starting below the chapter title.

Introducción

Como ya se dijo en el capítulo anterior, la cuestión de las relaciones exteriores con las potencias extranjeras fue relevante para el gobierno de la Confederación. De alguna manera éste debía encontrar la fórmula para contrarrestar el poder de Buenos Aires, basado en la solidez de su economía por el control del puerto y de la aduana.

Cuando las noticias de la secesión de la provincia de Buenos Aires respecto de la Confederación y la consiguiente formación de dos "Estados" llegaron a conocimiento de los gobiernos de los principales países de Europa y de Estados Unidos, éstos decidieron otorgar credenciales dobles a los nuevos agentes destinados a la zona, dejando a criterio de los diplomáticos la decisión de ante quién o de qué modo harían la presentación correspondiente.

Los intereses comerciales en juego que los representantes extranjeros tenían obligación de proteger, además de las condiciones de la ciudad de Buenos Aires, en comparación con la provinciana Paraná, fueron, como ya se señalara, factores que inclinaron a los diplomáticos y cónsules a preferir fijar su residencia en la capital porteña. Un ejemplo fue el caso del nuevo ministro francés Auguste Le Moyné, quien llegó al Río de la Plata a fines de 1853 acreditado ante los gobiernos de Buenos Aires y Paraná. Inmediatamente fijó su residencia en la ciudad porteña, y cuando fue invitado por las autoridades de Paraná a trasladarse a ésta, respondió "que no podía dejar la Ciudad a menos que se lo ordenase su propio gobierno".¹ En realidad el desaire de Le Moyné fue deliberado porque en lugar de acudir personalmente para la ratificación de los tratados de comercio y navegación envió a Paraná a su secretario. El gobierno de Paraná se negó a recibir a éste.²

A fines de 1854, se produjo el arribo de un nuevo ministro norteamericano también con la doble representación. Luego de una corta visita a Paraná para hacer la presentación de sus credenciales e intercambiar la ratificación de los tratados de navegación y comercio, estableció su residencia en Buenos Aires. El caso del representante brasileño acredita-

do ante el gobierno de Justo José de Urquiza fue semejante. Luego de la revolución de septiembre permaneció en Buenos Aires, y, si bien no tenía carácter oficial, mantenía con el gobierno porteño y especialmente con el ministro de relaciones exteriores una relación amistosa, ocupando un lugar de privilegio en los actos oficiales. La situación se oficializó a principios de 1855, cuando Brasil nombró un encargado de negocios ante el gobierno de Buenos Aires. Por último, el encargado de negocios británico, Robert Gore, quien fue expulsado de Buenos Aires a principios de 1853, se estableció en Montevideo y sólo muy de vez en cuando se trasladaba a Paraná.³ Consciente de la situación planteada y con el agravante de sus escasos recursos, el gobierno de la Confederación tuvo que trabajar en todos los frentes posibles para consolidar su posición.

Las relaciones con Gran Bretaña

De acuerdo con José María Rosa, la acción diplomática británica luego de la caída de Rosas tuvo dos metas principales: 1º) contener la expansión brasileña y 2º) modificar el tratado Arana-Southern de 1849, incorporando la garantía de libertad de navegación fluvial. Otros temas pendientes en la agenda bilateral, como el pago del empréstito Baring, se resolverían con el tiempo. El logro de ambos objetivos no era para el gobierno británico tarea fácil, ya que conspiraban contra él la euforia de las autoridades brasileñas por el triunfo que implicaba la caída de Rosas, y la crisis interna de la Confederación Argentina después del derribo del orden rosista.⁴

La misión Hotham-Saint Georges (agosto de 1852)

Cuando en Londres se percibió como inminente la caída de Rosas, sir Charles Hotham —jefe británico de la batalla de Obligado, en ese momento *knight* de la Orden del Baño y almirante de la Real Armada— escribió al conde de Malmesbury, reemplazante de Palmerston en relaciones exteriores, que había llegado el momento de romper con el tratado Arana-Southern y conseguir que los vencedores de Rosas "abrieran el sistema Plata-Paraná a la libre navegación de las naciones marítimas".⁵

A su vez, luego de la victoria en Caseros, Urquiza mantuvo dos entrevistas con el representante británico Robert Gore. En la segunda de ellas, el general entrerriano explicitó para alegría del diplomático británico "planes para el desarrollo de los recursos de este magnífico y rico país; la apertura de los ríos a todas las naciones, pudiendo los navíos navegar libremente por los ríos y descargar y cargar sin tener que hacer escala previamente en Buenos Aires (...)".⁶

No obstante, el Reino Unido prefirió enfocar sus gestiones diplomáti-

cas para obtener la apertura de los ríos como una consecuencia de la guerra de 1845. Para ello, el Foreign Office se puso en contacto con el Ministerio de Relaciones Exteriores francés. De este modo, a principios de mayo de 1852, una misión anglo-francesa integrada por Charles Hotham y el caballero Michel de Saint-Georges (secretario de Deffaudis durante el bloqueo anglo-francés de 1845) partió hacia Buenos Aires con el objetivo de borrar los acuerdos Arana-Southern y Arana-Lepredour. A mediados de agosto los comisionados anglo-franceses llegaron a Montevideo. En la entrevista de Hotham con Urquiza y su ministro Luis J. de la Peña se habló de la libre navegación, que a juicio del almirante inglés debía completarse promoviendo la inmigración. "Traiga inmigrantes de todas las clases y países, pero dando preferencia a los de raza sajona; neutralizará el espíritu combativo de sus paisanos y así usted habrá hecho lo mejor: se interesarán en el comercio y olvidarán las ambiciones", aconsejó Hotham. Urquiza, influido por las Bases de Alberdi, apoyó en forma entusiasta las afirmaciones de Hotham: "Lo haremos señor; lo haremos así. Yo lo entiendo igualmente: éste deberá ser un país comercial y con libre navegación".⁷

Los decretos de libre navegación de Urquiza (28 de agosto y 3 de octubre de 1852)

Urquiza no quería abrir la navegación por un compromiso internacional con los gobiernos inglés y francés, que podría ser tomado como una muestra de debilidad ante las potencias europeas. Lo hizo en cambio por un decreto unilateral del 28 de agosto de 1852. Poco después, otro decreto de Urquiza, firmado el 3 de octubre en Paraná, eliminaba el límite de tonelaje establecido y declaraba: "la navegación de los ríos Paraná y Uruguay es permitida a todo buque mercante cualquiera sea su nacionalidad, procedencia y tonelaje". Se agregaba también que en la autorización estaban incluidos "los buques de guerra de las naciones amigas". A su vez, producida la secesión de la provincia de Buenos Aires, su Legislatura aprobó el 18 de octubre una ley por la cual también se sancionaba unilateralmente la libre navegación de los ríos.⁸ Hotham y Saint-Georges, si bien no tenían un tratado, habían logrado lo que querían. Permanecieron en Buenos Aires hasta principios de septiembre. Luego, ambos comisionados se trasladaron a Montevideo a gestionar un acuerdo sobre libre navegación con el presidente oriental Juan Francisco Giró, que no tuvo dificultades en ser concretado. A mediados de noviembre, Hotham y Saint-Georges viajaron a Paraguay para hacer lo mismo con el mandatario Carlos Antonio López, circunstancia que Hotham aprovechó para intrigar contra el gobierno brasileño.⁹

La negativa británica ante el proyecto urquicista de erigir una república mesopotámica

Como ya se mencionara, en septiembre de 1852 y ante el avance de la disidencia porteña, Urquiza volvió a su viejo sueño de separar la Mesopotamia del resto de la Confederación Argentina. Urquiza encomendó a su hijo Diógenes que expusiese al almirante inglés Charles Hotham, que estaba en Montevideo, su proyecto de erigir una república mesopotámica.

El entonces director provisorio de la Confederación Argentina creía poder obtener el respaldo británico por dos razones: porque la división de las ex colonias españolas había sido un objetivo constante de la política de Londres desde los tiempos de lord Strangford, y debido a que esta idea de secesión de la Mesopotamia le había sido sugerida por Ouseley en 1846. Pero los pronósticos de Urquiza fallaron. No era lo mismo un desmembramiento territorial en 1846, que tenía posibilidad de control inglés, que uno en 1852, donde las oportunidades más grandes las tenía Brasil, el gran vencedor de Caseros y la principal potencia en el Río de la Plata. En la perspectiva del Foreign Office, obsesionado con la idea de contener a Brasil, la nueva república mesopotámica tenía el riesgo de repetir el destino del Estado Oriental, títere del poderoso Imperio brasileño. Hotham se opuso categóricamente al proyecto de Urquiza, explicando a su hijo Diógenes: "nosotros estamos (...) interesados en mantener a la Confederación Argentina en su estado actual (...) y nos oponemos por todos los medios que nuestra influencia moral pueda darnos a esta quiebra y separación".¹⁰ Paradójicamente, el rechazo británico a su proyecto obligó a Urquiza a abandonar la idea de una república mesopotámica y a continuar con sus planes de organización de toda la Confederación reunida, los cuales —a pesar de la ausencia de Buenos Aires— luego culminaron con éxito.

La mediación de los representantes británico, francés y norteamericano ante la inminencia de guerra entre la Confederación y el Estado de Buenos Aires. Los tratados de libre navegación de julio de 1853

El servicio de informaciones británico se mostró alarmado ante la tensión ascendente entre los gobiernos de Paraná y Buenos Aires. Hotham, Saint-Georges y el encargado de negocios de Estados Unidos, John Pendleton, visitaron al gobernador porteño Valentín Alsina, el 4 de noviembre de 1852, con el objetivo de "expresarle (...) la alarma y ansiedad que invadían al cuerpo comercial (y) requerirle (...) que declarara en lenguaje franco si era o no intención del gobierno provisional empezar una guerra civil contra el general Urquiza".¹¹ Alsina ofreció una muy poco tranquilizadora respuesta a los comisionados extranjeros, pues les dijo que:

el gobierno (...) no tenía intención alguna de invadir la Provincia de Entre Ríos sino meramente cumplir la promesa que había hecho al General Urquiza de mandar de vuelta las Tropas del Ejército Aliado, y al mismo tiempo el Gobierno de Buenos Aires no podía responsabilizarse de las consecuencias una vez que esas tropas desembarcaran (...).¹²

Ante las vagas palabras de Alsina, los tres comisionados volvieron a visitar al gobernador porteño el día 7 del mismo mes, solicitándole "Paz, paz, en cualquier forma". Pero la lucha entre porteños y confederados se inició de todos modos. Al respecto, Hotham hizo a Malmesbury una descripción interesante de la intransigencia de los hombres de gobierno porteños, sus ex aliados en los tiempos de la batalla de Obligado:

Durante mucho tiempo he estado tratando con esta gente (Alsina y los suyos) y los conozco positivamente. Si llega el tiempo en que el gobierno de Buenos Aires se encuentre sin una sombra de esperanza, puede ser que se atiendan a consejos; pero en tanto piensen que tienen una caña para asirse se van a engañar a ellos mismos, creerán que pueden flotar y prolongarán una crisis peligrosa al país y desastrosa al comercio europeo.¹³

Tras el fracaso de las fuerzas porteñas en Concepción del Uruguay frente a las tropas correntinas, y una vez obtenida la seguridad de que Urquiza no caería, Hotham y Saint-Georges viajaron junto con Pendleton a Paraguay para convencer a su presidente Carlos Antonio López de las ventajas de la apertura de los ríos al libre comercio. Luego de muchas negociaciones, finalmente firmaron un arreglo satisfactorio con López. En marzo de 1853 estaban de vuelta en Buenos Aires con intenciones de firmar un tratado similar con Urquiza. El representante norteamericano en Río de Janeiro, Robert Schenck, se trasladó al Río de la Plata para colaborar con su colega en las tratativas.¹⁴

En abril de dicho año, Urquiza consultó a los representantes extranjeros acerca de la posibilidad de bloquear Buenos Aires. Hotham le dijo que Gran Bretaña no se oponía a la idea, pero a cambio de un tratado internacional de libre navegación, justificando éste en los siguientes términos:

Una navegación libre por decisión unilateral, como el decreto de Urquiza de agosto pasado o la ley de Buenos Aires de octubre, podían revocarse por voluntad de sus dictantes. Pero un tratado internacional sería un compromiso irreversible.¹⁵

Con estas palabras, Hotham ponía los puntos sobre las íes. Pero nada se avanzó en lo concerniente a un tratado internacional de libre navegación, porque la aprobación del bloqueo por Hotham produjo un cisma en la colonia británica residente en la ciudad porteña, afectada en forma directa por esta medida. Se constituyó una Sociedad de Extranjeros, pre-

sidida por un hombre de negocios británico, Wilfrid Latham, para pedir por el levantamiento del bloqueo. Pero el presidente de la Comisión de Comerciantes Británicos se negó a afiliarse a aquélla, y Hotham trabajó para contrarrestar sus actividades porque la consideraba un instrumento del gobierno porteño.¹⁶

Ante el progresivo desmoronamiento, hacia fines de junio de 1853, de las fuerzas confederadas encargadas de sitiar a Buenos Aires, conducidas por Hilario Lagos y corrompidas por el dinero proveniente del gobierno porteño, Urquiza buscó desesperadamente el respaldo de Londres para finiquitar su enfrentamiento con dicho gobierno. El director provisorio de la Confederación solicitó sin traumas la intervención de Londres "con las armas que su gobierno tiene a su disposición en el Río de la Plata, a fin de prevenir las hostilidades que se hacen en nombre de una autoridad que Su Excelencia no reconoce ni puede reconocer".¹⁷ Hotham rechazó el pedido de Urquiza.

El director provisorio entonces decidió recurrir al ministro brasileño Silva Pontes, pensando en una intervención imperial como la que se había efectuado en el Estado Oriental al calor de los tratados de octubre de 1851, firmados entre las autoridades imperiales y el oriental Andrés Lamas, que le otorgaban al Imperio el derecho de intervención en territorio oriental.¹⁸ En su desesperación por conseguir el cierre de la guerra con Buenos Aires, Urquiza procuraba extender a la Confederación Argentina el alcance de los tratados de 1851 -que convertían a la República de Uruguay en un protectorado brasileño-. Pero la respuesta de Silva Pontes fue idéntica a la del comisionado inglés: "por sus instrucciones debía guardar la más estricta neutralidad en el conflicto argentino".¹⁹

El director de la Confederación Argentina decidió entonces retirarse y dejar a Buenos Aires por su lado. El 10 de julio solicitó a Hotham que llevara su propuesta de negociación al gobierno porteño. El comisionado inglés aprovechó la circunstancia para recordar a Urquiza el tratado de libre navegación, hubiera o no arreglo con la disidencia porteña. Incluso informó a Saint-Georges, Schenck y Pendleton de la excelente oportunidad para firmar acuerdos de libre navegación que abría la prolongación del conflicto entre Buenos Aires y Paraná. Pendleton, de acuerdo con Hotham, expresó en su informe del 24 de julio de 1853: "era una ocasión apropiada para proponer una mediación entre las partes, con vistas, primero a llegar a un acuerdo pacífico, si posible, y en caso de que esto pudiera o no ser hecho, a firmar un tratado, con el Director, en lo relativo a la navegación de los ríos".²⁰

En opinión de José María Rosa, ya fuera porque los comisionados extranjeros desconfiaron de la postura flexible de Urquiza, o porque quisieron aprovechar sus difíciles circunstancias, éstos exigieron al director de la Confederación la firma del tratado de libre navegación como condición previa a cualquier tipo de mediación. H.S. Ferns y James R. Scobie, en interpretación diferente, consideran que Urquiza buscaba obtener un tratado que garantizase el libre tránsito al comercio extranjero

en los ríos interiores argentinos, de manera que Gran Bretaña, Francia y los Estados Unidos se vieran obligados a proteger la libre navegación en el caso de que la provincia de Buenos Aires intentara cortar las comunicaciones de la Confederación con el exterior. Lo cierto fue que, por una razón u otra, Urquiza aceptó y firmó el 10 de julio de 1853, en la localidad de San José de Flores, junto a Hotham y Saint-Georges un documento redactado por ambos comisionados, que establecía el reconocimiento por parte de la Confederación de la libre navegación. En el artículo 1° se establecía que

la Confederación Argentina en el ejercicio de sus derechos soberanos permite la libre navegación de los ríos Paraná y Uruguay en toda la parte de su curso que le pertenezca, a los buques de todas las naciones, sin sujeción únicamente a las condiciones que establece este tratado y a los reglamentos sancionados o que en adelante sancionare la autoridad nacional de la Confederación.

En el artículo 2° se disponía que los ciudadanos de ambos países podían libremente acudir con sus buques y cargas a todos aquellos parajes, puertos y ríos en sus respectivos territorios hasta donde se permitía llegar a los buques y cargas de cualquier otra nación, incluyéndose en esta liberalidad "a los navios de guerra de ambas naciones". En otros artículos se establecía la cláusula de nación más favorecida, no pudiendo existir tratamiento aduanero diferencial; la no fortificación de la isla Martín García y el tráfico libre del Plata y sus afluentes aun en el caso de guerra entre Estados, provincias o repúblicas ribereñas. Se reservaba al Brasil, Paraguay y Uruguay el derecho de adherir a estos tratados, en el caso de estar dispuestos a aplicar los mismos principios "a las partes que les corresponde de los ríos Paraná, Uruguay y Paraguay".²¹ De este modo, Inglaterra y Francia lograban por la vía diplomática revertir el resultado de los tratados Arana-Southern y Arana-Lepredour.

Ese mismo día 10 de julio de 1853, los comisionados Hotham, Saint-Georges, Schenck y Pendleton discutieron con Urquiza los términos de la mediación, y convinieron sus puntos esenciales: fin de la guerra entre la Confederación y Buenos Aires, reconocimiento de las autoridades porteñas y de su autonomía política, retiro de las tropas sitiadoras, pago de una indemnización por parte de los sitiados. El sitio a Buenos Aires terminó el 13 de julio, llegándose a un acuerdo entre las autoridades porteñas, los comisionados extranjeros y Urquiza, que rápidamente estalló en escándalo al ser conocido públicamente en Buenos Aires y en San José de Flores. En la capital porteña, el descontento fue contra los ministros que salvaban a Urquiza y, para colmo, lo indemnizaban. En Flores hubo malestar porque Urquiza hacía abandono de quienes se habían jugado por su causa.

La deuda con la casa Baring

Como se ha visto, otro objetivo de la diplomacia británica luego de la caída de Rosas era el pago del empréstito contraído con la casa Baring Brothers. Pero esta cuestión no era tan prioritaria para el gobierno inglés como el caso de la libre navegación. Malmesbury, al igual que Palmerston, no tenía inconveniente en que se utilizara el poder de Gran Bretaña para imponer el libre comercio, pero no mostraba la misma disposición para asegurar las inversiones británicas en el exterior. No obstante, el *Committee of Bondholders* indujo a Thomas Baring a enviar un representante ante Urquiza para concluir este tema, para lo cual fue designado el mayor Ferdinand White, quien zarpó en mayo de 1852. Sir Thomas era escéptico de los resultados que pudiese obtener White en su misión, pero no podía dar marcha atrás sin que bajasen los títulos del empréstito, que se cotizaban en bolsa.²²

Al hacer escala en Río de Janeiro, White tuvo oportunidad de conversar con Henry Southern, ahora ministro británico ante la Corte brasileña. Este quedó extrañado al conocer la suba de los bonos de Buenos Aires en Londres por considerar que no había razón para ello. Afirmó además que la caída de Rosas había aventado toda posibilidad de cobrar dicha deuda. Southern admitía que Urquiza podía llegar a concluir un arreglo para conseguir el apoyo foráneo para su régimen, pero no consideraba factible que el nuevo hombre fuerte durara mucho, y tampoco confiaba en su plataforma liberal y progresista. No obstante Southern entregó a White cartas de recomendación para amigos en Buenos Aires.²³

White se encontró a su llegada a Buenos Aires con Robert Gore, quien le explicó que su misión era inoportuna y que pasaría mucho tiempo antes de que pudiera llegarse a un arreglo satisfactorio. El pesimismo del representante británico estaba basado en un dato de la realidad: la autoridad de Urquiza, aunque vencedor en la batalla de Caseros, no estaba para nada afirmada y no podía generar confianza en los agentes diplomáticos.

White comenzó por contactarse con las personas conocidas del representante británico en Río de Janeiro, pero no tuvo con ellas ningún resultado satisfactorio. La revolución de septiembre de 1852, que separó a Buenos Aires del resto de la Confederación, y la convicción de White de que el gobierno secesionista contaba con los medios para llegar a un arreglo, hicieron que el agente se dirigiera al gobernador Valentín Alsina. Pero en ese momento el gobierno porteño tenía todos sus recursos destinados al conflicto con la Confederación y no estaba dispuesto a considerar la deuda extranjera. White llegó a la conclusión de que no obtendría el efecto deseado y se preparó para partir.²⁴

Sin embargo, antes de retirarse, White recibió la visita de un grupo de hombres de negocios británicos de Buenos Aires, que se acercó con varias propuestas para un arreglo. Entre ellos White nombra en su *Diario* a

Samuel Lafone -un personaje anatemizado por la dictadura rosista-, Edward Lumb y Daniel Gowland. Aparentemente todas las propuestas, menos la de Gowland, tenían algo en común: exigían nuevas inversiones británicas. Pero tanto White como los directores de la Baring Brothers tenían perfectamente en claro que la inversión de más dinero en Buenos Aires dependía del hecho de que las autoridades se hicieran cargo del total de lo adeudado. H.S. Ferns describe la situación en estos términos:

Baring Brothers no quería convertirse en el medio de inducir a un grupo de capitalistas británicos a compensar a otro grupo de colegas compatriotas (éste era el punto esencial de la proposición tendiente a obtener un nuevo empréstito para pagar el viejo), ni tampoco estaba dispuesto a inducir a inversores connacionales a crear empresas en una comunidad cuyas autoridades no consideraban el proceso acumulativo como algo sagrado y por encima de toda violación. White y sus principales no concebían el problema como un proceso social, según tendemos a verlo ahora, sino como una cuestión moral.²⁵

No obstante, antes de dejar el Río de la Plata en 1853, White ya tenía sus dudas sobre el carácter moral del empréstito mismo. Estas provenían de haberse enterado de las comisiones cobradas por lo promotores originales, Robertson y Castro.

White y los comerciantes de Liverpool pensaban que, siendo Buenos Aires la provincia más importante en términos económicos del país, Gran Bretaña debía llevar adelante una política de apoyo a aquélla. Pero el Foreign Office no estaba de acuerdo con esto. Si bien decidió enviar a un vicecónsul -Frank Parish, el hijo de sir Woodbine-, no aceptó reconocer la independencia de Buenos Aires. Por el momento el objetivo británico continuó siendo tratar de que Buenos Aires se reincorporara a la Confederación.²⁶

En enero de 1854 arribaba a Buenos Aires un nuevo comisionado de la casa Baring, James Giro, con una carta de presentación de lord Clarendon, que había reemplazado a Malmesbury en el Foreign Office y estaba interesado en cerrar el pago del empréstito Baring. Después de un año de tratativas de Giro y Parish, el último informó que el dinero no se cobraría mientras el gobierno de Buenos Aires creyera que "el Gobierno de Su Majestad consideraba la demanda como una operación comercial".²⁷

Con la llegada al Ministerio de Hacienda del gobierno de Buenos Aires de Norberto de la Riestra -antiguo empleado de la firma Nicholson, Green y Cia., de Liverpool- a comienzos de 1855, Giro esperaba un cambio de la situación a favor de Londres. De la Riestra comenzó a doblar la entrega mensual a los tenedores de bonos, pero en octubre Giro le hizo saber que "el aumento de los pagos mensuales no era un arreglo", protestando además por la venta de tierra pública hipotecada en garantía del empréstito. Atendiendo a los reclamos del enviado británico, en mar-

zo de 1856 de la Riestra prometió a Giro el pago total del crédito Baring "en forma progresiva", alternativa que Giro rechazó.²⁸ Evidentemente, prometiendo cargar con el empréstito Baring, Buenos Aires buscaba el apoyo de Inglaterra en su lucha contra Urquiza, consciente de la falta de recursos por parte del gobierno de la Confederación.

*Un triunfo diplomático de la Confederación:
la misión Alberdi a Londres y a París (julio-diciembre de 1855)*

El gobierno de la Confederación no tenía recursos para ofrecer algún plan de pago a Londres como lo hacía el del Estado de Buenos Aires. Pero estaba dispuesto a ganarle de mano al último obteniendo el reconocimiento británico. Juan Bautista Alberdi había sido nombrado, como sabemos, ministro plenipotenciario de la Confederación ante los gobiernos de Inglaterra y Francia, con la misión de aclarar la confusión existente respecto de las pretensiones de autonomía de Buenos Aires. Pasó primero por los Estados Unidos, donde pudo conversar con el secretario de estado Caleb Cushing y el presidente Franklin Pierce, y obtuvo seguridades de que ese país nunca reconocería la independencia de la provincia de Buenos Aires.²⁹ Con cartas de recomendación norteamericanas para la corte de St. James, Alberdi partió para Londres adonde arribó en julio de 1855. No pudo entrevistar al canciller Clarendon inmediatamente porque éste se encontraba en Francia, resolviendo los problemas relacionados con el fin de la guerra de Crimea.

Cuando Alberdi pudo reunirse con el canciller británico en septiembre de 1855, el primero contaba con un nuevo suceso perjudicial para Buenos Aires, que no dejó de utilizar como carta de negociación: la polémica entre el gobernador Alsina y el ministro brasileño Amaral, que había tenido lugar el 28 de junio de dicho año, por el cruce de buques de guerra brasileños a través del Paraná, ante el cual el jefe del gobierno porteño protestó. El enviado de la Confederación aprovechó entonces para demostrar que su gobierno, a diferencia del porteño, no hacía cuestión respecto de si los buques de guerra que surcaban el Paraná tenían cañones o no. Como consecuencia de la polémica Alsina-Amaral, o del poder de convicción de Alberdi, Clarendon dio al enviado de la Confederación la seguridad de "que la política del gabinete británico en el Río de la Plata, será la misma que hasta aquí en orden de no reconocer más gobierno nacional argentino, que el ejercido hoy por V.E. en nombre de la Confederación".³⁰ Además Clarendon prometió tratar de unificar la política británica con la francesa en el Río de la Plata. En consecuencia aconsejó al gobierno británico retirar a su encargado de negocios de Buenos Aires y sugerir al gobierno francés la misma actitud.

El gobierno francés no fue tan receptivo a los argumentos de Alberdi como lo había sido el gobierno británico. Mariano Balcarce, yerno de San Martín, se había ocupado de los asuntos de Buenos Aires en Euro-

pa desde la época de Rosas y era en ese momento agente no oficial del gobierno porteño. Las considerables inversiones francesas en la provincia de Buenos Aires y los numerosos franceses residentes en ella hacían que el gobierno francés deseara mantener relaciones diplomáticas con el gobierno porteño. No obstante, la presión de Londres y los compromisos de Francia con Inglaterra derivados de su alianza en la guerra de Crimea hicieron que Francia decidiera un cambio en su política en el Río de la Plata. En febrero de 1856 se dieron órdenes de llamar a Auguste Le Moyné de Buenos Aires y de acreditar un nuevo ministro, Charles Lefebvre de Bécour, ante el gobierno de la Confederación.³¹

Alberdi había ganado una importante batalla contra el Estado de Buenos Aires, aunque no la guerra. Había obtenido la retirada de los diplomáticos acreditados ante el gobierno de Buenos Aires y había logrado el consentimiento de los Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia para reconocer a la Confederación como el único gobierno soberano de la Argentina. Alberdi permanecería en Europa como ministro de la Confederación ante Inglaterra y Francia hasta 1860, y se ocuparía además de negociar los tratados con España —como se vio en el capítulo anterior— y con el Vaticano.

La misión Christie (junio de 1856)

Robert Gore —el representante británico en el Río de la Plata desde la época de Rosas— se había trasladado a Montevideo luego de que el gobierno de Buenos Aires desconociera su condición de cónsul y de diplomático y lo expulsara en enero de 1853, a raíz de una protesta que aquél presentara por la distribución de armas y municiones a sus connacionales. En la capital oriental murió repentinamente, en agosto de 1854, quedando la representación vacante. Cuando Alberdi llegó a Londres en julio de 1855, todavía no había sido designado su reemplazante, lo cual facilitó las gestiones de aquél para que el nuevo representante británico fuera acreditado sólo ante el gobierno de Paraná.

A poco de culminar la misión del vizconde de Abaeté en Paraná —febrero-marzo de 1856— (ésta se tratará en el apartado correspondiente a Brasil), llegó apresuradamente el nuevo ministro inglés William Dougal Christie. El representante británico tenía instrucciones de averiguar lo que había sido conversado entre Abaeté y Urquiza. Por intermedio de Salvador María del Carril, supo que la idea inicial de la misión de Abaeté —luego desechada por los tratados Berges-Paranhos de abril de 1856— era gestar un tratado entre el Imperio y la Confederación en contra de Paraguay. Este dato no dejaba de alarmar al Foreign Office, pues rompía con la política de equilibrio que Londres propugnaba en el Río de la Plata, tendiente a frenar un mayor crecimiento de Brasil. Del Carril fue elocuente con Christie. Este último comentaba confidencialmente al canciller Clarendon que

El vicepresidente me explicó que la Confederación, no obstante el tratado, no había hallado ninguna actitud amistosa en el gobierno de Paraguay (...) que si Brasil estaba determinado a declarar la guerra al Paraguay, no faltarían buenas razones para que la Confederación hiciera causa común con el Brasil.³²

El representante británico realizó luego una visita a Buenos Aires, en diciembre de 1856. Si bien aquél evitó todo contacto oficial, mantuvo conversaciones informales con políticos porteños como Norberto de la Riestra y Dalmacio Vélez Sársfield. Christie recibió disculpas de ellos por el procedimiento aplicado a Gore en enero de 1853. Pero, a pesar de este progreso en las relaciones con el gobierno porteño, durante el tiempo que el enviado británico permaneció en Buenos Aires continuó apoyando los planes de Urquiza tendientes a reincorporar esta provincia a la Confederación.³³

En Buenos Aires, la elección de Valentín Alsina como gobernador había reforzado la tendencia antiurquicista. No obstante, antes de dejar la capital porteña Christie se entrevistó con él e informó que todavía había alguna posibilidad de que se lograra un entendimiento entre los dos gobiernos en pugna.³⁴ El enviado británico volvió a Paraná a mediados de junio de 1857, en momentos en que se había producido un cambio en la posición del gobierno de la Confederación. Christie imputó este cambio a Santiago Derqui, cuya influencia en el gabinete se había visto incrementada. El agente británico se disgustó porque el gobierno de la Confederación no había respondido favorablemente a dos asuntos que interesaban a los británicos: la protesta diplomática por los aranceles diferenciales y las pretensiones financieras de los súbditos británicos.³⁵ A tal punto llegó el fastidio de Christie que en su informe del 28 de junio aconsejó a Clarendon un "giro" respecto de la actitud a tomar con la Confederación. En él decía:

si el gobierno nacional prosigue con esa política tendiente a perpetuar la desunión, o si por una causa cualquiera la separación de Buenos Aires parezca hacerse permanente, el Gobierno de Su Majestad no tardará en verse obligado a considerar la necesidad de una revisión de la política que prosiguió hasta este momento esperando apresurar la unión con el apoyo moral que otorgó al Gobierno Nacional (...) Creo que M. Lefebvre se prepara para hablar en términos idénticos.³⁶

El giro de la diplomacia británica hacia el Estado de Buenos Aires

La falta de receptividad a los pedidos del enviado británico en Paraná contrastaban con la nueva disposición adoptada por el gobierno porteño. En junio de 1857 llegaba a Buenos Aires un tercer agente de la ca-

sa Baring. George White, dispuesto a volver a Londres con el pago de la deuda. Norberto de la Riestra, que había conservado la cartera de hacienda porteña con el arribo al gobierno de Valentín Alsina, aceptaba ahora pagar intereses por los servicios atrasados, cuestión que había sido la manzana de la discordia entre de la Riestra y Giro y causa del fracaso de la misión de éste. Por cierto, el cuadro de situación era complicado para el gobierno porteño: la llegada de Alsina al gobierno de Buenos Aires fue repudiada por el gobierno de Paraná, que, confiado en una alianza con Brasil, estaba decidido a recurrir a las armas contra la disidencia porteña. Este cuadro obligaba a las autoridades porteñas a adquirir a cualquier precio el apoyo inglés. De la Riestra aceptó el plan de White: los intereses vencidos se canjearían por bonos pagaderos anualmente a un interés del 1, 2 y 3% según los plazos. Bonos diferidos por 15.000.000 de libras, garantizados por la entrada de la aduana, cubrirían la deuda. El 27 de septiembre de 1857, White informó a Christie que "el negocio está virtualmente concluido".³⁷

No obstante los problemas con el gobierno de Paraná, Christie decidió tomar la iniciativa de invitar a Urquiza y a Alsina a negociaciones conjuntas. Pero los sondeos al efecto realizados en Buenos Aires no fueron bien recibidos. Alsina hizo saber a Christie que se acusaba a Urquiza de connivencia con las invasiones de indios al sur de la provincia de Buenos Aires. Ante la falta de respuesta de Buenos Aires, Urquiza decidió entonces proponer negociaciones directas. El 9 de diciembre de 1857, el ministro del interior Derqui dirigió una nota oficial de carácter conciliador. Se ofrecía la cooperación en la defensa contra los indios y se invitaba a la provincia a analizar la Constitución de 1853. La respuesta de Buenos Aires fue escueta: no se consideraba apropiado por el momento revisar la Constitución, y en todo caso sólo se aceptaba el envío de un representante de la Confederación para discutir los problemas. Urquiza hizo saber a Christie que estaba muy disconforme con la respuesta de Buenos Aires. Christie propuso entonces una entrevista entre Urquiza y Alsina a bordo de un buque de guerra británico, pero Urquiza dejó la respuesta en manos del vicepresidente del Carril, en quien en ese momento delegaba el mando.³⁸

A su vez, un hecho todavía más disfuncional que la actitud del gobierno de Buenos Aires ante los intentos mediadores de Christie fue el anuncio de que Francia recibiría a un agente diplomático de Buenos Aires, reconociendo de ese modo la soberanía internacional porteña. Francia había desempeñado un papel pasivo durante el apoyo activo proporcionado por Gran Bretaña a la Confederación durante los años de 1856 y 1857. Pero a comienzos de 1858, el canciller francés había expresado a Mariano Balcárcce, representante no oficial del gobierno porteño en París, que si su gobierno deseaba acreditarlo como agente diplomático sería recibido por Napoleón III. La documentación le fue enviada a Balcárcce inmediatamente de conocida en Buenos Aires la disposición del gobierno francés.³⁹

La ruptura entre el gobierno de la Confederación y el de Buenos Aires parecía inminente. El vicepresidente del Carril, partidario de una solución pacífica con Buenos Aires, consideró que el nombramiento diplomático de Balcarce ponía fin a las negociaciones. Además, Urquiza había declarado repetidamente que "en la eventualidad de que Buenos Aires se declarase independiente o ejecutara cualquier acto equivalente a una declaración de independencia, emplearía inmediatamente la fuerza".⁴⁰ Incluso, el contexto de las desavenencias entre ambas partes se complicó todavía más con la rivalidad entre del Carril y Derqui por alcanzar el apoyo de Urquiza para la candidatura a la presidencia de la Confederación.

De acuerdo con José María Rosa, la influencia inglesa buscaba el acercamiento con Salvador María del Carril, cuyo grupo era partidario de la unión con Buenos Aires. Del Carril, amigo de Alsina en el exilio y de Rivadavia, era un hombre bien visto en Buenos Aires. En cambio, el grupo vinculado a Derqui explotaba el despecho de Urquiza con los porteños y fomentaba la disidencia entre ambos Estados. Pero según Gorostegui de Torres y Ruiz Moreno, la existencia de negociaciones entre Derqui y Mitre a espaldas de Urquiza demostraría que las posiciones "derquistas" y "carrilistas" que señala Rosa no eran tan lineales desde el punto de vista ideológico. Mas bien configuraban posturas bastante confusas, dispuestas a cambios estratégicos, más de acuerdo con las cambiantes necesidades de la coyuntura política que de las convicciones ideológicas.

De acuerdo con el análisis de Rosa, la influencia inglesa favorecía a del Carril, pues aquella buscaba desde noviembre de 1857 el acercamiento a Buenos Aires. La diplomacia británica habría decidido dar la espalda a Urquiza por varias razones: la posibilidad de una alianza entre éste y Brasil, que amenazaba la política de equilibrio británico; la presión de los tenedores de bonos, agradecidos a Buenos Aires; y el rechazo del Congreso de la Confederación a los reclamos de Christie por los daños sufridos por los residentes ingleses en las guerras civiles, que se habían aunado a los de italianos y franceses.⁴¹ La inclinación británica en favor de Buenos Aires se hizo explícita en agosto de 1859, cuando lord Russell reconoció a dicho Estado como beligerante con todas las leyes de la guerra y dio instrucciones de protestar enérgicamente contra el cierre de los puertos por parte del gobierno de Paraná a los buques que hubiesen hecho escala en Buenos Aires.⁴²

Las relaciones con el Reino de Cerdeña

Los primeros contactos diplomáticos

Tras la caída de Rosas, el presidente del Consejo del Reino de Cerdeña, Massimo d'Azeglio, consideró que la ocasión era propicia para reanudar

los vínculos diplomáticos con la Confederación Argentina. Consecuentemente, en abril de 1852 el gobierno sardo designó como encargado de negocios a Marcelo Cerrutti, diplomático de carrera, que se desempeñaba como cónsul general en Río de Janeiro desde junio de 1851. Su agente en territorio confederado, Antonio Dunoyer, mantuvo bien informado a Cerrutti respecto de la buena disposición de Urquiza hacia las legaciones extranjeras. Cuando el entonces director provisorio de la Confederación decidió disolver la rebelde Legislatura porteña, fue aplaudido por Dunoyer, quien en uno de los tantos despachos enviados al encargado de negocios sardo sugirió a éste comenzar su tarea diplomática en estos términos: "de este modo se pacificó totalmente Buenos Aires, y según todas las apariencias gozaremos de algunos meses de tranquilidad. Según mi modo de ver, opino ser ésta la época más favorable para tomar la iniciativa de un tratado".⁴³

El 25 de agosto de 1852, el encargado de negocios Cerrutti era recibido por el ministro de relaciones exteriores del director provisorio de la Confederación, Luis José de la Peña, a quien insinuó la conveniencia de celebrar un tratado de comercio y navegación. De la Peña aseguró que Urquiza estaba dispuesto a concluir dicho acuerdo, pero debía esperarse una ocasión más propicia. El ministro señaló que:

Nada sería más satisfactorio para la República Argentina que garantizar por medio de un tratado solemne las relaciones de amistad y comercio con los Estados de Su Majestad el Rey de Cerdeña; y el señor Encargado de Negocios debe estar convencido que el Gobierno Argentino hará cuando está en la esfera de sus atribuciones por que sean eternos y permanentes los vínculos que ligan a ambos Gobiernos. Pero para que esos trabajos tengan la solidez debida, es indispensable esperar a que la obra de la organización de la República se termine. El Congreso sabe Su Señoría que va a reunirse, y ello, por lo tanto, no debe sufrir demora de consideración.⁴⁴

No obstante, la favorable disposición de las autoridades de la Confederación por afirmar la vinculación entre ambos países se vio reflejada en el decreto del 28 de julio, que nombraba cónsul general de la Confederación Argentina en los Estados de S.M. el Rey de Cerdeña a Don Vicente Gianello, residente en Génova.

Los favorables contactos iniciales se interrumpieron con motivo del levantamiento armado de grupos urbanos, el 11 de septiembre de 1852 en Buenos Aires. A la espera de una definición, el agente sardo decidió viajar al Paraguay, previo paso por la ciudad de Corrientes, donde existía una importante colonia saboyana. Cerrutti volvió a Buenos Aires a principios de 1853, pero aquí la situación se había complicado por el alzamiento de la campaña bonaerense a las órdenes del coronel Hilario Lagos en contra de la ciudad porteña rebelde. Este contexto crítico sirvió de punto de partida para la confección de los primeros puntos de la

agenda de Cerruti, que se derivaban de incidentes propios de la lucha, tales como los perjuicios a las propiedades de súbditos sardos.

Un obstáculo adicional a la ya de por sí complicada situación de guerra civil lo constituyó la creación de una legión italiana de 300 efectivos, que bajo el comando del coronel Silvino Olivieri y del mayor Eduardo Clerici se alistó en las filas de la defensa de la ciudad de Buenos Aires, luchando en numerosas oportunidades, pese a la advertencia del consulado de que los extranjeros debían abstenerse de mezclarse en la lucha civil. Incluso se produjo una tentativa de asalto a la legación de Cerdeña por un grupo de sardos, que fue impedida por la intervención de marinos franceses.

Como ya se ha explicado, la preocupación fundamental de las autoridades de la Confederación Argentina fue, por un lado, tratar de impedir que las potencias extranjeras reconociesen la existencia de Buenos Aires como Estado desmembrado y, por otro, obtener la radicación de los agentes diplomáticos extranjeros en Paraná. Países como Gran Bretaña, Estados Unidos y Brasil se apresuraron en acreditar sus legaciones en la capital de la Confederación durante 1854. Pero la casa de Saboya, estrechamente vinculada al Segundo Imperio Francés de Napoleón III, seguía la postura reticente de éste a reconocer a las autoridades de la Confederación. Francia tenía un mismo diplomático, Le Moyné, acreditado a la vez en Paraná y Buenos Aires, con claras instrucciones de no inmiscuirse en la guerra civil entre los Estados de la Confederación y de Buenos Aires, y de limitar su cometido a proteger los intereses franceses en el Río de la Plata. El agente sardo Cerruti siguió el perfil de la política exterior francesa, y no abandonó su residencia en Buenos Aires. Esta actitud fue la que prevaleció a pesar de la existencia de núcleos de comunidades sardas dentro de la Confederación —casos de Rosario, Gualeguaychú y Corrientes— y la importante presencia de marinos sardos en los buques de cabotaje.⁴⁵

No obstante el escaso interés del Reino de Cerdeña en establecer una legación diplomática en la ciudad de Paraná, el canciller del gobierno de la Confederación Juan María Gutiérrez, el 4 de diciembre de 1854 declaró a Cerruti los objetivos del gobierno de Urquiza respecto de las relaciones con dicho Reino, que ahora incluían el tratado:

Por parte de mi Gobierno hay un vivo interés en estrechar las buenas relaciones que mantiene con el de Cerdeña, cuyo comercio es tan principal en el Río de la Plata y en el litoral del Uruguay y del Paraná. La población sarda es muy numerosa en esos lugares, y comprendo el deseo que debe tener el Gobierno de S.S. de prestarle la protección consular; pero ya que confidencialmente me consulta S.S. a este respecto, me tomo la franqueza de decirle que, puesto que el Gobierno de Cerdeña se dispone a acreditar un agente especial cerca del de la Confederación, será entonces más oportuno el establecimiento de los consulados, para que éstos dependan de un agente público residente en el territorio de la Confederación, cosa

tan necesaria para la regularidad del servicio y para el mejor éxito de las gestiones entabladas por los señores cónsules.[...]

Sería de desear que el agente diplomático de S.M. el Rey de Cerdeña trajese instrucciones para celebrar un tratado con el Gobierno de la Confederación, para arreglar con él definitivamente nuestras mutuas relaciones de paz y de comercio, acto que a mi Gobierno le está recomendado por la Constitución Nacional.⁴⁶

Hasta el momento en que el tratado logró concretarse, el agente sardo mantuvo con el ministro Gutiérrez una nutrida correspondencia oficial en términos amistosos. Esta incluyó la felicitación del rey Vittorio Emanuele por la elección del presidente Urquiza, que Cerruti remitió el 22 de noviembre de 1854 a Paraná.

Una de las acciones más importantes de Cerruti como agente consular fue la construcción del Hospital Italiano de Buenos Aires, obra demandada por la importante comunidad sarda que residía en esta ciudad. A la obra, además de su valor por la función propia de atender las necesidades de una colectividad, le fue asignado el objetivo político de constituir el símbolo de la soñada unidad italiana. Así lo puso de manifiesto el propio Cerruti en un informe redactado en octubre de 1854, y lo reflejaba la participación de piemonteses, lombardos, ligures, sicilianos, napolitanos, etc., en el acto inaugural de dicho hospital, que tuvo lugar el 12 de marzo de ese año.⁴⁷

El tratado entre la Confederación Argentina y el Reino de Cerdeña (septiembre de 1855)

Decidido a obtener el reconocimiento del Reino de Cerdeña, el gobierno de la Confederación procuró fortalecer las gestiones que en el mismo sentido estaba realizando Juan Bautista Alberdi en Europa. El 7 de julio de 1855, el poder Ejecutivo solicitó al Senado su acuerdo para acreditar como encargado de negocios ante las cortes de Cerdeña, Prusia y Portugal a Delfin B. Huergo, ex diputado en el Congreso Constituyente, con el objeto de mantener y extender las relaciones de la Confederación con las "Naciones amigas" y "dar a conocer en Europa la forma de gobierno de la Confederación y sus tendencias de legalidad y progreso". La propuesta se aceptó por unanimidad y el 10 de julio de dicho año un decreto designaba a Huergo como encargado de negocios.

Otro paso importante fue el dado por el propio Reino de Cerdeña, con la visita de Cerruti a Paraná y su entrevista con el ministro de relaciones exteriores. El agente sardo propuso adoptar como base de un tratado con la Confederación un texto similar al firmado entre la Confederación y los Estados Unidos el 23 de julio de 1853, aunque luego se introdujo a éste alguna modificación inspirada en el convenio firmado entre Cerdeña y Francia. El tratado entre el gobierno de la Confederación y el

Reino de Cerdeña fue suscripto en Paraná, el 21 de septiembre de 1855 por el canciller Juan María Gutiérrez y el ministro Cerruti.⁴⁸

El tratado estipulaba la amistad perpetua entre los ciudadanos argentinos y súbditos sardos; reciproca libertad de comercio y tránsito; igualdad en la preferencia a otra Nación; equivalencia en las tarifas aduaneras; seguridad jurídica para la protección de personas, bienes y propiedades; autorización a los agentes consulares para intervenir en sucesiones intestadas; supresión de la obligación de cumplir con el servicio militar en el territorio del otro Estado; inviolabilidad de los consulados e inmunidad a sus diplomáticos; garantía de respeto a los habitantes extranjeros en caso de ruptura de relaciones.⁴⁹ El tratado fue ratificado inmediatamente por el Congreso antes de que éste concluyera el período ordinario de sesiones. Finalizada su misión Cerruti regresó a Buenos Aires.

El intento porteño de celebrar un tratado con el Reino de Cerdeña

El diario de Paraná, *El Nacional Argentino*, divulgó el texto del tratado con Cerdeña, señalando que "era un triunfo de la diplomacia del Gobierno Central sobre los esfuerzos por consolidarse ante el exterior del disidente «Estado» de Buenos Aires" (...).⁵⁰ No obstante las optimistas declaraciones de este periódico, pronto se tuvo conocimiento en el territorio de la Confederación del intento del gobierno porteño por firmar a su vez un tratado con Cerdeña. Como en el caso del tratado con España, se trataba de neutralizar el reconocimiento externo a la Confederación. Este factor, el retraso en el canje de las ratificaciones del tratado ya firmado con la Confederación y la permanencia del encargado de negocios sardo Cerruti en Buenos Aires, fueron elementos que pusieron en guardia al gobierno de Paraná y llevaron incluso al canciller Gutiérrez a sospechar de la conducta observada por Marcello Cerruti.

El detonante del celo del gobierno confederado fue el conocimiento de un fragmento del mensaje del Ejecutivo bonaerense a las Cámaras en mayo de 1856, que decía lo siguiente:

En 1855 la aduana de Génova impuso al buque argentino *29 de Septiembre* derechos diferenciales de puerto. Nuestro Cónsul allí formalizó el competente reclamo ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, haciendo valer la ley de Buenos Aires que exoneró de derechos de puerto a los buques que traen cierto número de emigrados, y que son sardos en su mayor parte. El Ministro se negó a las exigencias del Cónsul, fundándose siempre en que Buenos Aires no tiene tratados de comercio y navegación con Cerdeña. Medió una larga correspondencia oficial y algunas conferencias. Instruido el Gobierno de todo esto, aunque aprobó el proceder de su Cónsul, le previno que por lo que debía hacer valer era la otra ley, tan liberal,

de Buenos Aires que igualó con los buques argentinos, en cuanto a derechos de puerto, a los de todas las Naciones amigas de más de 120 toneladas. Efectivamente, la alta rectitud del Gobierno de S.M. Sarda no pudo entonces desconocer la justicia que asistía al Gobierno del Estado de Buenos Aires: declaró equiparados en derechos de puerto a los buques de éste con los buques sardos, y además mandó devolver la diferencia de los que se habían cobrado al *29 de Septiembre*. Con este motivo, significó el Ministro el deseo de que interin se celebraba un tratado, se canjease al menos una declaración que asegurase igual beneficio a los buques de ambos Estados; y el Cónsul fue autorizado por aquel Gobierno para proceder en aquel sentido (...).⁵¹

En cuanto las autoridades de Paraná se enteraron de las intenciones del gobierno de Buenos Aires, el canciller de la Confederación Juan María Gutiérrez protestó firmemente al sorprendido encargado de negocios de Cerdeña Cerruti, llamando su atención a través de un oficio del 27 de mayo de 1856:

El abajo firmado no puede menos que hacer notar a V.E. que la situación excepcional en que se halla hoy la Provincia de Buenos Aires relativamente a la Confederación Argentina, debe aconsejar a los Gobiernos extranjeros el no celebrar tratados de ningún género con esa Provincia, a fin de no propender a prolongar una situación que no puede ser favorable a los intereses de las Naciones extranjeras y amigas; y esto con tanta más razón que los Gobiernos de Francia e Inglaterra, aliados del Gobierno de V.E., acaban de adoptar en la cuestión pendiente entre la Confederación y Buenos Aires una política cuyos resultados deben ayudar a la reincorporación de Buenos Aires al seno de la familia argentina. El abajo firmado se permitirá también recordar a V.E. que el Encargado de Negocios de S.M. Fidelísima solicitó del Gobierno de Buenos Aires su aquiescencia al tratado celebrado entre la Confederación y Portugal, y que aquel Gobierno se negó a ello porque no consideraba que fuese prudente contraer compromisos que pudieran más tarde traer dificultades para la unión de las dos partes de la Nación Argentina. El abajo firmado desea, pues, que V.E. se sirva instruir a su Gobierno de los inconvenientes que podrían ofrecer la celebración de tratados con Buenos Aires, e indicarle que un acto de esta naturaleza consagraria una política enteramente contraria a la que acaban de adoptar las más grandes potencias europeas en favor de sus intereses mismos. El abajo firmado no cree necesario entrar en ninguna otra consideración, pues está persuadido que el Gobierno de V.E., informado hoy como debe estarlo, de la política que han adoptado los de Francia e Inglaterra, no querrá por un acto que consagre una política opuesta, hacer más difícil la unión de los pueblos argentinos, y quizá atribuir a la desmembración del territorio de la Confederación, cuya integridad debe por una política bien entendida de las Naciones extranjeras, servir a los intereses europeos.⁵²

Cerruti se sorprendió ante la protesta del canciller del gobierno de la Confederación. El encargado de negocios sardo le contestó al ministro Gutiérrez que no había recibido de la Corte de Turin ninguna modificación para abolir los derechos diferenciales de puerto en favor de navios porteños, y agregó que pondría en conocimiento del ministro del Reino de Cerdeña las observaciones efectuadas por el gobierno de Paraná, añadiendo que la correspondencia entre el cónsul de Buenos Aires y el gobierno sardo no podía alterar la prosperidad futura de la Argentina, igualmente deseada por Paraná y por Buenos Aires.⁵³

La misión Huergo ante el gobierno de Cerdeña

Como se dijo, en julio de 1855 fue designado Delfin B. Huergo como encargado de negocios del gobierno de la Confederación Argentina ante los Estados de Cerdeña, Prusia y Portugal. Debido a la insuficiencia de medios financieros del tesoro de la Confederación, el enviado se comprometió a financiar de su peculio los gastos de la misión.⁵⁴

Llevaba Huergo precisas instrucciones del canciller Gutiérrez: hacer conocer a la Argentina, servir "los intereses morales y materiales de esta naciente República", defender la integridad nacional contra la tendencia separatista de Buenos Aires, procurar el arribo de educadores y hombres de ciencia, informar sobre el comercio europeo, promover la inmigración. Respecto del tratado de comercio entre la Confederación y Cerdeña, Huergo era instruido en los siguientes términos:

El Gobierno de Cerdeña ha dado algunos pasos para echar las bases de un tratado de comercio con el de la Confederación. V.S. ratificará en el ánimo de aquel Gobierno la ventaja de la realización de aquel pensamiento tan útil para ambos países, y particularmente para los súbditos sardos, que en tan considerable número afluyen a los mercados del Litoral.⁵⁵

Asimismo, las autoridades confederadas aprovecharon la particular situación política del Reino de Cerdeña, donde la casa de Saboya luchaba por la unificación italiana, para asociarla con la de la Confederación Argentina, que buscaba la reincorporación de la provincia disidente de Buenos Aires. El argumento de que ambos gobiernos trabajaban por la unificación de sus estados fue utilizado por el diplomático de la Confederación en sus gestiones ante el gobierno sardo.

Huergo llegó a principios de 1856 a la ciudad de París, para combinar sus esfuerzos con los efectuados por Juan Bautista Alberdi. El primero realizaría gestiones diplomáticas ante países de "segunda importancia" para el gobierno de la Confederación, en tanto Alberdi tenía a su cargo las mismas ante las "potencias de primera magnitud" -Francia, Inglaterra y España-. En ese momento tenía lugar en París el Congreso reunido para liquidar la guerra de Crimea. Huergo decidió aprovechar la

presencia del presidente del Consejo gubernamental de Cerdeña, conde Camillo Benso di Cavour, para tratar de lograr una entrevista. Cavour le concedió una audiencia para mediados de marzo. En ella, el presidente del gobierno sardo se mostró dispuesto a apoyar la consolidación de un gobierno "liberal e ilustrado" como el establecido en Paraná, señaló que unificaría criterios con lord Palmerston y el conde Waleski, y prometió a Huergo un nuevo encuentro en Turin.⁵⁶

El 9 de abril, Huergo fue recibido en la capital piamontesa con mucha cordialidad por el rey Vittorio Emanuele II. El mismo día, Huergo elevó al ministro de negocios exteriores del Reino de Cerdeña, Luigi Cibrario, un extenso memorándum, donde explicaba el estado político de la Confederación -que en opinión del enviado argentino era muy poco conocido en Cerdeña-, y trataba de destruir "las impresiones desfavorables que la tiranía de Rosas y sus excesos habían hecho sobre los que no conocen sino ese episodio desgraciadamente ruidoso de nuestra existencia política". En dicho memorándum, Huergo sostenía que Rosas había sido "el continuador de la política española en el Río de la Plata y el representante de los intereses monopolistas de Buenos Aires". Señalaba también que, luego de la caída de Rosas en Caseros, se había querido revertir el estado de cosas mediante derechos igualitarios sancionados en una Constitución liberal, pero Buenos Aires se había opuesto, pues veía en el fin del monopolio comercial el de su propia hegemonía política. Por esta causa dicha provincia se había alzado contra las autoridades establecidas en Paraná.

La segunda parte del memorándum estaba destinada a mostrar los beneficios que el gobierno de la Confederación acordaba al tráfico extranjero, con ventajas mutuas; beneficios que corrían serio peligro si Buenos Aires llegaba a ser reconocido como Estado independiente. También señalaba el documento que el gobierno de la Confederación prefería no someter por la fuerza a la provincia disidente, esperando que la reflexión condujera al gobierno bonaerense a incorporarse de manera espontánea al resto de la Confederación. En su parte final, el memorándum señalaba al canciller sardo que los gobiernos de Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos habían destacado sus agentes diplomáticos solamente ante el gobierno de Paraná para apoyar sus planes de progreso, y exhortaba a las autoridades del Reino de Cerdeña a imitar aquella actitud, puesto que las autoridades de la Confederación estaban dispuestas a evitar el desmembramiento territorial: una minoría de 250.000 pobladores -tal la población de Buenos Aires- no podía imponer su voluntad a la de trece provincias con 1.500.000 habitantes.⁵⁷

No obstante la buena disposición de las autoridades sardas -evidenciada en una segunda entrevista entre Huergo y Cavour el 9 de mayo de 1856-, no se registraron avances sustantivos respecto de la instalación de un agente sardo en Paraná. Huergo comunicó el resultado de sus gestiones a Alberdi para que éste hiciera lo posible desde París y Londres. Por su parte, Alberdi instaba al gobierno de la Confederación a

adoptar una actitud enérgica frente a los gobiernos que mantenían simultáneamente una doble representación en la Confederación y Buenos Aires, sugiriendo a éstos el retiro de tales enviados de la ciudad porteña. En marzo de dicho año, Alberdi expresaba al canciller Gutiérrez:

Si Inglaterra, Francia y los Estados Unidos ven que la Confederación tolera al Brasil, a Cerdeña, a Portugal, sigan en relaciones diplomáticas con Buenos Aires, los agentes de los grandes poderes, el día que se sientan aburridos en Paraná dirán a sus Gobiernos que es tontería no hacer como hacen los poderes secundarios. Para con éstos, *o todo o nada*.

En mayo de 1856, reiteraba Alberdi al ministro Gutiérrez:

El Gobierno sardo, como todos los de segundo orden, cambiará cuando se manifieste la actitud acordada por las grandes Naciones. Si no lo hace, nuestro Gobierno Argentino debe compelerlo a obrar así o cerrar todo trato con ellos. Si autoriza en los débiles lo que no autoriza en los fuertes, éstos invocarán el precedente seguido para los otros el día que les interese cambiar de conducta.⁵⁸

Desde París, Huergo reclamó a Cavour, a través de una nota del 29 de mayo, el retiro del encargado de negocios Cerruti de Buenos Aires, en beneficio del comercio mutuo y "para evitar las perturbaciones que podrían resultar de una política contraria a las relaciones oficiales con mi Gobierno [...]".⁵⁹ El canciller Gutiérrez, haciéndose eco de la tesis alberdiana, urgía desde Paraná a Huergo por una definición del gobierno sardo respecto de retirar su representación diplomática de Buenos Aires. Asimismo, le transmitía su preocupación por la eventual firma de un tratado entre Buenos Aires y Cerdeña, y el 28 de junio le encargó protestar por el armamento de súbditos sardos en territorio bonaerense —la legión agrícola-militar que bajo el mando de Silvino Olivieri se movilizó en 1856 para fundar *Nueva Roma* en las cercanías de Bahía Blanca—.⁶⁰

De acuerdo con sus instrucciones, Huergo explicitó ante las autoridades sardas su molestia por la aparente intención del gobierno de Turín de celebrar un convenio con el Estado de Buenos Aires, pues el mismo significaba "el reconocimiento implícito de una independencia que Buenos Aires no ha reclamado ni puede reclamar". La firma de dicho tratado, sugería Huergo, implicaría "complicaciones funestas a los intereses del comercio sardo, y sería además una ofensa gratuita al Gobierno General Argentino". El enviado de la Confederación también denunció el armamento de una legión de italianos en la ciudad porteña, la dilatada espera de una resolución respecto de la residencia definitiva de la legación de Cerdeña en la Confederación Argentina y la permanencia del encargado de negocios Cerruti en Buenos Aires.

Huergo no dejó de señalar que tanto el Imperio del Brasil como la Re-

pública de Chile se habían opuesto a todo acto que implicase el desmembramiento de Buenos Aires respecto de la Confederación, y que Buenos Aires, si bien estaba transitoriamente separada del resto de la Confederación, no era un país distinto de la última. Finalizaba Huergo exhortando a las autoridades sardas a otorgar un testimonio concreto de amistad hacia la Confederación, acreditando únicamente a su encargado de negocios en Paraná, como el resto de las potencias lo hiciera.⁶¹

Al no obtener una respuesta satisfactoria de la corte de Turín, Huergo abandonó París el 4 de septiembre para trasladarse a Berlín y continuar allí sus gestiones en pro del reconocimiento del gobierno de Paraná. Hallándose en la capital prusiana, el enviado del gobierno de la Confederación recibió la respuesta de Cavour, fechada el 31 de agosto de 1856, dando plena satisfacción a sus requerimientos, pues el jefe del gobierno saboyano comunicaba a Huergo el cese de los contactos diplomáticos con la provincia de Buenos Aires y el traslado de la residencia del encargado de negocios del Reino de Cerdeña a Paraná. El propio Cavour aclaraba que dicha medida había sido muy meditada y se había tomado previendo que la misma no afectara a los súbditos sardos establecidos en Buenos Aires y al "comercio floreciente que existe entre los Estados Sardos y aquella Provincia". Por consiguiente, si bien las autoridades saboyanas ordenaron el cese de las funciones de Marcello Cerruti como encargado de negocios en Buenos Aires, mantuvieron el consulado en dicha ciudad porteña y al agente consular bonaerense en Génova. El conde de Cavour esperaba que las autoridades de la Confederación comprendiesen que la casa de Saboya no podía dejar de proteger a millares de súbditos y renunciar al activísimo comercio de la marina mercante sarda en Buenos Aires. La existencia en este último Estado de "una autoridad que gobierna de hecho independientemente del poder soberano de la Confederación", le daba, según Cavour, el poder de adoptar represalias en perjuicio de los súbditos sardos.

Cavour también señalaba que, hasta ese momento, se había observado una posición de estricta neutralidad, acorde con la mantenida por las grandes potencias, pues el Rey no había considerado prudente innovar respecto de la política de éstas. Por lo tanto, la decisión de producir un vuelco en la actitud hacia el gobierno de la Confederación se llevaba a cabo luego de que Francia e Inglaterra lo hubieran realizado primero. Decía el ministro:

Pero siendo ahora plenamente establecido que por parte de las Cortes de Francia e Inglaterra, aunque no de los Estados Unidos, se ha llevado a efecto la determinación de romper las relaciones diplomáticas con la Provincia separada de Buenos Aires, y de establecer en Paraná la residencia de sus representantes, no hesita el Gobierno del Rey en valerse de esta variada condición de cosas para adherirse a las vistas de la Confederación Argentina. Me complazco en consecuencia en anunciar a S.S. que el Encargado de Negocios de Su Majestad cerca de los Gobiernos del Plata, re-

cibirá la orden de cesar sus relaciones diplomáticas con el Gobierno de Buenos Aires y de establecer su residencia oficial en la ciudad de Paraná, tan pronto como pueda tomar a este fin las disposiciones necesarias para proveer a la gestión de sus funciones consulares, cuyo desempeño depende de él en su calidad de Cónsul General.⁶²

Respecto de las relaciones comerciales entre Cerdeña y Buenos Aires, Cavour explicaba a las autoridades de Paraná que eran simplemente recíprocas en los hechos —como la legislación de la Confederación lo garantizaba— y no iban a regularse por medio de un tratado. En lo referente a la existencia de la legión italiana, Cavour sostuvo que sería formada por súbditos de varios Estados de la península y comandada por un italiano que no era sardo —Olivieri era natural de Abruzzi—, por lo que cualquier intento por desarmar dicha legión habría fracasado. Finalmente, el que sería uno de los artífices de la unificación italiana, afirmaba al enviado Huergo tener confianza en que las resoluciones de su gobierno y sus explicaciones satisficieran al gobierno de Paraná y obraran "para destruir plenamente aquellos temores que, según S.S. me escribe, habríanse concebido sobre nuestras intenciones (...)".⁶³

Huergo acusó recibo del despacho de Cavour desde Berlín el 15 de septiembre de 1856, mencionando los beneficios que se derivarían para el Reino de Cerdeña de apoyar la política del gobierno de Paraná, y las consecuencias positivas tanto para la Confederación como para la provincia de Buenos Aires del hecho de que las grandes potencias no persistieran en su anterior política.

Las gestiones del enviado Huergo también fueron exitosas en Berlín, donde obtuvo del gobierno de Prusia el nombramiento del primer agente diplomático alemán ante el gobierno de Paraná, Hermann von Gülich.

Finalmente, dificultades financieras insalvables para el gobierno de la Confederación forzaron, a principios de 1857, a dar por concluida la misión de Huergo. No obstante, lo conseguido por Huergo constituía todo un éxito del gobierno confederado en su puja con el de Buenos Aires por obtener el reconocimiento del gobierno de Cerdeña. El 22 de octubre de 1857, Gian Battista Cerruti, hermano de Marcello, fue ascendido como *applicato consolare de 1ª clase* y asumió la titularidad del Consulado General en Buenos Aires, mientras Marcello Cerruti, quien había renunciado como encargado de negocios sardo en la capital porteña, se trasladó a asumir dicho cargo en Paraná.

Las vinculaciones con la Santa Sede

Como en los casos de los demás gobiernos europeos, las relaciones del gobierno de la Confederación con la Santa Sede no fueron por cierto una excepción a la regla general de desesperada búsqueda por el reconocimiento externo. Así, ya en marzo de 1854, Urquiza obtuvo del delegado

apostólico en Río de Janeiro, monseñor Viera Borges, la designación de un Pro-Vicario Apostólico ante el gobierno de Paraná, cargo que recayó en el delegado eclesiástico José Leonardo Acevedo. Asimismo, Urquiza logró del Congreso, el 25 de septiembre de 1855, la aprobación de un proyecto para que se iniciaran los trámites de creación de la diócesis del Litoral, que comprendería las provincias de Entre Ríos, Corrientes y Santa Fe. Para reforzar su petición, Urquiza nombró a Salvador Giménez, cónsul pontificio en Montevideo, como agente confidencial del gobierno de la Confederación Argentina cerca de su Santidad Pío IX. El decreto de su nombramiento expresaba que el gobierno estaba "decidido a promover por todos los medios ordinarios el arreglo definitivo de la Iglesia Católica Argentina; a remediar por las vías constitucionales las necesidades que en todo orden la aquejan y a estrechar los vínculos de filial amor y respeto que la unen con el Padre Común (...)". Tiempo después, el 18 de abril de 1857, Urquiza nombraba como enviado extraordinario y ministro plenipotenciario ante la Santa Sede a Juan Bautista Alberdi, que sumaba esta misión a las otras que tenía asignadas ante los gobiernos de Francia, Inglaterra y España. Alberdi logró la erección de obispados y provisión de vacantes, presentando a la Santa Sede un memorial en el que describía la situación precaria de la Iglesia Argentina.⁶⁴

Si bien Urquiza no logró que todos sus objetivos se materializaran, consiguió que el Vaticano ordenara en 1857 al delegado apostólico Marino Marini trasladarse a la ciudad de Paraná. Una vez arribado a su destino, éste comunicó su nombramiento como delegado apostólico al vicario capitular de Buenos Aires, Mariano José de Escalada, el 23 de febrero de 1858, aclarándole que su jurisdicción abarcaba la diócesis de Escalada y el Estado de Buenos Aires. Monseñor Marini hizo entrega a Urquiza de una carta autógrafa del papa Pío IX, fechada el 10 de septiembre de 1857, en que éste presentaba a su delegado.⁶⁵

Al poco tiempo de las conversaciones de monseñor Marini con el gobierno surgió el plan de creación de la diócesis del Litoral. El 4 de agosto de 1858, monseñor Marini resolvió separar de la diócesis de Buenos Aires a las provincias de Entre Ríos, Corrientes y Santa Fe, conformando con ellas el Vicariato Apostólico Paranaense. La resolución fue comunicada a monseñor Escalada, quien se pronunció de acuerdo. El 17 de agosto Urquiza presentó al Papa al presbítero Luis Gabriel Segura y Cubas como candidato para ocupar la diócesis cuando se resolviera su erección canónica.⁶⁶

Además, el gobierno de Urquiza intentó conseguir de la Santa Sede la celebración de un concordato, para lo cual envió a Roma, en reemplazo de Salvador Giménez, a Juan del Campillo, como enviado extraordinario y ministro plenipotenciario en misión especial ante el Santo Padre. Del Campillo llegó a su destino en los primeros días de 1859, pero debió dar por terminada su misión en febrero de 1860 sin lograr su objetivo. De acuerdo con Sanguinetti, el fracaso de la misión del Campillo ante las autoridades de la Santa Sede se debió tanto a problemas del

papado, vinculados a la acción de las logias masónicas en el contexto de la lucha por la unificación italiana, como al criterio de los altos dignatarios de la Iglesia, renuente a firmar un concordato "con un gobierno que no contaba con el beneplácito general, en una república dividida y anarquizada".⁶⁷ El nuevo presidente Santiago Derqui, en su primer mensaje al Congreso, dio cuenta de lo ocurrido con la misión del Campillo:

Nuestro Ministro Plenipotenciario cerca de la Santa Sede, encargado de negociar un concordato que determine con precisión las relaciones entre la Iglesia y el Estado, ha vuelto de su misión sin haber conseguido llenar todos los objetos encomendados a su reconocida inteligencia. La situación de Roma, en estos momentos es probable que haya influido poderosamente en el mal éxito de una negociación tan importante, sin abandonar la esperanza de que el Gobierno argentino llegue más tarde a entenderse con el de Su Santidad sobre los puntos que han impedido con el más profundo pesar de los conflictos que afligen actualmente al magnánimo corazón de Pío IX.⁶⁸

Las relaciones de la Confederación y del Estado de Buenos Aires con sus vecinos

Las alternativas de la guerra entre la Confederación y el Estado de Buenos Aires tuvieron su proyección en los países vecinos. Como durante toda su historia, existían, tanto en unos como en otros, intereses entrelazados y antagónicos que podían proveer de alianzas políticas o llegar a causar la guerra. Consecuentemente, en el contexto de la pugna entre los dos Estados de la Argentina, los gobiernos de uno y otro bando buscaron como aliados a los gobiernos de las naciones limítrofes. Por esta razón debemos detenernos un momento en el rol jugado por estos países vecinos en la lucha entre los gobiernos de Paraná y Buenos Aires.

Brasil

La "diplomacia del patacón"

Durante la revolución de septiembre de 1852 en Buenos Aires —uno de los desafíos iniciales contra la autoridad de Urquiza—, las autoridades imperiales observaron una actitud que puede calificarse como de "neutralidad activa". Negaron categóricamente la ayuda solicitada por su aliado, el vencedor de Caseros, pues para el Imperio la división del territorio argentino en dos Estados rivales resultaba acorde con su política hegemónica en el Río de la Plata, acentuada tras la caída de Rosas. Obsesionada con la idea de una eventual reconstrucción del ex virreinato

del Río de la Plata por la consolidación del poder de Urquiza o de las autoridades porteñas, la diplomacia brasileña procuró explotar a su favor la guerra entre Buenos Aires y la Confederación, estudiando los sucesos y los hombres para inclinarse después donde estuviesen las ventajas.⁶⁹ En el caso del gobierno de Paraná, las autoridades imperiales procuraron aprovechar el talón de Aquiles de la Confederación —su angustia financiera— ofreciendo patacones a cambio de ventajas específicas. Esta estrategia de la diplomacia imperial ha sido denominada por la mayoría de los autores la "diplomacia del patacón".

Empeñado en no ceder los privilegios obtenidos con los tratados precedentes a Caseros, y con la caída de su principal obstáculo —Rosas—, el Imperio no consintió ninguna situación en el Río de la Plata que pudiese amenazar las ventajas conseguidas. En este contexto, a principios de 1855, la escuadra brasileña, comandada por el almirante Pedro Ferreira de Oliveira remontó el Paraná, decidida a demostrar la fuerza frente a las autoridades paraguayas. El Imperio no requirió un permiso previo para penetrar con una flota de guerra en dicho río, jurisdicción de Buenos Aires, por lo cual generó una cuestión con el gobierno porteño. Su ministro de Gobierno Valentín Alsina mandó, el 28 de junio de 1855, una nota de protesta a la legación brasileña. El ministro Joaquín Tomás de Amaral contestó con ambigüedad: "Brasil tiene derecho a navegar los ríos en cuyos afluentes posee puertos". Alsina le retrucó que sin autorización Brasil *no podía*, y el ministro brasileño, despojándose esta vez de sutilezas diplomáticas, le contestó que los hechos demostraban que *si podía*.⁷⁰ Finalmente, el entredicho fue solucionado diplomáticamente con las explicaciones aportadas por el ministro Amaral. No obstante, el episodio fue debatido durante todo ese año por sus implicaciones: la hegemonía brasileña en el ámbito del Río de la Plata y el escaso interés del Imperio en el eco que sus acciones podían tener en los Estados rioplatenses.

A su vez, Juan María Gutiérrez, ministro de relaciones exteriores de la Confederación, se creyó a mediados de 1854 en el deber de inquirir la causa de la invasión brasileña a la República Oriental. Después de todo, la Confederación era garante de la independencia oriental por el tratado de 1828. Como no había ministro brasileño en Paraná, y como claro síntoma de displicencia de la diplomacia imperial, la respuesta demoró un año en llegar. Luego de ser designado ministro ante la Confederación, el 2 de julio de 1855, el mencionado Amaral hizo referencia al cruce del río Paraná por parte de las naves imperiales, afirmando que Brasil había ordenado el cruce de Oliveira en enero de dicho año debido a que "desde mucho tiempo atrás estableció como base de su derecho público la libre navegación de un río común por los ribereños", y aclarando que era suya la parte superior del Paraná y Paraguay. También afirmó Amaral que Brasil respetaba "la soberanía e independencia de los Estados vecinos".⁷¹

*La misión del vizconde de Abaeté ante la Confederación
(febrero-marzo de 1856)*

Después de los pactos de convivencia de diciembre de 1854 y enero de 1855, el Imperio resolvió continuar las negociaciones de los tratados pendientes con la Confederación desde los años inmediatamente anteriores a Caseros. Creía necesario y oportuno dar este paso, dado que el acercamiento de los gobiernos de Buenos Aires y Paraná implicaba la posibilidad de reunificación, y esta alternativa era percibida como peligrosa para los intereses brasileños en el Río de la Plata. También debe tenerse en cuenta que Paraguay se estaba volviendo una amenaza para las autoridades imperiales, que veían complicarse por culpa del presidente Carlos Antonio López la política pacientemente implementada desde 1851. José María Rosa explica el alcance del "problema Paraguay" para la diplomacia brasileña, en los siguientes términos:

La república guaraní con su numerosa población, riqueza fuera de sobornos, ejército suficiente y, sobre todo, espíritu celosamente nacionalista madurado en los años de aislamiento, era un hueso difícil de roer. Podía ser un peligro tan grande como el de la Confederación de Rosas, con el agravante que entre los argentinos pudo encontrarse auxiliares y en Asunción se hacía más difícil. De allí las tres medidas tomadas (...) adquirir armamentos para un ejército que expedicionaría por tierra desde Río Grande, retirar a Pereira Pinto de Montevideo para evitar complicaciones europeas e inducir a Urquiza (y en Brasil se sabía la manera) a tomar posición junto al Imperio.⁷²

De esta manera, contando las autoridades imperiales con el poderoso incentivo para atraer al gobierno de Urquiza -los patacones-, y necesitado de apoyo financiero el gobierno de la Confederación por sus problemas económicos, ambos decidieron que el ministro Paulino Limpo de Abreu, vizconde de Abaeté, se trasladara a Paraná a fin de llevar adelante una misión diplomática.

La llegada del vizconde de Abaeté y sus contactos con Urquiza provocaron vivos comentarios en Buenos Aires. El ministro imperial había arribado a la capital de la Confederación en los días del fracaso de la gestión negociadora de Juan Bautista Peña y de la ruptura de los tratados de convivencia. Estas circunstancias daban pie a conjeturas y sospechas en uno y otro bando, alimentadas desde la prensa. Así, el periódico porteño *La Tribuna* denunciaba el propósito de una alianza defensiva y ofensiva entre la Confederación y el Imperio. La opinión de este periódico tenía una cuota de verdad: Urquiza deseaba respaldarse en el Imperio en su lucha contra la disidencia porteña. Pero las autoridades imperiales no estaban a favor de ninguna de las dos partes. El mantenimiento del *status quo* definido en términos de la diplomacia de Río incluía también el de las hostilidades entre Buenos Aires y Paraná.

El tratado secreto de Paraná (7 de marzo de 1856)

A fines de febrero de 1856 se iniciaron las conferencias entre el vizconde de Abaeté y el ministro de relaciones exteriores de la Confederación Argentina, Juan María Gutiérrez. Ambos discutieron respecto del proyecto presentado por el vizconde de Abaeté, cuyo contenido reeditaba en buena parte los tratados firmados por Lamas en 1851. Abaeté había llegado en buen momento para obtener ventajas del gobierno de la Confederación. La situación de éste se había complicado: Buenos Aires había protestado por las incursiones de José María Flores y Jerónimo Costa, y, a su vez, el ejército de Mitre perseguía a Flores ocupando territorio santafesino. El gobierno de Paraná estaba dispuesto al acercamiento con el Imperio y a concederle lo que fuese a cambio de obtener la capacidad de anular la disidencia porteña. Por su parte, el Imperio quería asegurar su posición predominante en el equilibrio de poder rioplatense.

Urgido el gobierno de Paraná por la necesidad de contar con la alianza de Río de Janeiro y de sus patacones contra el Estado de Buenos Aires, no surgieron dificultades para aceptar la postura brasileña. De este modo, la negociación se cerró rápidamente: el tratado de amistad, comercio y navegación fue firmado el 7 de marzo de 1856, y el 25 de junio se canjearon las ratificaciones.

Por este tratado de Paraná, que se conservó en secreto, ambas partes se comprometían "a no apoyar directa o indirectamente la segregación de porción alguna de los territorios de la otra, ni la creación en ellos de gobiernos independientes, en desconocimiento de la autoridad soberana legítima respectiva" (artículo 2°). Así quedaban condenadas las tendencias separatistas de Río Grande y de Buenos Aires.

Por los artículos 3° y 5°, las autoridades del Imperio y la Confederación "confirman y ratifican el reconocimiento de la independencia del Paraguay y se obligan a defender la independencia e integridad de la República Oriental conforme a las estipulaciones de la convención de 1828". Por el artículo 4° de este Tratado, ambos firmantes consideraban atacada la independencia uruguaya en los casos que posteriormente se establecieran con su gobierno, lo que implicaba admitir que podría no llegarse a un acuerdo. La conquista declarada y la intervención política extranjera en el cambio o elección de un gobierno se señalaban como casos de ataque a la independencia, y en consecuencia de defensa de las partes contratantes, prescindiendo del consentimiento del gobierno defendido.

Las demás estipulaciones del tratado firmado en Paraná eran copias textuales del tratado de Lamas. Establecían las relaciones de comercio y navegación entre el Imperio y la Confederación sobre la base de la "perfecta igualdad y benévola reciprocidad", incorporando el principio de la "nación más favorecida". Declaraban expresamente los artículos que constituían contrabando de guerra. Mantenían la libre navegación de los

rios, anteriormente estipulada por Urquiza, incluso en el caso de que estallara la guerra entre cualquiera de los estados del Río de la Plata o sus afluentes.

El tratado de Paraná fue mantenido con carácter reservado en las cancillerías pero su firma fue celebrada con fiestas públicas. No obstante, más allá de estas expresiones de júbilo, la alianza entre Urquiza y el Imperio contra Buenos Aires no se concretó en 1856. Contra los deseos de Urquiza, la hábil diplomacia imperial nunca estaría dispuesta a ello: el respaldo militar del Imperio al presidente de la Confederación podría fortalecerlo y convertirlo en un nuevo Rosas. Ya con Caseros había sido bastante. Tampoco se concretó una alianza entre la Corte de Río y Urquiza contra Paraguay, pues desde la óptica imperial la posibilidad de una guerra paraguayo-brasileña se diluyó con la misión de José Berges a Río de Janeiro, pues éste firmó con el ministro José María da Silva Paranhos los tratados de amistad y navegación del 6 de abril de 1856. El primero de éstos postergaba la discusión de límites por seis años, y el último admitía el cruce de las cañoneras imperiales. El Imperio no tuvo necesidad, momentáneamente, de respaldarse en Urquiza. El saldo de las negociaciones de 1856 fue demasiado pobre para el gobierno de la Confederación, que había negociado con el Imperio a cambio de prácticamente nada.⁷³

*La misión de José María da Silva Paranhos.
Los tratados de noviembre-diciembre de 1857*

La inminencia de una guerra entre Paraguay y el Imperio parecía amenazar la paz de la región en 1857. La reglamentación fluvial establecida por el presidente paraguayo Carlos Antonio López prácticamente invalidaba lo estipulado en el tratado de abril de 1856. Sin embargo, el Imperio estaba dispuesto a cerrar este episodio en forma pacífica, y envió a José María da Silva Paranhos, que acababa de dejar el Ministerio de Relaciones Exteriores, en misión ante la Confederación y Paraguay.

Previamente, y consciente de los temores abrigados por el gobierno porteño respecto de una eventual alianza entre la corte de Río de Janeiro y Paraná contra el Estado disidente, el 10 de octubre de 1857, Paranhos pasó por Buenos Aires y en contacto con sus autoridades aseguró la neutralidad del Imperio en las disidencias entre el gobierno porteño y el confederado, señalando el carácter pacífico de su misión al Paraguay.

El 14 de octubre el plenipotenciario imperial pasó a Concepción del Uruguay y luego a San José, donde permaneció una semana con Urquiza a solas, como había sucedido el año anterior con Abaeté. Paranhos estaba interesado en concluir una convención fluvial para la navegación en común de los ríos Paraná, Paraguay y Uruguay, un tratado de extradición de criminales y esclavos, y otro de límites. Concluidas sus conferencias con Urquiza, el enviado brasileño se dirigió a Paraná, pero aquí

la firma de los tratados se demoró hasta la llegada del buque que conducía al barón de Mauá.

La convención sobre navegación y comercio de los ríos fue firmada el 20 de noviembre de 1857 y ratificaba la de Abaeté del año anterior: la libre navegación fluvial de los estados ribereños del Plata se hacía extensiva a los buques de guerra. Pero la propuesta brasileña de la firma de los tratados había sido admitida por Santiago Derqui, ministro del interior, y Bernabé López, ministro de relaciones exteriores del gobierno de la Confederación, como precio aceptable a cambio de 300.000 patacones que ofrecía el Imperio. Consecuentemente, el 27 de noviembre de 1857, en el despacho del ministro de relaciones exteriores, Paranhos firmaba el protocolo del empréstito solicitado por el gobierno de Paraná, convenido y prometido en San José a nombre del emperador, para auxiliar a su "antiguo aliado y amigo", evocando los tiempos de Caseros, dadas las "circunstancias actuales de su administración y hacienda" —en explícita referencia a la angustiosa situación financiera del gobierno de la Confederación—. Las autoridades del Imperio liberaban a las de Paraná el monto de 300.000 patacones en seis mensualidades, a contar desde el 1° de diciembre de 1857. La primera cuota subiría a 100.000 patacones y las restantes se reducirían a 40.000 cada una. Este protocolo fue confirmado por un tratado firmado el día siguiente, 28 de noviembre.⁷⁴

El empréstito se complementó con la fundación de un banco de emisión y descuento, a cargo del financista brasileño barón de Mauá. El banco abrió sus puertas en la ciudad de Rosario el 2 de enero de 1858, y el gobierno de Urquiza creyó que con esta operación habían concluido las penurias financieras de la Confederación. Sin embargo, pronto llegó la decepción, pues el oro extraído del banco era transferido a Buenos Aires donde la tasa de interés era mayor. En consecuencia, los descuentos debieron ser suspendidos para evitar favorecer a los porteños.

A su vez, el tratado de extradición fue firmado el 14 de diciembre de 1857 y, en contradicción con la Constitución de 1853, el gobierno de Paraná aceptaba que los esclavos brasileños no perdieran su condición de tales por el solo hecho de pisar suelo argentino. Finalmente, por el tratado de límites, la Argentina renunciaba a cualquier pretensión sobre Misiones al oeste de los ríos Pepirí Guazú y San Antonio. La prensa confederada mantuvo en un comienzo un discreto silencio sobre la negociación. Los convenios fueron ratificados rápidamente por Urquiza y por el emperador. Sin embargo, el Congreso de Paraná tardó en aprobarlos, pues lo hizo recién en julio y septiembre de 1858 en sesiones reservadas. No obstante, los tratados de extradición y límites finalmente no se canjearon. Al enfriarse las relaciones de Urquiza con el Imperio, debido al incumplimiento de la promesa de éste de ayudar en una guerra contra Buenos Aires, el presidente argentino decidió no hacer el intercambio. El único convenio que entró en vigencia fue el de navegación, cuyo canje de ratificaciones fue realizado el 20 de julio de 1858.⁷⁵

Como ya se mencionara, la prensa confederada había mantenido si-

lencio mientras se llevaban adelante las negociaciones con vistas a los tratados de Paraná. Pero una vez conocido su contenido, el tratado de límites —que invocaba el principio del *uti possidetis* netamente favorable a las apetencias brasileñas— fue atacado por el Congreso y la prensa de la Confederación. El periodista Carlos Bouquet, desde *El Imparcial* de Córdoba, criticó el tratado de límites con especial virulencia, afirmando que “nos despoja de una gran porción de territorio, 4500 leguas”, y señalando a Derqui como el responsable de este despojo.⁷⁶ Esta repercusión, sumada a la presión parlamentaria en ascenso, hizo a Derqui ceder posiciones y finalmente, como se dijo, los tratados de límites y de extradición de esclavos, claves para los intereses brasileños, no fueron canjeados. Paranhos y la diplomacia del patacón en cierta forma habían fracasado.

La misión de la Peña a Montevideo y Rio de Janeiro

El Imperio necesitaba un tratado que mantuviese el *statu quo* en el equilibrio de poder rioplatense y fijara, a la vez, la posición internacional del Estado uruguayo como una nación independiente, dado que desde la convención de 1828 los acuerdos firmados respecto de la cuestión oriental hacían aparecer a Uruguay como un actor pasivo, dependiente de la voluntad de sus vecinos en el Plata.

Por su parte, las autoridades de la Confederación querían ir más allá del mantenimiento del *statu quo*. Buscaban la alianza de Uruguay y Brasil para doblegar a la discolia Buenos Aires, y el hecho de haber propuesto estos países conversaciones conjuntas en Rio de Janeiro aparecía como una puerta abierta a los representantes argentinos. A comienzos de mayo, Luis José de la Peña, vinculado con los renovados intentos de lograr la asistencia del Uruguay, fue nombrado plenipotenciario en Montevideo y Rio de Janeiro. En ese momento Paranhos regresaba de su larga y fructuosa misión en el Rio de la Plata y de la Peña lo acompañó hasta Montevideo. Las largas entrevistas mantenidas por los políticos de Paraná con el representante brasileño permitían suponer que éste podía recomendar a su gobierno un cambio de política, otorgando el apoyo que la Confederación necesitaba.⁷⁷

La finalidad manifiesta que la Confederación perseguía pues con la misión de la Peña era arreglar con Brasil la cuestión de las relaciones con Uruguay, pero el objetivo principal era lograr una alianza con aquél contra Buenos Aires, y esto paradójicamente no era secreto ya que fue comentado a los agentes extranjeros acreditados en Paraná.⁷⁸ El hecho de que las autoridades de la Confederación tuvieran bastante confianza en el resultado positivo de la misión quedó demostrado por la falta de apoyo manifestado al representante británico William Christie, quien hizo un postrer esfuerzo de mediación entre las partes en los últimos meses de 1858, antes de retirarse del país. La situación favorable a la Con-

federación se vería aún más incrementada cuando, a principios de 1859, apareciera Paraguay como potencial aliado.⁷⁹

En el lapso de seis meses, en la segunda mitad de 1858, la misión de la Peña trató denodadamente de lograr la ayuda brasileña contra Buenos Aires pero sin poder ofrecer al Imperio nada a cambio. Este impedimento se vio reforzado al haber recibido los representantes británico y francés en Rio de Janeiro, a comienzos de mayo, la orden de presionar al gobierno brasileño de abstenerse de intervenir en los asuntos internos de la Argentina.⁸⁰

Durante el tiempo que de la Peña permaneció en Montevideo, el enviado de la Confederación recibió seguridades del ministro Paranhos de que éste movería su influencia en la Corte para obtener la ayuda para las autoridades de Paraná. Pero una vez en Rio de Janeiro, de la Peña debió esperar que el ministro de relaciones exteriores hiciera el nombramiento del representante brasileño que debía negociar con el enviado argentino y con Andrés Lamas, ministro uruguayo ante la Corte de Brasil. De la Peña fue recibido oficialmente el 7 de agosto y los representantes brasileños recién fueron elegidos el 19 de octubre. En el interin, el enviado del gobierno de Paraná fue entretenido con el planteo de diversas cuestiones, tales como la noticia de la expedición naval norteamericana contra Paraguay; declaraciones en favor de una alianza mutua contra Buenos Aires; factibilidad de una cuádruple alianza, incluido Paraguay; y el nuevo conflicto entre Brasil y Uruguay por los tratados de comercio.⁸¹

A la vez, un nuevo obstáculo se presentó a la misión de la Peña cuando la cámara de Diputados del Congreso de Paraná decidió postergar para el año siguiente la consideración de los tratados sobre límites y extradición, firmados el año anterior con el ministro Paranhos. El representante brasileño en Paraná Amaral hizo entonces uso de toda la presión diplomática para lograr que se revirtiera la decisión. El representante británico Christie dejó un significativo testimonio de lo sucedido en su informe:

M. Amaral (ministro brasileño ante la Confederación) había informado anteriormente a su gobierno que temía que no se promulgase la Convención o por lo menos que se la demorase, y recibió con el tiempo instrucciones de declarar en la forma más enérgica al General Urquiza y a su gobierno que el Gobierno del Brasil no entablaría negociaciones con el Señor Peña mientras las Convenciones no fuesen aprobadas. Cartas personales al mismo efecto fueron escritas al General Urquiza desde Rio por estadistas que tienen relaciones amistosas con él.

El 27 de septiembre (las sesiones iban a cerrar el 30) la Cámara de Diputados aprobó una resolución por la cual se posponía hasta la próxima sesión la consideración de las Convenciones. M. Amaral fue inmediatamente a ver al general Urquiza y le leyó las instrucciones que había recibido. El General Urquiza le dijo de no prestar atención a lo que había sucedido.

que los Diputados eran muchachos y que lo que habían hecho podía ser deshecho y que las Convenciones serían aprobadas antes de la clausura de las sesiones. Al día siguiente la Cámara de Diputados rescindió su voto de postergación, y las Convenciones fueron rápidamente aprobadas por ambas Cámaras.⁸²

A comienzos de octubre de la Peña tuvo algunos indicios de que su misión comenzaba a progresar, pero unas semanas después su expectativa se debilitó al enterarse de que los representantes brasileños nombrados para las negociaciones eran Paranhos y Soares de Souza, vizconde del Uruguay, ambos contrarios a la política de la Confederación. Paranhos ya se había desdicho de sus promesas realizadas en Paraná y Montevideo y, en ese momento, se oponía a una alianza brasileño-confederada contra Buenos Aires. No obstante, en la primera reunión de los plenipotenciarios se encomendó a Lamas la preparación de un proyecto en el que se establecieran los términos de la independencia del Uruguay, y a de la Peña un borrador de tratado de alianza.⁸³

En el bosquejo redactado por de la Peña quedaba claramente establecida la clase de alianza que la Confederación deseaba para su enfrentamiento con Buenos Aires. Los tres signatarios se comprometían en una alianza ofensiva-defensiva cuyo objetivo era integrar Buenos Aires a la Confederación. Paraguay sería invitado a participar de la alianza. La iniciativa en la guerra la tendría el gobierno de la Confederación, pero Brasil contribuiría con hombres y con su fuerza naval, y Uruguay también con hombres. Sin embargo, esta tratativa se vio truncada al enterarse de la Peña de que los que se suponía eran representantes plenipotenciarios, en realidad sólo tenían instrucciones de recibir propuestas y comunicarlas a su gobierno.⁸⁴

De la Peña recibió a fines de noviembre la orden de dar por terminada su misión y regresar a su país. Pero como a mediados de diciembre se produjo un cambio de gabinete en la corte de Brasil y Paranhos fue nombrado ministro de relaciones exteriores, de la Peña prolongó su retiro para mantener nuevas conversaciones, que finalmente lo convencieron de que el nuevo gabinete no albergaba intención alguna de establecer una alianza. Con todo, el 2 de enero de 1859, de la Peña obtuvo un tratado que reglamentaba las relaciones de la Confederación y Brasil respecto del Uruguay. Luego, para disimular su derrota diplomática, el enviado argentino alegó un llamado urgente de su gobierno y dio por terminada su misión.⁸⁵

En el tratado sellado el 2 de enero, los ministros plenipotenciarios de Brasil, el Estado Oriental y la Confederación Argentina repitieron y reforzaron las estipulaciones de acuerdos anteriores, acerca del reconocimiento de Uruguay como estado independiente y la garantía de la neutralidad del territorio oriental por parte del Imperio y la Confederación. El ministro de la Peña volvió decepcionado: había ido a buscar la alianza con el Imperio y debió conformarse con la neutralidad del territorio

oriental. Brasil había entretenido hábilmente tanto a los miembros del gobierno de la Confederación como a sus representantes, en espera de la ratificación de sus convenciones. Una vez logrado esto, no existía ningún incentivo que lo llevara a participar en la alianza buscada por el gobierno de Paraná.

El Estado Oriental

La participación de Buenos Aires en la sublevación oriental y la importancia de la cuestión oriental en la agenda del gobierno de la Confederación

Caseros había consagrado la hegemonía brasileña sobre el escenario rioplatense en general y sobre el Estado Oriental en particular, cuya vida política interna no había logrado estabilizarse. En marzo de 1856, luego de un largo período de revoluciones y disturbios, ascendió al gobierno oriental el presidente Gabriel Antonio Pereira, integrante del partido colorado, derrotando la candidatura del general César Díaz, sostenida por los conservadores. Pero Pereira debió enfrentar a las fuerzas conservadoras, decidiendo el destierro del general Díaz, Juan Carlos Gómez y otros miembros de la oposición, quienes se dirigieron posteriormente a Buenos Aires. Los conservadores entonces recurrieron a las armas y organizaron una sublevación que contó con el aporte de fuerzas del general Díaz organizada desde Buenos Aires.

Como en los días de la expedición de los Treinta y Tres Orientales, la capital porteña había consentido la preparación de una expedición dirigida al territorio uruguayo. El gobierno de Pereira decidió solicitar la intervención de la Confederación y el Imperio, de acuerdo con las estipulaciones de la convención de 1828 y del tratado de marzo de 1856, que comprometían el apoyo de la Confederación y del Brasil para defender la independencia y la integridad oriental.⁸⁶ El Imperio reforzó de inmediato su guarnición en Montevideo, con el propósito de evitar nuevos desembarcos de fuerzas provenientes de Buenos Aires. Por su parte, y con rapidez sorprendente, el general Urquiza reunió 400 hombres para entrar en campaña y los situó sobre el paso de Paysandú, dispuesto a invadir el territorio oriental. Pero al conocer la derrota de las fuerzas de César Díaz emprendió el regreso a su cuartel de San José.

Nuevamente el territorio oriental se convertía en manzana de la discordia, esta vez con el protagonismo de tres actores en vez de dos: el Imperio, la Confederación y el gobierno de Buenos Aires. El último fue acusado por las autoridades, la prensa y la opinión de Montevideo, Paraná y Río de Janeiro, como instigador y cómplice de la revolución conservadora finalmente abortada. Existían en verdad elementos fuertemente incriminatorios: el levantamiento había sido organizado en territorio bonaerense, y con dinero, armas, buques de guerra y hombres de dicha

provincia. El gobierno de Buenos Aires contraatacó señalando que era neutral y acusando al gobierno oriental de haber observado siempre una política de hostilidad para con las autoridades porteñas.⁸⁷

La guerra civil en Uruguay estalló en el momento que Urquiza preparaba su expedición armada contra Buenos Aires. Desde la óptica del gobierno instalado en Paraná, la caída de Pereira hubiera reforzado la disidencia porteña, y alejado las esperanzas de reincorporar la provincia rebelde al seno de la Confederación. La neutralidad del territorio oriental resultaba vital para una Confederación hostigada por la rebeldía porteña, por la inestabilidad de algunas situaciones provinciales —que el Estado de Buenos Aires procuraba explotar a su favor— y por la falta de solidez financiera. Por su parte, la presencia de emigrados orientales en Entre Ríos constituía una amenaza a la estabilidad del Uruguay y al ser una fuente de preocupación de las autoridades orientales —y de las imperiales— fue un ingrediente adicional que estuvo presente en las negociaciones entre los representantes del Uruguay, el Imperio del Brasil y la Confederación Argentina.

Por otro lado, la acción coordinada entre la Confederación y el Brasil, emprendida para abortar la conspiración urdida desde Buenos Aires, proporcionó a Urquiza la oportunidad de intentar obtener la ayuda uruguaya y brasileña para obligar a Buenos Aires a reincorporarse a la Confederación. Con ese fin, en febrero de 1858, Alberto Larroque, un educador francés que había vivido varios años en Entre Ríos, fue enviado en misión secreta a Montevideo. Su objetivo era obtener la aprobación de Brasil y Uruguay para constituir "una alianza contra el Estado o Provincia de Buenos Aires".⁸⁸ El ministro brasileño en Montevideo dejó el asunto en manos de sus superiores en Río de Janeiro y el gobierno uruguayo, influido por Brasil, se opuso, alegando que toda la situación del Río de la Plata debía ser tratada en forma conjunta por los tres países en la capital brasileña.⁸⁹

De todas maneras, la política de la Confederación hacia marzo de 1858 aparecía como contradictoria, pues las autoridades de ésta habían enviado al gobierno porteño, en el lapso de dos meses, primero, una nota amenazadora y, luego, una conciliadora. Gran parte de esta confusión provenía de las desavenencias entre Urquiza, el vicepresidente del Carril y el ministro Derqui. No obstante, la evidencia señalaría, en opinión de Scobie, que las autoridades de la Confederación estaban decididas a llegar a la unificación, incluso apelando a la guerra. Esta disposición se sostenía en la esperanza de Urquiza de lograr una alianza con Brasil y el Uruguay. La respuesta negativa en este sentido le llegó al vicepresidente del Carril cuando, a mediados de abril, el ministro Amaral le hizo saber:

1° Que el Gob^{no} de S.M.I. no se cree autorizado por ning^o de los tratados ni convenios existentes para ligarse ofensivam^{te} con los Gob^{nos} de la Confed^{on} y el E.O. contra el Estado de Buenos Ay^s p^a una guerra interior; en la que debe ser completam^{te} neutral.

2° Que aceptará una negociación con aquella corte y nombrará Plenipotenciarios para arreglar y concluir el tratado definitivo de Paz, que debe hacerse por el art^o tal de la Convención del año de 1828.

3° Que el Gob^{no} del Brasil aconseja, y se prestará al empleo de los medios pacíficos, p^a resolver la question de B^a Ay^s, en q^{to} se lo permitan las condiciones de la mas perfecta neutralidad.⁹⁰

No obstante esta respuesta, el gobierno de la Confederación decidió nombrar a Luis de la Peña como enviado plenipotenciario ante los gobiernos de Montevideo y Río de Janeiro, como se ha visto en el apartado anterior.

Un proyecto de independencia absoluta del Estado de Buenos Aires: la "República del Plata" (marzo de 1857) de Mitre, frente a los "Estados Unidos del Plata" del oriental Juan Carlos Gómez

Ante la sospecha de una posible alianza de Urquiza con el Brasil, y la aparente fuerza que en ese momento presentaba el partido federal, desde su artículo en *El Nacional* de marzo de 1857, Bartolomé Mitre propuso la idea de una República del Plata independiente de la Confederación. Años más tarde, dicha idea le sería recordada y echada en cara en el curso de la dura polémica mantenida con el oriental Juan Carlos Gómez, sobre los orígenes de la Guerra del Paraguay y debido a que Mitre se vanagloriaba del "beneficio práctico de la nacionalidad y de la libertad" que le debía la Argentina. Mitre respondió a las críticas diciendo:

El proyecto de la República del Plata, que no fue sino un balbuceo de periódico, tenía por objeto arrebatar la bandera de la nacionalidad del gobierno del Paraná para hacernos el núcleo de la organización o reorganización, invitando a las provincias a adherirse a una confederación sobre la base de Buenos Aires. Esa misma idea la había iniciado Sarmiento... Fue uno de los tantos medios con que constantemente he procurado mantener vivo el sentimiento de la nacionalidad de Buenos Aires [...].⁹¹

Vale acotar que en octubre de 1857, y a través de Paranhos, la diplomacia brasileña alentó el propósito de Mitre.

El proyecto de la "República del Plata" contó a su vez con un contraproyecto: el de los Estados Unidos del Plata, formulado por el oriental Juan Carlos Gómez. Enemigo a la vez de las autoridades del Imperio —desde que habían ocupado el territorio oriental— y de los "tiranos que defendían el Plata contra los brasileños" —en referencia a caudillos como Urquiza y el paraguayo López—, Gómez era un romántico que encontró eco en los pandilleros porteños y en los conservadores montevideanos, entonces en la oposición. Lanzada desde *La Tribuna* de Buenos Aires, la

propuesta de Gómez consistía en la federación de Uruguay y Buenos Aires, como primer paso para la construcción de los Estados Unidos del Plata, que comprenderían las partes separadas del antiguo virreinato. Esta alternativa de unión entre los Estados porteño y oriental era considerada inaceptable tanto por Brasil como por Inglaterra. El proyecto de Gómez resultaba excesivamente audaz, pero proveyó la base ideológica a la revolución conservadora mencionada arriba.

El tratado de enero de 1859 entre la Confederación, Brasil y Uruguay, complementario de la convención de 1828

Como ya se explicó en un apartado anterior, Luis de la Peña partió como enviado de la Confederación a Montevideo y Río de Janeiro en busca de una alianza con Uruguay y el Imperio en contra del Estado de Buenos Aires. De la Peña llegó a Montevideo en compañía de Paranhos y éste mantuvo las expectativas del enviado argentino con sus afirmaciones de que intentaría influir favorablemente en las altas esferas del gobierno de Río. A su vez, de la Peña intentó mejorar las relaciones entre Uruguay y el Brasil, tensas por el rechazo del Senado uruguayo al tratado de límites. Sugirió además el envío de una misión oriental a Paraná para obtener alguna excepción en los aranceles diferenciales.⁹²

Como se sabe, la misión de la Peña ante el gobierno imperial cuyo objetivo era lograr una alianza en contra de Buenos Aires no prosperó. Como el regreso del enviado del gobierno de Paraná con las manos vacías habría sido muy impolítico, los representantes brasileños aceptaron discutir el tratado sobre el Uruguay. Luego de varias reuniones, los plenipotenciarios de los tres países firmaron el tratado del 2 de enero de 1859. Este confirmaba las disposiciones de los pactos anteriores en cuanto al reconocimiento de la República Oriental como una nación libre e independiente, garantizando su integridad y neutralidad bajo la custodia del Imperio y de la Confederación.

Paraguay

La misión Derqui al Paraguay. El reconocimiento de la independencia y los tratados de julio de 1852

En los últimos tiempos del gobierno de Rosas las relaciones con Paraguay habían alcanzado tal punto crítico que la guerra estaba siendo considerada como una posibilidad. Para revertir esta situación, comunicar el reconocimiento de la independencia —una de las condiciones impuestas por el Brasil a sus aliados— y acordar tratados de límites, amistad, comercio y navegación, poco después del triunfo de Caseros, Urquiza decidió enviar a Santiago Derqui al Paraguay. El reconocimiento de la in-

dependencia fue declarado en ceremonia solemne el 17 de julio de 1852. Los tratados fueron firmados el mismo día, a pesar de las intrigas por parte de los brasileños para hacer fracasar las negociaciones.⁹³ Luego Derqui decidió alentar la confianza mutua trabajando en favor de una alianza entre los dos países, pero las tratativas se fueron aminorando cuando las noticias de los sucesos de septiembre llegaron al enviado argentino. Finalmente, el tratado de alianza se transformó en sólo una carta personal de López a Urquiza ofreciendo asistencia militar contra Buenos Aires, en caso de ser necesaria.⁹⁴

Por cierto, el acercamiento entre la Confederación y el Paraguay no se consolidaría. El tratado de límites firmado por Derqui iba a ser muy mal recibido por la opinión pública de Paraná. El precio al cual la Confederación obtenía sus pretensiones sobre la zona de Misiones, que era la conservación por Paraguay de una jurisdicción exclusiva sobre el río Paraguayo y extensos territorios a lo largo del Bermejo, sería juzgado excesivo. El tratado fue aprobado por Urquiza, pero los congresos posteriores postergaron su ratificación.

Por otro lado, la misión de Derqui terminó abruptamente cuando éste decidió regresar, a raíz de haber recibido instrucciones contradictorias generadas en Paraná, por el temor a la extensión de la revolución septembrina. Una carta de Derqui a Pujol es elocuente al respecto:

(...) una nota oficial del Ministro de Relaciones Exteriores (de la Argentina) en que me ordena solicite del Presidente (del Paraguay) suspenda la evacuación de las misiones por temor de que ese territorio se anarquice y continúe custodiándolo hasta que mejore la situación del país, o cuando menos se establezca una ocupación mixta. Tal me contrariaba esta orden y contrariaba los intereses del país, que me resolví a no hacer uso de ella es decir, a no cumplirla; pero esto mismo escribí al Ministro al Presidente en carta particular, y dió al diablo con todos mis trabajos, habiéndose resuelto el Presidente a no hacer, por ahora, la entrega de las misiones, reconociendo sin embargo el derecho de la Confederación a ese territorio (...)⁹⁵

El modo en que se produjo el retiro de Derqui y la demora del Congreso de Paraná en aprobar los tratados provocaron la desconfianza del presidente López respecto de las intenciones de Urquiza. Estos celos además fueron usufructuados por los brasileños, quienes aspiraban a separar a los posibles aliados y a disponer del territorio de Misiones. Por último, en septiembre de 1855, el Congreso de Paraná rechazó los acuerdos con Paraguay firmados por Derqui, y recomendó que se iniciaran nuevas negociaciones con ese país.⁹⁶

La propuesta de una alianza mesopotámico-paraguaya

A mediados de agosto de 1852, como ya se ha visto, había hecho su aparición en el Plata la flota anglo-francesa integrada por los comisionados Charles Hotham y Michel Saint-Georges, a fin de imponer la navegación de sus buques, y junto con ellos la del Imperio, encabezada por el diplomático Felipe Pereira Leal. Ante la magnitud del hecho, el presidente Carlos Antonio López propuso a Urquiza, en septiembre y a través de Derqui, una alianza entre Paraguay y la Confederación para resistir la imposición extranjera, la cual podía extenderse a la República Oriental.

A cambio de la propuesta de López, Urquiza ensayó la de una alianza defensiva del Paraguay con la República de la Mesopotamia, que Urquiza pensaba formar con Entre Ríos y Corrientes independizadas del resto de la Confederación. El presidente paraguayo aceptó la proposición de Urquiza, porque el 2 de octubre Derqui escribió a Pujol: "No dude por un momento que podemos contar con este país, enteramente para defendernos, si establecemos una nacionalidad entre Corrientes y Entre Ríos". Pero, como ya se ha dicho, el veto británico a la idea urquicista de la República de la Mesopotamia —expresado a través del almirante Hotham— impidió concretar la alianza defensiva mesopotámico-paraguaya.⁹⁷

La misión Guido al Paraguay. El tratado de julio de 1856

El rechazo de los tratados firmados por Derqui por el Congreso de la Confederación fue percibido por el presidente paraguayo Carlos Antonio López como un agravio, por lo cual decidió nombrar un cónsul en Buenos Aires e iniciar relaciones con el gobierno porteño. Pero justamente en ese momento en que se habían roto los pactos de convivencia, la Confederación estudiaba la posibilidad de reincorporar a Buenos Aires por la fuerza, y la conducta del gobernador correntino Pujol no era confiable a los ojos de Urquiza. Era necesario al gobierno de Paraná asegurarse la neutralidad de Paraguay para evitar un posible acuerdo con Corrientes. Por estas razones, el 13 de octubre de 1855, Urquiza designó a Tomás Guido como enviado ante el gobierno paraguayo.⁹⁸

Las instrucciones redactadas por el ministro Juan María Gutiérrez establecían que el objetivo de la misión era negociar un tratado que dejara a salvo los derechos argentinos estipulados por el pacto de Derqui. Las negociaciones debían llevarse a cabo de manera recíproca y afirmando la cláusula de nación más favorecida. La libre navegación de los ríos debía establecerse con la misma amplitud que lo convenido en los tratados con Inglaterra, Francia y Estados Unidos y sería ratificado el reconocimiento de la independencia paraguaya. En materia de límites debía admitirse el principio sudamericano de que las repúblicas tenían por límites los que correspondían a las demarcaciones coloniales, salvo modificaciones establecidas por tratados. Debía sostenerse (a diferencia del

tratado de Derqui) la posesión, ocupación y soberanía del Gran Chaco hasta la margen derecha del río Paraguay y hasta los términos meridionales de la república de Bolivia. Debía defenderse también la posesión, ocupación y soberanía de Misiones a la margen izquierda del Paraná.

El general Guido llegó a Asunción el 7 de marzo de 1856 y, pocos días después, fue recibido por el presidente López muy receloso de la política argentina, a la que atribuía planes en connivencia con el Brasil en contra del Paraguay. Guido presentó sus propuestas por escrito y éstas indignaron a López. No obstante, éste aceptó iniciar las conversaciones el 15 de mayo, aunque muy mal predispuesto. El presidente López se mantuvo firme en cuanto a la cuestión de límites. Guido propuso entonces dejar el asunto de lado y considerar un tratado de navegación y comercio. Pero López reemplazó esta proposición por la de comprar al gobierno argentino el territorio de la Candelaria, necesario para la defensa contra el Brasil, a cambio de lo cual reconocería el límite del Paraná. Guido se negó a considerar la proposición, pero en la siguiente reunión propuso que España fijara la jurisdicción territorial del Paraguay en la época colonial. Como López insistiera en su propuesta, se decidió entonces postergar el problema de límites, dejando constancia de ello en el tratado que luego se acordaría.⁹⁹

Una posterior detención en las negociaciones fue subsanada por el envío de una carta personal de Urquiza a López, que influyó positivamente en el ánimo de éste y llevó a que el ministro paraguayo Nicolás Vázquez comunicara a Guido que estaba autorizado a negociar un tratado de amistad, comercio y navegación. Este fue finalmente firmado el 29 de julio de 1856 por Guido y Vázquez. López no quiso ratificar la convención hasta que no lo hiciera el gobierno argentino, para no exponerse a otro desaire como el sufrido en 1852. El Congreso de la Confederación lo aprobó el 26 de septiembre, el gobierno paraguayo lo hizo el 15 de octubre, y el 6 de noviembre fueron canjeadas las ratificaciones en Paraná.

En general, lo obtenido por Guido en el tratado estaba de acuerdo también con los intereses brasileños, que eran la libertad de comercio y de navegación de los ríos. Hubo, sin embargo, una innovación al no aceptar el presidente López el ofrecimiento de neutralización de Martín García —que el representante brasileño Abaeté había introducido en el tratado con la Confederación—. Esta actitud de López en favor de los intereses argentinos pudo deberse a su intención de estar en buena posición cuando se discutieran los límites entre Paraguay y la Argentina, pero el retardo de la solución territorial convenía especialmente al Brasil.

La mediación del gobierno de la Confederación en el conflicto entre Estados Unidos y Paraguay

Los problemas del presidente Carlos Antonio López con Estados Unidos comenzaron a raíz de la iniciativa de Edward Hopkins, agente especial

norteamericano, de fundar, con apoyo del propio presidente López y capitales norteamericanos, una importante compañía industrial y de navegación. Hopkins fue nombrado más tarde cónsul y logró que su gobierno enviara en 1852 una misión científica para realizar estudios de exploración en el Paraguay. Pero la prosperidad de estos emprendimientos provocó la desconfianza del presidente López, quien empezó a hostilizar a la compañía y a perseguir a ciudadanos norteamericanos. A Hopkins le fue retirada su autorización consular, y el barco de la misión científica fue baleado y detenido con pérdidas importantes. Hopkins y otros norteamericanos amenazados lograron escapar de Asunción y presentaron los reclamos a su gobierno. En diciembre de 1857, el Congreso dio autorización al presidente Buchanan para que exigiera por las armas las reparaciones que habían sido denegadas por vía diplomática.¹⁰⁰

En los primeros días de enero de 1859 apareció en el puerto de Rosario una poderosa flota de guerra norteamericana, con 2400 soldados de desembarco para operar contra el Paraguay. Ante la magnitud de la expedición, el gobierno de Urquiza ofreció su mediación. Esta apuntaba a dos objetivos simultáneos: adquirir una positiva imagen externa como gobierno sostenedor de la paz en el Plata, particularmente entre los países de Europa y Estados Unidos, y obligar a la gratitud del gobierno paraguayo. Ambos objetivos en realidad formaban parte de una misma política: ganar aliados en la lucha contra Buenos Aires.¹⁰¹

El 10 de enero los norteamericanos James B. Bowlin, representante del presidente Buchanan que venía a bordo de la escuadra destinada a Paraguay, y Benjamin C. Yancey, el nuevo ministro ante la Confederación, se reunieron en Paraná con Urquiza, del Carril y Juan Francisco Seguí, ministro interino de relaciones exteriores. La mediación ofrecida por Urquiza no fue aceptada, pero sí sus buenos oficios. Urquiza propuso entonces adelantarse al comisionado de Estados Unidos y preparar el clima para un arreglo amistoso. De esta manera, Urquiza, acompañado de numerosa comitiva, partió el 12 de enero hacia Asunción. Luego de que Bowlin se hiciera presente también en la capital paraguaya, y al cabo de algunas negociaciones, el problema entre Paraguay y los Estados Unidos quedó solucionado y arreglado en un convenio. Urquiza esperaba entonces que el agradecimiento de López se materializara en ayuda para la lucha contra Buenos Aires.¹⁰²

El ministro Tomás Guido, que había integrado la comitiva de Urquiza, recibió credenciales de ministro plenipotenciario y permaneció en Asunción. Esta decisión fue consecuencia de la expectativa creada por las conversaciones sobre la cuestión de límites sostenidas por Urquiza y López. Sin embargo, el 21 de febrero, Guido se despidió del presidente López sin haber conseguido ningún arreglo en el tema de los límites, ni en la concreción de la ayuda paraguaya a la Confederación. López pretendía vincular las dos cuestiones, poniendo como precio de la asistencia naval a la Confederación un tratado de límites favorable al Paraguay, lo que Urquiza no estaba decidido a aceptar.¹⁰³

La misión de la Peña

Hacia abril de 1859 ya comenzaba a hacerse evidente que el problema de la Confederación con Buenos Aires desembocaría en un enfrentamiento armado. Debido al fracaso de las gestiones de Luis José de la Peña ante la Corte brasileña, Urquiza necesitaba concretar las promesas de respaldo militar efectuadas por el gobierno paraguayo. De la Peña, que había sido designado ministro de relaciones exteriores a su regreso del Brasil, fue enviado en misión a Paraguay para continuar las gestiones de Guido. El 18 de abril de 1859 inició sus negociaciones. En un comienzo su gestión pareció tener éxito, a tal punto que el ministro decía lo siguiente en su comunicación:

Aunque con miedo de engañarme le diré que el Paraguay desea concurrir al triunfo sobre Buenos Aires; pero quiera aparecer con algo más que con sus vapores de transporte. Lo mismo queda comprometido el Paraguay, —dice el Presidente— facilitando sus vapores, que concurriendo con otros elementos que tiene, y puede emplear. A estarían las conversaciones, es casi ya decidida la concurrencia de los vapores, *sin condición*.¹⁰⁴

De la Peña pidió seis vapores para el transporte de tropas y armamentos y López ofreció cuatro. El 5 de mayo se firmó el protocolo estableciendo las condiciones para el préstamo de éstos.¹⁰⁵ El ministro de la Peña sostuvo incluso que López había recibido bien la solicitud de ayuda adicional, consistente en una división del ejército paraguayo y veinte piezas de artillería. Pero inmediatamente apareció el ya conocido obstáculo. López pretendía la firma de un acuerdo de límites, navegación y comercio y una alianza permanente como precio de cualquier cooperación. De la Peña regresó a Paraná el 20 de mayo en busca de nuevas instrucciones.¹⁰⁶

Cuando de la Peña llegó nuevamente a Asunción el 20 de junio, ya se estaba produciendo la movilización con vistas a la guerra con Buenos Aires. Urquiza deseaba la cooperación paraguaya, y en carta personal a López afirmaba que estaba dispuesto a otorgar concesiones sobre alguno de los límites, ya que ésta había sido una de las causas que provocara la suspensión de las negociaciones. El río Bermejo desemboca en el Paraguay varios kilómetros al norte de la confluencia del último con el Paraná. Paraguay pretendía una completa jurisdicción sobre el río Paraguay y ambos márgenes del Bermejo, por ello López insistía en la posesión por el Paraguay de una franja de territorio de unos cinco kilómetros de ancho al sur del Bermejo.¹⁰⁷ No obstante, la situación pronto se volvió adversa a la Confederación debido a las proposiciones porteñas que recibiera López. Este comunicó a Urquiza que no le era posible enviarle los cuatro barcos acordados —muy necesarios en ese momento para transportar tropas a Rosario— mientras no se concluyeran los tratados con de la Peña.

El plenipotenciario de la Confederación había presentado cuatro proyectos: una copia ligeramente modificada del tratado de comercio y navegación concluido por Guido en 1856; uno de alianza que establecía que la situación de Buenos Aires se consideraba *casus foederis*, estableciendo el deber de una acción conjunta para reincorporar a Buenos Aires; una alianza ofensiva-defensiva perpetua que protegía la integridad de los respectivos territorios; y un tratado de límites que reproducía el firmado por Derqui y que había sido objeto de rechazo general.¹⁰⁸

A estos proyectos López contrapuso nuevas exigencias que significaban el fracaso de las negociaciones. Así, el gobierno paraguayo consideraba que la alianza ofensiva y defensiva -clave para el deseo de Urquiza de aplastar la disidencia porteña y una eventual amenaza del Imperio- era una actitud extrema, y la reemplazaba por un compromiso mutuo de bajo perfil, que se limitaba a no permitir el tránsito fluvial y terrestre del enemigo eventual. A la entrega de los barcos de guerra solicitados por la Confederación, el gobierno paraguayo propuso la mediación para resolver pacíficamente el conflicto con Buenos Aires. El mismo presidente López resumió su postura, que decepcionó a de la Peña: a) aplazamiento del tratado de límites hasta discutirlo y resolverlo conjuntamente con Bolivia; b) alianza de acción negativa, para impedir en el propio territorio el tránsito y auxilio de tropas enemigas de la nación aliada; c) aceptación del tratado de comercio y navegación, con exclusión de navegar los ríos a los buques de guerra de la Confederación Argentina; c) negativa absoluta de toda alianza contra Buenos Aires. De la Peña comentó así la posición de López:

No quiere resolver la cuestión de límites; sólo quiere mantener el *statu quo*;

Domina de hecho todo el Paraguay, y aun el río Paraná, y pretende dominarlos de derecho para asegurar el propio aislamiento;

Desea disponer no sólo de la navegación del Paraguay y Paraná, sino también del Bermejo y Pilcomayo, y la cuestión de límites, por esta causa, será insoluble por negociaciones.¹⁰⁹

Las negociaciones se arrastraron hasta mediados de agosto, y finalmente la Confederación debió aceptar el hecho de que no contaría con ningún tipo de ayuda de parte de Paraguay. En realidad, López estaba convencido en esos días de que la Confederación estaba derrotada, dado que Buenos Aires dominaba el río Paraná y parecía tener a Urquiza acorralado en Entre Ríos. Sólo quedó pues en pie un ofrecimiento de Paraguay de mediar entre Paraná y Buenos Aires, que luego sería aceptado y llevaría al pacto de Unión. Obviamente, Urquiza quedó muy disgustado con los paraguayos por el resultado de las negociaciones.

Chile

El debate erudito sobre los títulos históricos entre la Argentina y Chile

Como se vio en un capítulo anterior, la nota del canciller argentino al gobierno chileno del 18 de diciembre de 1847, repudiando el establecimiento de Fuerte Bulnes realizado cuatro años atrás, había inaugurado oficialmente el debate sobre los títulos históricos de ambos países sobre la Patagonia y el estrecho de Magallanes. A la vez, Rosas había comisionado al historiador Pedro de Angelis para recolectar toda evidencia pertinente a fin de justificar los reclamos de la Confederación. En 1852 de Angelis completó su trabajo,¹¹⁰ el cual abrió una nueva ronda de discusión diplomática entre las dos partes. De Angelis sostenía que Chile no tenía derechos en el estrecho de Magallanes, citando como prueba de sus argumentos el contenido de 45 cédulas reales y 164 documentos de otro tipo.¹¹¹ Por su parte, el gobierno chileno encargó a Miguel Luis Amunátegui la tarea de refutar los reclamos de de Angelis, y en un informe publicado en 1853 Amunátegui sostenía que el estrecho de Magallanes y toda la Patagonia pertenecían exclusivamente a Chile, una conclusión inaceptable para las autoridades argentinas.¹¹² El autor chileno recibió a su vez la réplica del argentino Dalmacio Vélez Sársfield en su obra *Discusión de los títulos del gobierno de Chile a las tierras del estrecho de Magallanes*, publicada en Buenos Aires en 1854. Esta publicación de Vélez Sársfield provocó a su vez una nueva respuesta de Amunátegui, en la forma de un panfleto publicado en Santiago al año siguiente. Como réplica a dicho panfleto dos obras salieron a la luz en Buenos Aires: una, de Manuel Ricardo Trelles, titulada *Cuestión de límites entre la República Argentina y el Gobierno de Chile*, en 1865, y otra de Vicente Gregorio Quesada, *La Patagonia y las tierras australes del continente americano*, en 1875. Una nueva respuesta de Amunátegui tuvo lugar en 1879, en su obra *Cuestión de límites entre Chile y la República Argentina*, aparecida en Santiago. El debate Quesada-Amunátegui será tratado más adelante.

La situación de impasse entre la Confederación Argentina y Chile. El tratado de amistad, comercio y navegación (1855-1856)

La revolución chilena de 1851 y la anarquía que siguió en la Argentina a la derrota de Rosas en Caseros impusieron a la disputa de límites una obligada suspensión. Pero apenas se consolidó el orden al oriente de los Andes, Antonio Varas, quien había quedado impresionado por los documentos descubiertos por Amunátegui, se propuso utilizar las gestiones pendientes sobre la celebración de un tratado de comercio para reparar los traspiés que los gobiernos chilenos venían dando desde 1822 -éstos

hacían referencia al sucesivo desinterés por los territorios patagónicos y magallánicos— y retrotraer los límites de ambos pueblos al *uti possidetis* de 1810.¹¹³

A principios de 1855 la Confederación Argentina designó como encargado de negocios en Chile a Carlos Lamarca, con plenos poderes para negociar y suscribir un tratado de paz, amistad, comercio y navegación. El 30 de agosto de dicho año el representante de Chile, Diego José Benavente, y el enviado argentino firmaron un convenio que fue ratificado por ambos gobiernos el 30 de abril de 1856.¹¹⁴ La cuestión de límites se incluyó como complemento del artículo XXXIX, que decía lo siguiente:

Ambas partes contratantes reconocen como límites de sus respectivos territorios los que poseían como tales al tiempo de separarse de la dominación española el año 1810 y convienen en aplazar las cuestiones que han podido o pueden suscitarse sobre esta materia, para discutir las después pacífica y amigablemente sin recurrir jamás a medidas violentas, y en caso de no arribar a un acuerdo, someter la decisión al arbitraje de una nación amiga.¹¹⁵

Según Encina, la Argentina había obtenido el aplazamiento que deseaba, y Chile había logrado retrotraer sus derechos al estado que tenían en 1810. Quedaba, para el historiador chileno, invalidada legalmente la larga serie de errores e imprevisiones cometidos por su país entre 1822 y 1849, pero sin borrar el efecto moral de ellos. En opinión de Vicente Sierra, mantener los límites en la posición que estaban en 1810 significaba señalar que la solución del problema debía hallarse en la legislación española sobre el tema, que era la tesis que defendieran de Angelis, Vélez Sársfield y Rosas, pero justamente esto significaba derivar la cuestión a un terreno sumamente contradictorio. El tratado fue además uno de los primeros en establecer el recurso de arbitraje en Sudamérica.

Conclusiones

Luego de la disolución del vínculo nacional como consecuencia de la anarquía de 1820, los estados provinciales habían llevado una vida política autónoma, brevemente interrumpida por el Congreso General de 1824 y la presidencia de Rivadavia (1826-1827). A partir de entonces aquéllos continuaron su vida autónoma, unidos por pactos interprovinciales pero también separados por la constante lucha facciosa. La experiencia rosista impuso luego una unión forzada, simbolizada en una representación única ante los gobiernos extranjeros, asentada en la hegemonía económica porteña y en la permanente lucha contra enemigos internos y externos como forma de mantener la cohesión, pero en la cual se continuaron manifestando las tendencias centrifugas en sus distintas regiones.

Uno de los argumentos esgrimidos por Urquiza para derrocar a Rosas fue la negativa de éste a encarar la organización institucional del país. La batalla de Caseros permitió al general entrerriano proponerse la tarea. Pero lo que tal vez Urquiza no advirtiera al emprenderla era si podía tener viabilidad un proyecto de organización del país que no estuviera bajo la dirección de la elite porteña. Los hechos demostraron que no lo era, o por lo menos no acabadamente. La revolución septembrina hizo explícito el problema.

A partir de ésta, los desunidos estados provinciales del Río de la Plata se dieron una doble conformación política: trece de ellos lograron en poco tiempo dictar la Constitución de 1853 y erigir la Confederación Argentina. A su vez, la provincia de Buenos Aires, separada de las demás, se organizó también constitucionalmente y tomó la denominación de Estado de Buenos Aires.

De los dos Estados, el más viable fue el de Buenos Aires. Su puerto y su aduana le proporcionaban los recursos suficientes como para ser próspero y moderno. Pero la supuesta ilegitimidad de su surgimiento, contrariando la voluntad de las demás provincias, hizo que fuera condenado a un aislamiento en el plano nacional e inicialmente también por los países extranjeros. Por su parte, la Confederación Argentina había realizado su conformación siguiendo un procedimiento democrático y con consenso generalizado, pero un gran problema amenazaba su supervivencia: la falta de recursos económico-financieros. Por lo tanto, ambos "Estados", el de Buenos Aires —para contrarrestar su aislamiento—, y la Confederación Argentina —para subsistir a pesar de su penuria económica— debieron competir por el reconocimiento diplomático de las principales potencias de la época y por la alianza con los países vecinos.

Los países más importantes, como Inglaterra, Francia, España y Estados Unidos tomaron la decisión de reconocer en principio a la Confederación, y las potencias menores imitaron a las mayores. Sin embargo, los intereses comerciales que los connacionales de todos estos países tenían en la ciudad de Buenos Aires y en la campaña bonaerense produjeron a la larga un cambio favorable a Buenos Aires. Sin duda fue este factor económico el que obtuvo para Buenos Aires el reconocimiento diplomático de algunos países, y no su labor en el ámbito de las relaciones exteriores tratando de contrarrestar el trabajo realizado por los enviados de la Confederación. Fueron dichos recursos económicos los que en momentos decisivos conseguían inclinar el fiel de la balanza hacia los intereses porteños: basta citar como ejemplos el soborno a la escuadra de Coe o el arreglo de la deuda con la casa Baring. Así, a pesar de que la batalla de Cepeda y el consiguiente pacto de Unión, que oficialmente obligaba al Estado de Buenos Aires a abandonar sus privilegios y reintegrarse al resto del país, parecieron sellar la derrota definitiva de la provincia rebelde, esto no fue así. Buenos Aires no cumplió con partes significativas de su compromiso hasta que una nueva batalla —Pavón— consagró la hegemonía de Buenos Aires sobre el resto del país. De todos mo-

dos habría sido casi imposible desde un punto de vista pragmático que Buenos Aires entregara sus recursos al resto del país, si su elite no dirigía ese proceso de transformación.

Como se dijo, la Confederación Argentina tuvo cierto éxito inicial en obtener el reconocimiento diplomático de los países centrales, pero los intereses comerciales reunidos en Buenos Aires y la característica provinciana de la ciudad de Paraná conspiraron para que los agentes extranjeros se instalaran en dicha ciudad. La importancia comercial de Buenos Aires en ningún momento permitió que desapareciera la representación —por lo menos a nivel consular— de los países extranjeros, y muchas veces los agentes extranjeros parecieron dar más importancia a sus gestiones no oficiales en Buenos Aires que a las oficiales en Paraná.

A nivel regional, el objetivo principal del gobierno de la Confederación fue conseguir aliados para obtener por medio de la fuerza la reincorporación del Estado de Buenos Aires. La enemistad del Brasil con Paraguay en un momento permitió pensar al gobierno de Paraná que Brasil tenía interés en una alianza brasileña-confederada en contra de Paraguay, lo cual podía producir la contrapartida de una alianza simultánea también en contra de Buenos Aires, pero un tratado brasileño-paraguayo aventó la posibilidad del proyecto. A su vez, conscientes de la penuria financiera de la Confederación, las autoridades del Imperio aprovecharon para obtener convenciones favorables a cambio de ayuda financiera. Así lograron los dos tratados firmados en Paraná, en marzo de 1856 y noviembre de 1857. Brasil obtuvo en ellos algunos objetivos —principalmente la libre navegación de los ríos y la extradición de esclavos—, pero aun la "diplomacia del patacón" tuvo sus límites en el hecho de que no era funcional a Brasil fortalecer excesivamente a Urquiza, y en la opinión pública de la Confederación que se opuso vivamente a algunos de los tratados, a punto de evitar que se pusieran finalmente en práctica.

Por cierto, la alianza buscada por Urquiza para hacer frente a Buenos Aires no llegaría: a pesar de las promesas del representante brasileño al gobierno de Paraná, y de la ratificación de los tratados pendientes impuesta como condición para el logro de la misma, ésta no fue conseguida por la misión de la Peña, que terminó en un rotundo fracaso. Incluso, un nuevo pedido de ayuda al Brasil llevado a cabo en mayo de 1859 ni siquiera fue contestado por el gabinete imperial. La sistemática negativa del Imperio a otorgar ayuda concreta a través de una alianza militar a la Confederación, para enfrentar al Estado de Buenos Aires, confirmaba la ya mencionada posición del Brasil a favor del *statu quo* en el Río de la Plata, funcional a sus intereses. Brasil no tenía ninguna intención de cooperar para la reunificación de la Argentina.

Respecto del Estado Oriental, nuevamente la interrelación de las facciones uruguayas con los grupos políticos de la Argentina demostraba su persistencia dando origen a renovados acontecimientos. Una revolución conservadora contra el gobierno oriental, instigada y organizada desde la capital porteña, dio lugar a la intervención del Brasil y del go-

bierno de la Confederación a fin de sostener al gobierno oriental. Aparecía así otra vez el Uruguay como la manzana de la discordia, generando el juego de los tres polos de poder regionales. Urquiza no podía permitir la caída del presidente oriental porque ello implicaba fortalecer a Buenos Aires. Pero, además, este problema oriental proveyó a Urquiza de un ámbito adicional para tratar de lograr la alianza con Uruguay y Brasil en contra de Buenos Aires. No tuvo éxito: tanto Uruguay como Brasil trataron de postergar el tratamiento del asunto. Por otra parte, debe señalarse que las tendencias centrifugas que conspiraban contra la conformación de un Estado argentino unificado todavía continuaron apareciendo, como lo ilustran los proyectos de Mitre —apoyado por la diplomacia brasileña—, y el de Gómez, mucho más peligroso a los ojos de Brasil.

Por último, la política de la Confederación hacia Paraguay no obtuvo mejores resultados que con Brasil o Uruguay. En realidad, Paraguay no consideraba que tenía algo que ganar si prestaba su colaboración a la Confederación en su lucha contra Buenos Aires. Únicamente un tratado de límites favorable a los intereses paraguayos hubiera llevado a su presidente Carlos Antonio López a otorgar dicha ayuda, pero esto pareció excesivo a Urquiza, y en consecuencia éste se quedó sin los auxilios.

La política de Urquiza de obtener el reconocimiento diplomático en forma exclusiva para la Confederación, y la búsqueda de alianzas a nivel regional, especialmente con Brasil, comenzó a mostrar sus puntos débiles a fines de 1857. La importancia comercial de Buenos Aires impedía que los representantes extranjeros pudieran ignorarla. La Confederación necesitaba solucionar su problema financiero nacionalizando los recursos de la aduana porteña. El empleo de la fuerza comenzó entonces a perfilarse como la única manera de lograr la integración, aun sin ayuda de los vecinos.

NOTAS

- ¹ Graham a Marcy, 15 de mayo de 1854, M 69-10, N° 1, citado en James R. Scobie, *La lucha por la consolidación de la nacionalidad, 1852-1862*, Buenos Aires, Hachette, 1964, p. 114.
- ² Gore a Clarendon, 15 de abril de 1854, FO 6, vol. 185, N° 34, confidencial, citado en *ibid.*, p. 114.
- ³ *Ibid.*, pp. 113-114.
- ⁴ José María Rosa, *Historia argentina*, tomo VI, Buenos Aires, Oriente, Buenos Aires, 1974, p. 11.
- ⁵ Hotham a Malmesbury, FO 59/2, 20 de febrero de 1852, citado en *ibid.*, p. 11.
- ⁶ Gore a Palmerston, 15 de febrero de 1852, FO 6, vol. 167, N° 20, citado en J.R. Scobie, *op. cit.*, p. 24, y en J.M. Rosa, *op. cit.*, p. 11.
- ⁷ Informe de Hotham a Malmesbury del 26 de agosto de 1852, en FO, cit. en J.M. Rosa, *op. cit.*, p. 60.
- ⁸ Vicente D. Sierra, *Historia de la Argentina*, tomo X, Buenos Aires, Editorial Científica Argentina, 1980, pp. 64-65.
- ⁹ J.M. Rosa, *op. cit.*, p. 61.
- ¹⁰ Hotham a Malmesbury, 25 de octubre de 1852, FO, 59/4, transcripto por H.S. Ferns, *Gran Bretaña y Argentina en el siglo XIX*, Buenos Aires, Solar-Hachette, 1968, p. 304, y citado en J.M. Rosa, *op. cit.*, p. 70.
- ¹¹ FO 59/4, Hotham a Malmesbury, 4 de noviembre de 1852, citada en H.S. Ferns, *op. cit.*, p. 304, y en J.M. Rosa, *op. cit.*, p. 73.
- ¹² FO 6, 170/142, Gore a Malmesbury, 30 de noviembre de 1852, citado en J.R. Scobie, *op. cit.*, p. 70, y en J.M. Rosa, *op. cit.*, p. 73. Además Gore afirmaba a Malmesbury "haber recibido informaciones de que era la intención del gobierno de Buenos Aires, so pretexto de enviar el resto de las Tropas de entrerrianos y correntinos a sus respectivas provincias, de acuerdo a lo estipulado con el Director Provisional de la Confederación Argentina, de desembarcarlas en distintos puntos de la Provincia de Entre Ríos (...) para levantar esta Provincia contra Urquiza, como también que esperaba la cooperación de las fuerzas correntinas bajo el General Cáceres a quien se suponía en la frontera de la Provincia de Corrientes pronto a prestar su apoyo a la expedición en cuanto supiera su desembarco".
- ¹³ FO 59/4, Hotham a Malmesbury, 7 de noviembre de 1852, citada en H.S. Ferns, *op. cit.*, p. 305, y en J.M. Rosa, *op. cit.*, p. 74.
- ¹⁴ J.R. Scobie, *op. cit.*, pp. 91-92.
- ¹⁵ J.M. Rosa, *op. cit.*, p. 92.
- ¹⁶ H.S. Ferns, *op. cit.*, p. 306.
- ¹⁷ Nota del 23 de junio de 1853 firmada por Ángel Elías como secretario de guerra, FO, 59/8, citada en H.S. Ferns, *op. cit.*, p. 307, y en J.M. Rosa, *op. cit.*, p. 93.
- ¹⁸ El artículo 5° del tratado del 12 de octubre de 1851 establecía que el Imperio prestaría "eficaz apoyo al Presidente que debe elegirse constitucionalmente (...)". El artículo 6° era aún más específico: "(...) este auxilio será prestado por la fuerza de mar y tierra del Imperio a requisición del gobierno oriental en los casos... de cualquier movi-

miento armado contra su existencia o autoridad, sea cual fuere el pretexto de los sublevados (...)". Por su parte, el artículo 7° de dicho tratado decía que "(...) el gobierno imperial no podrá, bajo ningún pretexto, rehusar su acción".

- ¹⁹ Respuesta de Silva Pontes a Ángel Elías, 2 de julio de 1853, citada en J.M. Rosa, *op. cit.*, p. 94.
- ²⁰ Informe de Pendleton a Marcy, 24 de julio de 1853, Archivos Nacionales, Departamento de Estado, M 69/9, N° 34, citado en J.R. Scobie, *op. cit.*, p. 92, y en J.M. Rosa, *op. cit.*, p. 95.
- ²¹ V.D. Sierra, *op. cit.*, p. 201; J.M. Rosa, *op. cit.*, p. 95; H.S. Ferns, *op. cit.*, p. 307; J.R. Scobie, *op. cit.*, p. 94. El tratado de libre navegación con el gobierno de Estados Unidos fue firmado el 23 de julio de 1853. Rosa afirma erróneamente que los tratados no otorgaban la libre navegación a los buques de guerra.
- ²² H.S. Ferns, *op. cit.*, p. 309.
- ²³ *Ibid.*, p. 310.
- ²⁴ *Ibid.*, pp. 311-312.
- ²⁵ *Ibid.*, p. 312.
- ²⁶ *Ibid.*, p. 314.
- ²⁷ *Ibid.*, p. 317.
- ²⁸ J.M. Rosa, *op. cit.*, pp. 210-211.
- ²⁹ Alberdi había llegado a los Estados Unidos con una carta personal de recomendación de su amigo William Wheelwright para el secretario de Estado Caleb Cushing. Alberdi había entablado amistad con Wheelwright en Chile y había defendido a la compañía de navegación de éste en varios asuntos legales. Ver J.R. Scobie, *op. cit.*, p. 166, n. 104.
- ³⁰ Alberdi a Urquiza, 7 de septiembre de 1855, AGN-AU, citado en J.R. Scobie, *op. cit.*, p. 167.
- ³¹ *Ibid.*, p. 167.
- ³² Confidencial de Christie a Clarendon, 31 de diciembre de 1856, F.O. 6 195/65, cit. en J.M. Rosa, *op. cit.*, p. 202.
- ³³ Christie a Clarendon, 31 de diciembre de 1856, FO 6, vol. 195, N° 62; 31 de enero de 1857, FO 6, vol. 199, N° 15; y 1° de febrero de 1857, FO 6, vol. 199, N° 16, cit. en J.R. Scobie, *op. cit.*, p. 171.
- ³⁴ Christie a Clarendon, 31 de mayo de 1857, FO 6, vol. 200, N° 54, cit. en *ibid.*, p. 173.
- ³⁵ Christie a Clarendon, 28 de junio de 1857, FO 6, vol. 200, N° 76, cit. en *ibid.*, p. 173, n. 119.
- ³⁶ Christie a Clarendon, 28 de junio de 1857, FO 6, vol. 200, N° 76, citado en *ibid.*, p. 173 y en J.M. Rosa, *op. cit.*, p. 217.
- ³⁷ White a Christie, F.O. 6/201, citado en J.M. Rosa, *op. cit.*, p. 217.
- ³⁸ J.R. Scobie, *op. cit.*, pp. 174-176.
- ³⁹ Christie a Clarendon, 24 de noviembre de 1857, FO 6, vol. 201, N° 131; Alberdi a Urquiza, 7 de enero de 1858, AGN-AU, cit. en *ibid.*, p. 176.
- ⁴⁰ Christie a Clarendon, 28 de octubre de 1857, FO 6, vol. 201, N° 114, cit. en *ibid.*, p. 177.

41 Christie a Clarendon, 31 de marzo de 1858, F.O. 6, 206/21, citado en J.M. Rosa, *op. cit.*, p. 253.

42 Russell a Fagan, 8 de agosto de 1859, F.O. 6, 217/11 y 14, citado en J.R. Scobie, *op. cit.*, p. 240, y en J.M. Rosa, *op. cit.*, p. 270.

43 Isidoro J. Ruiz Moreno, *Orígenes de la diplomacia italo-argentina*, Buenos Aires, Instituto Histórico de la Organización Nacional-Fundación Rocca, 1983, p. 14.

44 *Ibid.*, p. 15.

45 Beatriz Bosch, "Notas sobre navegación fluvial 1843-1853", en *Investigaciones y Ensayos*, N° 19 de la Academia Nacional de la Historia, Buenos Aires, 1975, citado en *ibid.*, p. 22.

46 Arch. Min. Aff. Est. (Roma), Legajo 118, *Istruzioni per missioni all'estero, Argentina-Inghilterra*, citado en *ibid.*, p. 22.

47 *Ibid.*, pp. 27-28.

48 Texto del tratado entre el gobierno de la Confederación Argentina y el Reino de Cerdeña, citado en *ibid.*, pp. 95-99.

TRATADO DE AMISTAD Y COMERCIO ENTRE LA CONFEDERACION ARGENTINA Y EL REY DE CERDEÑA

Nos, JUSTO JOSE DE URQUIZA, Presidente de la Confederación Argentina, hacemos saber a todos los que el presente instrumento de confirmación vieren: que a los veintidós días del mes de septiembre de 1855 se concluyó y firmó en la ciudad de Paraná, entre la Confederación Argentina y S.M. el Rey de Cerdeña, debidamente representados, un tratado de amistad, comercio y navegación, cuyo tenor y forma es como sigue:

Exstiendo antiguas e importantes relaciones comerciales entre la Confederación Argentina y S.M. el Rey de Cerdeña, es conveniente, tanto para fomentar y garantizar ese comercio recíproco, como para mantener buena y leal inteligencia, que las relaciones actualmente existentes entre uno y otro Gobierno sean establecidas con regularidad y confirmadas por un tratado de amistad, comercio y navegación. Con este objeto han nombrado sus respectivos Plenipotenciarios, a saber:

El Excmo. señor Vice Presidente de la Confederación Argentina, al señor don Juan María Gutiérrez, actual Ministro de Relaciones Exteriores del Gobierno de la misma Confederación; y Su Majestad el Rey de Cerdeña, al caballero don Marcelo Cerruti, Caballero de la Orden de San Mauricio y San Lázaro, Comendador de la Orden del Salvador de Grecia, Oficial de la Orden de la Legión de Honor de Francia, y de la de Leopoldo de Bélgica, etc. etc.

Quienes después de haberse comunicado sus respectivos plenos poderes, y hallándose en buena y debida forma, han convenido en los artículos siguientes:

Art. 1°) Habrá amistad perpetua entre la Confederación Argentina y sus ciudadanos por una parte, y Su Majestad el Rey de Cerdeña y sus súbditos por la otra parte.

Art. 2°) Habrá libertad recíproca de comercio entre todos los territorios de la Confederación Argentina, y todos los territorios y Estados pertenecientes a Su Majestad el Rey de Cerdeña. Los ciudadanos de ambos países podrán libremente y con toda seguridad, ir con sus buques y cargas a todos aquellos parajes, puertos y ríos de sus respectivos territorios, a donde sea o fuere permitido llegar a los buques o cargas de cualquier otra Nación o Estado; podrán entrar, permanecer y residir en cualquier parte de los dichos territorios respectivamente; podrán alquilar casas y almacenes para su residencia y comercio; podrán negociar en toda clase de productos, manufacturas y mercancías de comercio legal, y gozarán en todas sus ocupaciones de la más completa protección y prosperidad y seguridad, con sujeción a las

leyes generales y costumbres de las dos Naciones respectivas. Los buques de guerra de ambas Naciones, buques, correos y paquetes, podrán asimismo llegar libremente con entera seguridad, a todos los puertos, ríos y lugares en donde entren o sea permitido entrar buques de guerra o paquetes de cualquier otra Nación; podrán entrar, anclar, permanecer y repararse, siempre con sujeción a las leyes y costumbres de las dos Naciones respectivas.

Art. 3°) Las dos altas partes contratantes convienen en que cualquier favor, exención, privilegio o inmunidad que una de ellas haya concedido o conceda más adelante, en punto a comercio o navegación, a los ciudadanos o súbditos de cualquier otro Gobierno, Nación o Estado, será extensivo en igualdad de casos y circunstancias a los ciudadanos de la otra parte contratante, gratuitamente si la concesión en favor de ese otro Gobierno, Nación o Estado ha sido gratuita, o por una compensación igual o equivalente si la concesión fuese condicional.

Art. 4°) No se impondrán otros ni mayores derechos, en los territorios de cualquiera de las dos altas partes contratantes, a la importación de los artículos de producción natural, industrial o fabril de los territorios de la otra, que aquellos que se pagan o pagaren por iguales artículos de cualquier otro país extranjero; ni se impondrán otros o más altos derechos en los territorios de cualquiera de las altas partes contratantes, a la exportación de cualquier artículo a territorio de la otra, que los que se pagan o pagaren por la exportación de iguales artículos a cualquier otro país extranjero; ni se impondrá prohibición alguna a la importación o exportación de cualquier artículo de producción natural, industrial o fabril de los territorios de una de las altas partes contratantes a los territorios o de los territorios de la otra, que no se extiendan también a iguales artículos de cualquier otro país extranjero.

Art. 5°) No se impondrán otros ni más altos derechos por tonelaje, fardo, puerto, práctico, salvamento en caso de avería o naufragio, o cualquier otros gastos locales, en ninguno de los puertos de cualquiera de las dos altas partes contratantes, a los buques de la otra, que aquellos que se pagan en los mismos puertos por sus propios buques.

Art. 6°) Se pagarán los mismos derechos y se concederán iguales descuentos y premios por la importación o exportación de cualquier artículo al territorio o del territorio de la Confederación Argentina, o al territorio o del territorio del Reino de Cerdeña, ya sea que dicha importación o exportación se efectúe en buques de la Confederación Argentina o en buques de los Estados Sardinios.

Art. 7°) Ambas altas partes contratantes convienen en considerar y tratar como a buques de la Confederación Argentina y de Su Majestad el Rey de Cerdeña, a todos aquellos que hallándose munidos por la competente autoridad con patente o pasaporte extendido en debida forma, pueden según las leyes y reglamentos entonces existentes, ser reconocidos plenamente y *bona fide* como buques nacionales por el país a que respectivamente pertenezcan.

Art. 8°) Todos los comerciantes, comandantes y capitanes de buques y demás ciudadanos de la Confederación Argentina tendrán plena libertad en el territorio de los dominios de su Majestad el Rey de Cerdeña, para manejar por sí mismos sus propios negocios o para confiarlos a la dirección de quien mejor les parezca, como corredor, factor, agente o intérprete, y no serán obligados a emplear otras personas para dichos objetos que aquellos empleados por los súbditos de Su Majestad el Rey de Cerdeña, ni a pagarles otra remuneración o salario que aquel que en iguales casos pagan los súbditos del Rey de Cerdeña; se concede absoluta libertad en todos los casos al comprador y vendedor para tratar y fijar el precio como mejor les pareciere, de cualquier efecto, mercancía o género exportado o importado de los Estados de Su Majestad el Rey de Cerdeña, con observancia y uso de las leyes establecidas en el país; iguales derechos y privilegios bajo todos respectos se conceden en el territorio de la Confederación Argentina a los súbditos de Su Majestad el Rey

de Cerdeña. Los ciudadanos y súbditos de ambas altas partes contratantes recibirán y disfrutarán recíprocamente la más completa y perfecta protección en sus personas, bienes y propiedades, y tendrán acceso franco y libre a los tribunales de Justicia en los respectivos países para la prosecución y defensa de sus justos derechos, teniendo al mismo tiempo la libertad de nombrar en todos los casos los abogados, apoderados o agentes que mejor les parezca, y a este respecto gozarán los mismos derechos y privilegios que los ciudadanos o súbditos nacionales.

Art. 9º) En todo lo relativo a la policía de puerto, carga y descarga de buques, seguridad de las mercaderías, géneros y efectos a la adquisición y modo de disponer de la propiedad de toda clase y denominación, ya sea por venta, donación, permuta, testamento o de cualquier otro modo que sea, como también a la administración de Justicia, los ciudadanos y súbditos de ambas altas partes contratantes gozarán recíprocamente de los mismos privilegios, prerrogativas y derechos que los ciudadanos o súbditos nacionales, y no se les gravará en ninguno de esos casos con impuestos o derechos mayores que aquellos que pagan o pagaren los ciudadanos o súbditos nacionales, con sujeción siempre a las leyes y reglamentos de cada país respectivo.

Art. 10º) Si algún ciudadano de cualquiera de las partes contratantes falleciere intestado en alguno de los territorios de la otra, el Cónsul General, Cónsul o agentes consulares de la Nación a que pertenezca el finado, o sea el representante de dicho Cónsul General, Cónsul o agentes consulares en ausencia de éstos, tendrá el derecho de intervenir en la posesión, administración y liquidación judicial de los bienes del finado, conforme a las leyes del país, en beneficio de sus acreedores y herederos legales.

Art. 11º) Los ciudadanos de la Confederación Argentina residentes en los dominios de Su Majestad el Rey de Cerdeña, y los súbditos de éste residentes en la Confederación Argentina, serán exentos de todo servicio militar obligatorio, ya sea por mar o por tierra, así como de todo empréstito forzoso, requisiciones y auxilios militares, ni serán compelidos por ningún pretexto a soportar carga alguna ordinaria, requisición o impuesto mayor que los que soportan o pagan los ciudadanos o súbditos de las partes contratantes respectivamente.

Art. 12º) Cada una de las altas partes contratantes podrán nombrar Cónsules para la protección de su comercio, con residencia en cualquiera de los territorios de la otra; pero antes de funcionar como tales deberán ser aprobados y admitidos en la forma de costumbre por el Gobierno cerca del cual estén acreditados. Cualquiera de las partes contratantes podrá negar la residencia de dichos Cónsules en aquellos determinados lugares donde lo tuvieren por conveniente.

Los archivos y papeles de los Consulados de los Gobiernos respectivos serán inviolables, y bajo ningún pretexto ni magistrado nacional ni autoridad local alguna podrá apoderarse de dichos archivos o papeles ni tener la menor injerencia en ellos. Los agentes diplomáticos y Cónsules del Gobierno de Su Majestad el Rey de Cerdeña gozarán en los territorios de la Confederación Argentina de todos los privilegios, exenciones e inmunidades que se conceden a los agentes del mismo rango de la Nación más favorecida, y de igual modo los agentes diplomáticos y Cónsules de la Confederación Argentina en los dominios de Su Majestad el Rey de Cerdeña gozarán conforme a la más estricta reciprocidad de todos los privilegios, exenciones e inmunidades que se conceden a los diplomáticos o Cónsules de la Nación más favorecida.

Art. 13º) Para mayor seguridad del comercio entre la Confederación Argentina y el Reino de Cerdeña, queda estipulado que en cualquier caso en que por desgracia sobreviniese alguna interrupción en las amigables relaciones de comercio, o un rompimiento entre las dos altas partes contratantes, los ciudadanos de cualquiera de ellas residentes en los territorios de la otra tendrán el privilegio de permanecer y

continuar en su tráfico, ocupación u oficio sin interrupción alguna, siempre que se conduzcan pacíficamente y sin quebrantar las leyes en manera alguna; y sus efectos y propiedades, ya estén confiadas a particulares o al Estado, no estarán sujetas a embargo ni secuestro ni a ninguna otra exacción que no pueda hacerse a efectos o propiedades de igual clase, pertenecientes a los ciudadanos o súbditos del Estado en donde sus propietarios existieren.

Art. 14º) El presente tratado durará el término de doce años contados desde el día del canje de las ratificaciones, y será ratificado por las dos altas partes contratantes, y las ratificaciones canjeadas, dentro de diez meses o antes si fuere posible, en el lugar de la residencia del Gobierno de la Confederación Argentina.

En fe de lo cual los Plenipotenciarios respectivos han firmado este Tratado y le han puesto sus sellos.

En la ciudad de Paraná, Capital provisoria de la Confederación Argentina, a los veintidós días del mes de septiembre del año del Señor de mil ochocientos cincuenta y cinco.

Juan María Gutiérrez Marcello Cerruti

El Senado y Cámara de Diputados de la Confederación Argentina, reunidos en Congreso, decretan con fuerza de ley:

Art. 1º) Apruébase el tratado de amistad, comercio y navegación celebrado el 21 de septiembre del corriente año por el Gobierno de la Confederación Argentina con Su Majestad el Rey de Cerdeña, por medio de sus respectivos plenipotenciarios, consistente en catorce artículos.

Art. 2º) Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de sesiones del Senado en Paraná, Capital provisoria de la Confederación Argentina, a veintinueve de septiembre de mil ochocientos cincuenta y cinco.

Ramón Alvarado Carlos M. Saravia

⁴⁹ *Ibid.*, p. 35.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 36.

⁵¹ *Ibid.*, p. 42.

⁵² Arch. Min. Aff. Est. (Roma), legajo 118, citado en *ibid.*, pp. 43-44.

⁵³ Arch. Min. Aff. Est. (Roma), leg. 118, borrador en francés, citado en *ibid.*, p. 44.

⁵⁴ Gabriela Lapido y Beatriz Spota de Lapieza Elli, "La misión Huergo ante Portugal, Cerdeña y Prusia", Boletín N° 16-17 del Instituto de Historia Argentina de la Facultad de Filosofía y Letras, Buenos Aires, 1968, p. 3, citado en *ibid.*, p. 45.

⁵⁵ Francisco Centeno, *Virtudes históricas*, Buenos Aires, 1929, tomo I, p. 85, citado en *ibid.*, p. 46.

⁵⁶ Gabriela Lapido y Beatriz Spota de Lapieza Elli, *op. cit.*, p. 13, citado en *ibid.*, p. 48.

⁵⁷ *Idem*, pp. 15-18, citado en *ibid.*, p. 49.

⁵⁸ Jorge Mayer y Ernesto A. Martínez, *Cartas inéditas de Juan Bautista Alberdi*, Buenos Aires, 1953, pp. 60 y 93, citado en *ibid.*, p. 54.

⁵⁹ Arch. Min. Relac. Ext. (Buenos Aires), *Confederación*, caja 32, copia, citado en *ibid.*, p. 54.

⁶⁰ Estanislao Zeballos, *Callucurá y la dinastía de los Piedra*, parágrafo XX-XXIV, Buenos Aires, 1884, citado en *ibid.*, p. 54.

⁶¹ Arch. Min. Relac. Ext. (Buenos Aires), *Confederación*, caja 32, copia del oficio datado en París el 17 de agosto de 1856, citado en *ibid.*, p. 62.

- ⁶² *Ibid.*, pp. 62-63.
- ⁶³ *Ibid.*, p. 63.
- ⁶⁴ Manuel Juan Sanguinetti, *La representación diplomática del Vaticano en los países del Plata*, Buenos Aires, Abecé, 1954, p. 55.
- ⁶⁵ *Ibid.*, pp. 61-62. Los textos de la nota dirigida por monseñor Marini al obispo Escalada y de la carta del papa Pío IX a Urquiza figuran en *ibid.*, pp. 61-63, notas 1 y 4.
- ⁶⁶ Vicente D. Sierra, *op. cit.*, p. 369.
- ⁶⁷ M.J. Sanguinetti, *op. cit.*, p. 56.
- ⁶⁸ *Ibid.*, p. 68.
- ⁶⁹ El término "neutralidad activa" es utilizado por Cárcano. Ver al respecto Ramón J. Cárcano, "La política internacional en el Plata durante el gobierno de la Confederación. Tratados y alianzas (1855-1859)", en Academia Nacional de la Historia, Ricardo Levene (comp.), *Historia de la Nación Argentina (desde los orígenes hasta la organización definitiva en 1862)*, vol. VIII, Buenos Aires, El Ateneo, 1962, cap. XI, p. 399.
- ⁷⁰ J.M. Rosa, *op. cit.*, p. 191.
- ⁷¹ *Ibid.*
- ⁷² *Ibid.*, p. 198.
- ⁷³ Ver contenido del Tratado secreto de Paraná en R.J. Cárcano, *op. cit.*, pp. 401-402, y en J.M. Rosa, *op. cit.*, pp. 199-201.
- ⁷⁴ R.J. Cárcano, *op. cit.*, pp. 403-404, y J. M. Rosa, *op. cit.*, pp. 235-236.
- ⁷⁵ J.M. Rosa, *op. cit.*, pp. 233-235.
- ⁷⁶ *El Imparcial*, Córdoba, 22 y 30 de octubre de 1858, citado en R.J. Cárcano, *op. cit.*, p. 409.
- ⁷⁷ Del Carril a Urquiza, 22 de abril de 1858, AGN-AU, citado en J.R. Scobie, *op. cit.*, p. 205.
- ⁷⁸ *Ibid.*, p. 206.
- ⁷⁹ *Ibid.*, p. 210.
- ⁸⁰ De la Peña a Urquiza, 28 de mayo de 1858; Mauá a Urquiza, 10 de junio de 1858, AGN-AU, cit. en *ibid.*, pp. 210-211.
- ⁸¹ De la Peña a Urquiza, 9, 20 y 23 de agosto de 1858, AGN-AU, cit. en *ibid.*, p. 212.
- ⁸² Christie a Malmesbury, 27 de noviembre de 1858, FO 6, vol. 209, N° 146, confidencial, cit. en *ibid.*, pp. 212-213.
- ⁸³ *Ibid.*, p. 213.
- ⁸⁴ De la Peña a Urquiza, 7 de noviembre de 1858, proyecto de tratado, 14 de noviembre de 1858, AGN-AU, cit. en *ibid.*, p. 214.
- ⁸⁵ *Ibid.*, p. 214.
- ⁸⁶ Nota del ministro oriental Antonio de las Carreras al ministro de relaciones exteriores de la Confederación, Montevideo, 12 de enero de 1857, citado en R.J. Cárcano, *op. cit.*, p. 411.
- ⁸⁷ Nota del ministro Barros Pazos al ministro Amaral, y del último al primero, 26 de enero y 1° de febrero de 1858, citadas en *ibid.*, p. 412.
- ⁸⁸ J.M. do Amaral al ministro (brasileño) de relaciones exteriores, 26 de febrero de

- 1858, junto con las proposiciones de Urquiza a los gobiernos uruguayo y brasileño, AGN-AU, citado en J.R. Scobie, *op. cit.*, p. 200.
- ⁸⁹ A. de las Carreras a Urquiza, 27 de febrero de 1858, AGN-AU; Del Carril a Urquiza, 14 de marzo de 1858, AGN-AU, citado en *ibid.*, p. 200.
- ⁹⁰ Del Carril a Urquiza, 17 de abril de 1858, AGN-AU, citado en *ibid.*, p. 204.
- ⁹¹ Comentarios de Mitre citados en J.M. Rosa, *op. cit.*, p. 240.
- ⁹² J.R. Scobie, *op. cit.*, p. 211.
- ⁹³ La conducta dual de los diplomáticos brasileños dejó desconcertados a los políticos de la Confederación. Un informe de Derqui a Pujol, 12 de julio de 1852, *Corrientes*, II, 68-71, hacía referencia a las ampliamente conocidas intrigas brasileñas contra las tratativas argentinas en Asunción. Asimismo, otro informe, de la Peña a Derqui, 16 de septiembre de 1852, AGN-AU, demuestra que al ministro de relaciones exteriores de la Confederación le costaba creer tales episodios debido a que el representante brasileño en Paraná había asumido una actitud muy amistosa. Ramón J. Cárcano, *Del sitio de Buenos Aires al campo de Cepeda*, Buenos Aires, 1922, pp. 111-115, citado en J.R. Scobie, *op. cit.*, p. 116.
- ⁹⁴ Derqui a Pujol, 29-30 de agosto de 1852, *Corrientes*, II, 125-126, citado en *ibid.*, p. 116.
- ⁹⁵ Derqui a Pujol, 21 de noviembre de 1852, *Corrientes*, II, 234-235, citado en *ibid.*, p. 117.
- ⁹⁶ *Ibid.*, p. 117.
- ⁹⁷ Nota de Derqui a Urquiza, 27 de julio de 1852, y carta de Derqui a Pujol, 2 de octubre de 1852, fuentes citadas en J.M. Rosa, *op. cit.*, pp. 188-189 y 220-221.
- ⁹⁸ R.J. Cárcano, *op. cit.*, pp. 392-397, y V.D. Sierra, *op. cit.*, pp. 344-345.
- ⁹⁹ El cónsul británico en Asunción Henderson afirmaba en su informe del 21 de julio de 1856 al ministro Clarendon acerca de las tratativas paraguay-argentinas de límites lo siguiente:
El gobierno argentino reclama el territorio del Gran Chaco, que abarca la margen derecha del río Paraguay hasta el territorio boliviano, y también el territorio de aquella parte de las Misiones que quedan sobre la margen izquierda del río Paraná. El gobierno paraguayo mantiene sus derechos a ambas porciones del territorio, y a la primera especialmente atribuye gran importancia, por asegurarle la soberanía exclusiva sobre las dos márgenes del río Paraguay (...)
Henderson agregaba en otra carta del 8 de agosto:
La dificultad principal, en el arreglo de la cuestión entre la Confederación Argentina y el Paraguay, se relaciona con el territorio de la margen derecha del río Paraguay, atribuyendo el gobierno paraguayo poca importancia al situado en la margen izquierda del río Paraná, que fue de hecho cedido a la Confederación por un tratado celebrado en 1852, pero que no obtuvo la ratificación del gobierno argentino.
Informes de Henderson a Clarendon, 21 de julio y 8 de agosto de 1856, transcritos en V.D. Sierra, *op. cit.*, pp. 344-345, n.1.
- ¹⁰⁰ R.J. Cárcano, *op. cit.*, p. 415.
- ¹⁰¹ *Ibid.*, p. 416.
- ¹⁰² J.R. Scobie, *op. cit.*, pp. 217-218.
- ¹⁰³ Urquiza a C.A. López, 20 de marzo de 1859, AGN-AU, citado en *ibid.*, p. 218. El ministro Guido tenía instrucciones de sostener el río Paraná como límite de las Misiones, y en la zona chaqueña el río Paraguay, hasta diez leguas más al norte de la desemboca-

cadura del Bermejo. El gobierno de Asunción debía comprometerse a favorecer y asegurar la navegación del río Paraguay. R.J. Cárcano, *op. cit.*, p. 416.

104 De la Peña a Del Carril, 19 de abril de 1859. AGN-Archivo de Salvador María del Carril, citado en J.R. Scobie, *op. cit.*, p. 219.

105 Nota del ministro Vázquez al ministro de la Peña. Asunción, 20 de julio de 1859, manuscrito inédito, citado en R.J. Cárcano, *op. cit.*, p. 418.

106 De la Peña a Urquiza, 10 de mayo de 1859. AGN-AU, citado en J.R. Scobie, *op. cit.*, p. 219.

107 Urquiza a C.A. López, 24 de mayo de 1859, AGN-AU, citado en *ibíd.*, p. 220.

108 De la Peña a Urquiza, 4 de julio de 1859, AGN-AU; Fagan a Malmesbury, 22 de julio de 1859, FO 6, vol. 219, N° 52, confidencial, citados en *ibíd.*, p. 220; R.J. Cárcano, *op. cit.*, p. 419; V.D. Sierra, *op. cit.*, tomo X, p. 357.

109 Nota citada del ministro Vázquez al ministro de la Peña. Asunción, 30 de julio de 1859; informe del ministro de la Peña al ministro García, Paraná, 3 de noviembre de 1859, manuscrito inédito, citados en R.J. Cárcano, *op. cit.*, pp. 420-421.

110 La obra de éste llevó por título *Memoria histórica sobre los derechos de soberanía y dominio de la Confederación Argentina a la parte austral del continente americano, comprendida entre las costas del océano Atlántico y la gran cordillera de los Andes, desde la boca del Río de la Plata hasta el cabo de Hornos, incluso la isla de los Estados, la Tierra del Fuego, y el estrecho de Magallanes en toda su extensión.*

111 Pedro de Angelis, *Memoria Histórica sobre los derechos de la Confederación Argentina a la parte austral del continente*, Buenos Aires, 1852, pp. VI-VII, cit. en George Victor Rauch, *The Argentine-Chilean boundary dispute and the development of the Argentine armed forces: 1870-1902*, Ph.D. dissertation, New York University, 1989, p. 39.

112 Robert N. Burr, *By Reason or Force. Chile and the Balance of Power in South America, 1830-1905*, Berkeley, University of California Press, 1967, pp. 88-89; *Argentine-Chilean Boundary Report presented to the Tribunal Appointed by Her Britannic Majesty's Government "To consider and report upon the differences which have arisen with regard to the frontiers between the Argentine and Chilean Republics" to justify the Argentine claims for the boundary in the summits of the Cordillera de los Andes, according to the Treaties of 1881 & 1893*, 5 vols., London, William Clowes and Sons Limited, 1900, p. 151, cit. en Donald Edward Willett, *Across the Andes: United States, Argentina and Chilean Diplomatic Relations, 1865-1883*, M.A. dissertation, Stephen F. Austin State University, 1976, p. 34.

113 Francisco A. Encina, *La cuestión de límites entre Chile y la Argentina desde la independencia hasta el tratado de 1881*, Santiago de Chile, Nascimento, 1959, p. 20. Ver además *ibíd.*, pp. 19-22.

114 Se lo conoce también como "Tratado Lamarca" o "Tratado de 1856", en este caso por la fecha de canje de las ratificaciones legislativas.

115 V.D. Sierra, *op. cit.*, p. 319. También ver Alfredo H. Rizzo Romano, *La cuestión de límites con Chile en el Canal de Beagle*, Buenos Aires, Pleamar, 1968, pp. 47-50.

LA ECONOMÍA EN EL PERÍODO 1852-1861

Los avances hacia la unificación económica más allá de los obstáculos políticos

A pesar del tenso clima que caracterizó las relaciones entre los gobiernos de la Confederación Argentina y del Estado de Buenos Aires en el periodo que transcurrió desde la batalla de Caseros (1852) a la de Pavón (1861), se han señalado avances en dirección a la unificación económica. Las decisiones adoptadas en la reunión de San Nicolás en 1852 provocaron la división entre los hombres de gobierno de Buenos Aires y los del resto de las provincias, no obstante lo cual algunas de las medidas adoptadas, especialmente las referidas a la agenda económica, no fueron objeto de discusión. Tal el caso de la abolición de los derechos de tránsito, que significaba la supresión de las aduanas interiores como un primer paso en dirección a una política económica única para todas las provincias de la Confederación Argentina.¹ Sin embargo, esta tendencia tuvo sus límites en los numerosos conflictos entre el Estado de Buenos Aires y la Confederación, que llevaron a menudo a la creación de impuestos locales que gravaban las mercaderías en tránsito.

Además de la voluntad de acercamiento en términos económicos, la coyuntura internacional en la década de 1850 resultaba favorable para los productos ganaderos, como resultado de la retracción rusa del mercado a consecuencia de la guerra de Crimea y del ciclo económico mundial positivo para la expansión de la actividad ganadera. Aunque estos factores influían favorablemente en el desarrollo de los aspectos tradicionales de la economía argentina, su incidencia fue lenta en el periodo transcurrido entre la caída de Rosas y la llegada de Mitre a la presidencia. Más bien, los años de 1852 a 1861 fueron de ajuste y transición.

Buenos Aires: expansión del sector ganadero y consolidación del latifundio

La expansión ganadera abarcó prácticamente todo el territorio de la Confederación, aunque con distinto ritmo en las tres regiones que constituían la estructura económica de la época -Buenos Aires, el Litoral y las provincias interiores-. Buenos Aires mantuvo su hegemonía como productora pecuaria, pese a las dificultades que la guerra con la Confederación provocó en la campaña bonaerense. Estas incluían las invasiones de emigrados, levantamientos de jefes de campaña, correrías indígenas favorecidas por el debilitamiento de la vigilancia en las fronteras, y repetidas levas para el ejército, factores que afectaban las labores rurales y obstaculizaban la producción.²

Un tema espinoso de este periodo fue la supuesta complicidad urquicista en las depredaciones en la campaña bonaerense llevadas a cabo por indios y fuerzas invasoras provenientes de las provincias confederadas. Dicho problema debió haber tenido un alcance relevante, pues Buenos Aires lo puso sobre el tapete en cada una de las frustradas negociaciones que llevó a cabo con las autoridades del gobierno de Paraná. Incluso dicha provincia estuvo poderosamente interesada en lograr acuerdos de defensa mutua con el gobierno de la Confederación, más allá de las diferencias políticas que la separaban del último.

No obstante el problema de la disminución de los volúmenes de ganado a raíz de las depredaciones, la prosperidad de este sector de la economía bonaerense era evidente. El mercado internacional ofrecía buenos precios para los cueros y sebos, mientras que las lanas sufrían fuertes oscilaciones con cierta tendencia al descenso, pese a lo cual el ovino constituyó el elemento dinámico del periodo debido a características peculiares del sector dedicado a su cría.

Entre las mencionadas características merece destacarse la nacionalidad de los productores, casi siempre extranjeros y por lo tanto eximidos de las molestas levas y otras prestaciones debido a la protección de los consulados; la ubicación de las zonas de cría en áreas menos expuestas a las incursiones de malones indígenas y cercanas a los puertos de embarque, factor que abarataba los costos de transporte; la calidad del producto debido a un acelerado proceso de mestización que ofrecía mejores oportunidades de comercialización, y un razonable nivel de organización. La expansión de la producción ovina, a pesar de la fluctuación de los precios internacionales, se compensaba así con los excelentes precios del vacuno que soportaba el problema de depredaciones y levas. Como balance y a pesar de la crisis política del periodo, el sector ganadero obtuvo sensibles beneficios, que llevaron prosperidad a toda la provincia. Los precios en el mercado internacional pueden observarse en la siguiente tabla:

Tabla 1³
Precios de cueros, sebo y lana sucia en el mercado internacional

	Cueros (peniques por libra)	Sebo (chelines por quintal inglés)	Lana sucia (francos por kg.)
1851	6 1/4	45 1/2	1841/1852.....1,95
1852	4 7/8	35 1/2	
1853	7 1/8	46 1/2	1,85
1854	8 1/4	44	1,75
1855	8 3/4	50 1/2	1,75
1856	10 1/2	45	1,56
1857	14 1/2	59 1/4	1,50
1858	10 1/2	52 1/2	2,12
1859	11 1/4	57 1/2	2,12
1860	12 1/2	52 1/2	2,25

Nota aclaratoria: los cueros son secos y tanto estos precios como los del sebo corresponden al mercado de Londres; los de la lana a Amberes. Todos ellos han sido recogidos por Tullio Halperin Donghi, en el primer caso de la publicación *London Mercantile e Prize Courant* y en el caso de la lana calculados por él mismo a partir de fuentes diversas.

Asimismo, el movimiento registrado en el puerto de Buenos Aires entre 1851 y 1861 revela un notable incremento de las exportaciones en los productos ganaderos tradicionales. Dado el cisma entre Buenos Aires y el gobierno de Paraná, la mayor parte de estos productos provenían de la provincia de Buenos Aires. En 1851 los principales artículos exportados por el puerto de Buenos Aires alcanzaban un valor de 10.633.525 pesos fuertes, cifra que aumentó levemente en 1852 y disminuyó en 1853, debido al crecimiento de los embarques por otros puntos de salida provinciales como Ensenada, San Fernando o el Salado. Entre el 1° de noviembre de 1854 y el 31 de octubre de 1862 las cantidades exportadas de los productos tradicionales bonaerenses tuvieron la evolución que se observa en la tabla 2.

La prosperidad del sector ganadero en la provincia de Buenos Aires generó efectos multiplicadores en el conjunto de su sociedad. El gobierno porteño aumentó sus ingresos por medio de las rentas aduaneras, que crecían a la par del intercambio comercial. También mejoraron su nivel de vida los sectores medios, pues los que dependían del Estado se beneficiaron con aumentos en su ingreso. Por su parte, los que estaban fuera de la administración pública resultaban asimismo favorecidos por el incremento en las oportunidades de trabajo que acompañaba al importante movimiento comercial. Más allá de la guerra contra la Confederación, la ciudad de Buenos Aires creció y se europeizó en este periodo. Se establecieron en la capital porteña una serie de comodidades, tales

Tabla 2¹

	Cerdas		Cueros secos	
	fardos	bolsas	vaca	potro
1854-55	2.792 1/2	1.407	905.525	21.176
1855-56	2.759	1.519	800.775	28.142
1856-57	3.167	2.070	968.776	51.513
1857-58	2.993	1.600	1.055.374	59.585
1858-59	2.190	1.176	973.063	57.538
1859-60	2.681	1.301	1.189.709	96.152
1860-61	3.209	1.044	1.071.276	48.138
1861-62	2.454	1.256	1.200.791	54.033

	Cueros salados		Lana	
	vaca	potro	fardos	bolsas
1854-55	394.556	146.593	28.616 1/2	756
1855-56	413.997	143.913	32.142	225
1856-57	440.525	227.037	37.405 1/2	832
1857-58	317.251	113.021	35.869 3/4	765 1/2
1858-59	535.839	131.231	45.341 1/2	974
1859-60	423.421	213.888	40.064	1.659
1860-61	367.074	161.411	57.969	2.586
1861-62	350.500	123.095	66.795	1.829

	Cueros carnero		Sebo, grasa de potro	
	fardos	docenas	pipas	cajones
1854-55	6.382	69 3/4	15.050	7.978
1855-56	6.466	52	12.866 1/8	8.137
1856-57	7.836	92	12.968	9.968
1857-58	8.247	3	7.297 1/4	3.404
1858-59	8.107		13.002 1/2	8.544
1859-60	11.673	10	10.073 1/8	7.931
1860-61	9.419	11 1/2	16.676 1/2	16.267
1861-62	10.579		13.741 1/2	15.233

como el suministro de gas, las mejoras en el puerto para servicio de pasajeros, el empedrado de calles, etc., que atraían a los representantes extranjeros acreditados ante el gobierno de la Confederación y hacían que éstos buscaran excusas para no residir en la incómoda Paraná. El aumento y prosperidad de la masa consumidora urbana se reflejó en la proliferación de comercios y pequeños talleres, y en la confianza en la situación financiera de la provincia.

El papel moneda emitido por el Estado bonaerense generaba aceptación y hubo suscripción de empréstitos internos. Por ejemplo, en 1856 el gobierno obtuvo con sanción de las cámaras la emisión de 10 millones de los fondos públicos, obtenidos del banco al 75% y con interés del 6%. Como inequívoco sintoma de la confianza existente, los capitales privados se ofrecieron para tomar el empréstito a un interés más favorable que el banco. Otra fuente de recursos eran las tierras públicas.⁵

Pero el afianzamiento del sector agropecuario, punto de partida de esta creciente vitalidad económica de la provincia y su puerto, consolidó a su vez situaciones socio-económicas que a largo plazo frenarían la posibilidad de mayores cambios productivos. Por ejemplo, como resultado del enriquecimiento de los sectores altos dedicados a la explotación ganadera y de la política adoptada por el gobierno bonaerense, se consolidó la concentración de la propiedad de la tierra, tendencia reflejada en la poderosa presencia del latifundio. Este régimen de propiedad de la tierra condicionaría el sistema de explotación agrícola-ganadera en la provincia, así como también la estructura de relaciones sociales y económicas que de él se derivaron. No fue casual que frente a la febril actividad colonizadora que el gobierno de la Confederación llevó a cabo, sólo se produjeran dos ensayos en la provincia de Buenos Aires. Chivilcoy en 1854 y Baradero en 1856.

El cuadro de situación era pues el de una provincia ganadera cuya prosperidad se asentaba en la comodidad financiera del Estado, dueño de los recursos aduaneros provenientes del puerto, en el ascenso de los sectores medios consumidores y en el de aquellos rurales vinculados a la cría del ovino; en la expansión del sector comercial y en el enriquecimiento creciente de los sectores altos vinculados a la explotación ganadera. El proceso comenzaba a adquirir rasgos definidos: dividido políticamente, el futuro país marchaba hacia la unificación económica orientada bajo la batuta de Buenos Aires por imperio de los factores geográficos, históricos y de las circunstancias internacionales.

La región del Alto Plata a partir de Caseros

Tras la caída de Rosas en Caseros, la historia de la región altoplatense (conformada por las provincias argentinas del Litoral, Paraguay y sur de Brasil) ingresó en un nuevo capítulo. El director provisorio de la Confederación Argentina Justo José de Urquiza, vencedor de Rosas, escribió la primera página de dicho capítulo al insertar la libertad de navegación y la abolición de derechos interprovinciales, medidas que tomaron fuerza legal como los artículos 12° y 26° de la Constitución de 1853. Marcando explícitamente sus diferencias con la política del rosismo hacia la región del Alto Plata, en julio de 1852 el nuevo gobierno de la Confederación Argentina reconoció oficialmente la independencia del Paraguay, extendiendo a sus habitantes el mismo derecho de libre navegación del

que disfrutaban los del Litoral. Por el tratado suscripto con el gobierno de Asunción el 17 de julio, se establecieron límites entre Paraguay y la Confederación, asignando las localidades de Apipé y Candelaria a la última, mientras se garantizó el libre tránsito para los paraguayos entre Encarnación y Sao Borja.⁶

No obstante las guerras civiles entre Buenos Aires y la Confederación Argentina, dos importantes factores a partir de la caída de Rosas favorecieron un ambiente más estable para el comercio en la región altoplatense: el reconocimiento del Estado paraguayo —al que Rosas se había negado— y la incorporación de la provincia de Corrientes a la Confederación Argentina, con la cual adquiría el mismo *status* que las otras provincias. Pero no sólo la caída de Rosas implicó la paz en la región. Como resultado de la apertura de los ríos y la firma de varios tratados comerciales en 1853 y 1854, emergieron nuevos patrones comerciales en el Alto Plata.

En virtud de la apertura de los ríos, Paraguay salió de su aislamiento y experimentó una transformación sustancial. Las exportaciones paraguayas durante los años 1857, 1858 y 1860 alcanzaron un valor dos veces y medio mayor que el vigente entre 1852 y 1854. Las importaciones en el mismo periodo sugieren un crecimiento de por lo menos 100%.⁷

En el nuevo esquema comercial, Pilar del Neembucú perdió su posición como el único puerto legal sobre el río Paraguay, y Asunción reasumió su viejo rol de emporio clave en el comercio de yerba paraguayo. Aún organizado bajo un sistema de monopolio estatal, el comercio de yerba en la década de 1850 alcanzó un monto equivalente entre 40 y 50% del valor total de las exportaciones, volviendo a los valores vigentes durante el último periodo de la era colonial y los comienzos del gobierno de Gaspar Rodríguez de Francia. Asimismo, los valores de exportación de tabaco se triplicaron entre 1854 y 1858, y en algunas ocasiones sobrepasaron los de yerba. Aunque la mayor parte del tabaco paraguayo se consumía en las provincias de la Confederación Argentina, también supo alcanzar el mercado europeo.⁸

Otro cambio vinculado con la apertura de los ríos fue la declinación del comercio transmisionero entre Itapúa y Río Grande do Sul. Algunas caravanas continuaron haciendo el trayecto durante la década de 1850, pero el contacto fluvial directo con Buenos Aires hizo esta ruta innecesaria. Sin embargo, mientras este comercio decrecía, surgía otro con la provincia brasileña de Mato Grosso vía el río Paraguay.

El Mato Grosso era el área quizás más aislada de todo el territorio brasileño. Ubicada justo al norte del Alto Plata, la comunicación terrestre con el resto del Brasil era casi imposible. En el periodo colonial la población del Mato Grosso sumaba unos pocos cientos, integrados por personal militar portugués, buscadores de oro e indios parcialmente aculturados. La situación no varió demasiado en las décadas anteriores a la de 1850. Los límites con Paraguay nunca estuvieron claramente definidos, y las autoridades imperiales no obtuvieron permiso de las paragu-

yas para emplear el río Paraguay como el nexo principal con los pequeños asentamientos del Lejano Oeste brasileño.⁹

Algunas autoridades del Imperio procuraron paliar este problema creando una ruta mixta fluvial-terrestre desde Cuiabá, capital de la región del Mato Grosso, hasta el puerto atlántico de Paranaguá, a través de Curitiba, y los ríos Paranapanema, Alto Paraná, Ivinheima, Brilhante, Nioque y Miranda. Con la excepción de un corto trecho entre las nacientes del Brilhante y del Nioque, la ruta era por completo navegable para las embarcaciones pequeñas. Para hacer más fluido este circuito, a principios de la década de 1850 se establecieron algunas colonias militares en el sur del Mato Grosso. Sin embargo, como en el caso de la ruta transmisionera, cualquier ruta entre la región del Mato Grosso y Paranaguá era mucho menos preferida que la más natural a través del río Paraguay. Cuando finalmente el presidente paraguayo Carlos Antonio López acordó abrir esta vía fluvial al tráfico brasileño en 1858, las colonias ubicadas sobre los bancos de los ríos Brilhante y Nioac comenzaron a declinar.¹⁰

El acuerdo de 1858 estipuló que no más de 3 barcos por vez de cada país podrían ascender a través del río Paraguay desde su boca. Esto excitó los temores de López, quien sospechaba de las intenciones brasileñas debido a que el tratado no mencionaba la cuestión del trazado de límites. A pesar de esta limitación, se registró un comercio dirigido hacia el Mato Grosso hacia fines de la década de 1850 y principios de la de 1860. Desafortunadamente, las regulaciones brasileñas interfirieron el intercambio comercial desde el principio, ya que los barcos debían descargar sus productos para pagar arancel en el pueblo de Corumbá. Otro obstáculo fueron los exorbitantes precios del transporte en canoa. Sin embargo, el comercio del Mato Grosso se tornó una moda, y los pueblos de esta provincia conocieron navios comerciales procedentes de Buenos Aires, Corrientes, Uruguay, Paraguay y Brasil. Justamente el factor que precipitó la Guerra de la Triple Alianza en 1864, que acabó con esta breve prosperidad económica de la región altoplatense luego de la caída de Rosas, fue la captura del *Marqués de Olinda*, un barco de vapor brasileño, por parte del gobierno paraguayo.¹¹

La Confederación Argentina

La región del Litoral

A diferencia del caso de Buenos Aires, el territorio que comprendía la Confederación no poseía una estructura económica homogénea. Alternaba zonas de actividad económica orientada hacia el mercado externo, con áreas limitadas a una producción de subsistencia. En la región del Litoral, tradicionalmente ganadera, las guerras civiles habían dejado su sello de despoblación y planteles ganaderos arrasados. El caso más dra-

mático era el de la provincia de Santa Fe, donde la antigua vitalidad pecuaria había sido reemplazada por un paisaje de tierras vacías con ocasionales y precarias explotaciones extensivas del vacuno. Los antiguos propietarios, ahora empobrecidos, carecían de capital para ensayar emprendimientos nuevos aun dentro de la actividad ganadera, como el caso de la cría de ovinos.¹²

No obstante, la misma presión de esta negativa realidad llevó tanto al gobierno de la Confederación como a las autoridades provinciales a disponer un cambio de estructuras que permitiese revertir la situación. Uno de los puntos claves en la tarea de modernización económica fue la campaña para atraer inmigrantes hacia los campos vacíos. Estos primeros ensayos de colonización agrícola fueron, a pesar del fracaso de muchos de ellos, el origen de la futura expansión agrícola en las provincias del Litoral.

Entre los mencionados intentos de colonización, se pueden citar el de la colonia San Juan del Puerto de Santa Ana, en la provincia de Corrientes, y la colonia Esperanza, en la de Santa Fe. El primero de los ejemplos resultó un experimento fallido. En 1853, el doctor Brougues celebró con el gobierno de Corrientes un convenio por el cual se comprometía a traer, en el término de 10 años, 1000 familias de agricultores de 5 personas cada una, provenientes del sur de Francia, y a razón de 200 cada 2 años. Cada familia recibiría 33 hectáreas de tierra buena, 2 bueyes, 2 caballos, 8 vacas, semillas de algodón, tabaco, trigo, maíz, caña de azúcar, 600 kilogramos de harina para el primer año, y una vivienda de dos habitaciones. Cada colonia dispondría de 4 leguas comunes para la cría de ganado y los colonos reembolsarían al gobierno correntino 200 pesos fuertes después del segundo o tercer año si una de las cosechas se hubiera malogrado. Un tercio del producto del suelo iba para el empresario en pago de las sumas por él adelantadas. En 1854 el gobierno de la Confederación se hizo cargo del contrato y reintegró al gobierno provincial los gastos ocasionados por la colonia de San Juan, que no prosperó.¹³

Problemas tales como la extensión adjudicada a la colonia, la falta de una protección efectiva, o la ausencia de mercados suficientes podían agregarse a las dificultades naturales para generar una crisis de superproducción o la pérdida total de las cosechas. De allí la importancia del lugar donde estaba ubicada la colonia. En este sentido vale citar el caso de colonia Esperanza, ya que buena parte de su éxito se debió a su proximidad a la ciudad de Santa Fe. Esta colonia fue fruto de la iniciativa del gobierno santafesino, quien en 1854 celebró un contrato con Aarón Castellanos por el que éste se comprometía a traer 1000 familias de 5 personas y a fundar 5 colonias en el término de 10 años. La colonia Esperanza estaba ubicada a 8 leguas al oeste de la ciudad de Santa Fe y estaba poblada con 200 familias en su mayoría provenientes de Suiza: Castellanos se vinculó para su fundación con las firmas Vanderest de Dunkerque, Textor de Frankfurt, y Beck y Herzog de Basilea. Los progresos en estos intentos de explotación agrícola-

la con aporte inmigratorio fueron pequeños al principio, pero esta situación se revirtió a partir del avance ferroviario. La importancia de la introducción del ferrocarril sería fundamental, tanto en la expansión del proceso de colonización como en la inevitable especulación que la acompañó.¹⁴

La provincia de Entre Ríos, a diferencia de la de Santa Fe, había superado la crisis provocada por los conflictos internos y a mediados del siglo XIX exhibía una pujante actividad en la cría del vacuno y ovino. El cuadro de empobrecidos propietarios santafesinos contrastaba con el de fuertes productores entrerrianos, sin problemas de mercado y además con un alto grado de independencia frente al puerto porteño, gracias a su posibilidad de comerciar directamente con brasileños y uruguayos. Como en el caso de Buenos Aires, el fortalecimiento de los sectores altos ganaderos llevó a la concentración de sus propiedades. Por lo tanto, la colonización en Entre Ríos quedó librada a la iniciativa oficial y no a la privada. La actitud de Urquiza en este sentido, comprometiendo incluso bienes personales, fue un caso aislado no emulado por el resto de los grandes propietarios entrerrianos. El general Urquiza instaló en tierras de su propiedad, sobre la costa del río Uruguay, casi a fines de 1857, una colonia de suizos y franceses que se denominó San José. Estaba ubicada a 8 leguas al norte de Concepción del Uruguay y a 10 de Paysandú. La prosperidad de la colonia de San José se debió en gran medida a su buena ubicación.¹⁵

A su vez, la actividad económica de la provincia de Corrientes había alternado tradicionalmente la explotación ganadera extensiva con el cultivo de pequeñas parcelas dedicadas a quintas, huertas, frutales y tabaco. En este período de guerra entre Buenos Aires y la Confederación, se registró en el caso correntino una expansión de la actividad ganadera. Esta, recuperada como en el caso de Entre Ríos de la crisis que la afectara en décadas anteriores, se veía favorecida por la situación de los mercados, aunque con resultados dispares según la región. El este de la provincia, debido a su cercanía a los centros consumidores brasileños y uruguayos, resultó mucho más beneficiado para la actividad ganadera que la zona lindante con el Paraná, que debía sufrir la intermediación del puerto porteño o de los saladeros entrerrianos.¹⁶

Por cierto, la presencia de los casi impenetrables bañados interpuestos entre los productores y la línea de frontera impedía una expansión más equitativa de la actividad pecuaria. Las disparidades regionales eran remarcadas por las características naturales de la provincia correntina, más abierta para las comunicaciones en el área lindante con el río Uruguay, y plagada de montes y difícil de controlar en el oeste, área de antigua afición al cuatrismo, un verdadero flagelo para los propietarios. Pero, si bien el cuadro de situación de la actividad ganadera resultaba menos cómodo en Corrientes que en Buenos Aires y Entre Ríos, los ganaderos correntinos incrementaron sus ingresos y se consolidaron como grupo tradicional.

En síntesis, la prosperidad de los sectores altos rurales, sea vinculada a la actividad ganadera, sea como consecuencia del proceso colonizador, era un elemento común a las tres provincias litorales durante este período. En el caso particular de Santa Fe, se registró además una incipiente formación de sectores medios rurales y un aumento de los centros urbanos. Principalmente Rosario se vio beneficiada por su posición de puerto intermedio entre las provincias del Interior y Buenos Aires.

Por otra parte, los beneficios obtenidos por la región del Alto Plata luego de la apertura de los ríos no estuvieron reservados sólo a Paraguay. También el comercio de Corrientes creció. Mucho de este progreso debe ser asignado a la administración del gobierno de Juan Gregorio Pujol (1852-1859). Pujol favoreció un sistema abierto para la provincia, en el cual el desarrollo económico correntino corriese paralelo al de Buenos Aires, sin depender tanto de la ciudad puerto. Su predecesor, Benjamín Virasoro, había limitado sus reformas económicas a la promulgación de varias medidas proteccionistas tales como un arancel del 50% sobre la importación de tabaco, cigarrillos y miel extranjeros. Virasoro duplicó los pagos para las licencias comerciales y triplicó los requeridos para permisos de navegación. Pero no fue más allá de los mecanismos tradicionales para respaldar el bienestar fiscal de la provincia de Corrientes.¹⁷

Pujol tenía otra tesitura. Comenzó su administración inaugurando una línea de barcos de vapor —manejada por extranjeros— que servían a los puertos correntinos sobre el río Paraná. Con la mira puesta en el comercio futuro, el gobernador correntino autorizó también la exploración del río Bermejo; abrió dos puertos nuevos al comercio exterior, Empeadrado y Yahapé, a través de una ley del 13 de octubre de 1852, y acordó el dragado del riacho de Goya, con el fin de poder acomodar más embarcaciones.¹⁸ Pujol también identificó la baja densidad de población como el principal obstáculo al crecimiento económico correntino. Para paliar este problema, decidió atraer inmigración hacia Corrientes, a través de subsidios especiales, concesión de tierras y ayuda gubernamental. El gobernador correntino creó, como ya se explicó, una comunidad agrícola modelo en la colonia de San Juan, compuesta por colonos franceses. Las barreras legales y la falta de una infraestructura adecuada obstaculizaron el progreso de esta colonia, que luego fue abandonada.¹⁹

Algunas de las innovaciones del gobernador Pujol generaron la oposición de los paraguayos. A mediados de 1853, el mandatario correntino impuso un arancel del 5% sobre el tránsito de los productos provenientes de Paraguay, aparentemente para obtener fondos adicionales con los cuales financiar sus proyectos. La respuesta del gobierno paraguayo no se hizo esperar. Carlos Antonio López denunció la medida como contraria a los términos estipulados en el tratado de reconocimiento. Debido a que sus declaraciones no obtuvieron eco en Pujol, López ce-

rró los puertos paraguayos a los barcos correntinos y comunicó esta decisión a todos los representantes extranjeros presentes en Asunción.²⁰ Esta medida tuvo el efecto deseado. Pujol canceló el arancel que pesaba sobre el tránsito en 1854, alcanzándose en marzo de dicho año relaciones comerciales amistosas entre la provincia y Paraguay, luego de que López revocara también su decreto.²¹

A partir de ese momento, Pujol no tuvo problemas comerciales con los paraguayos. Los que visitaban Corrientes en las décadas de 1850 y 1860 comentaban en sus relatos que era un territorio próspero, favorable a las aventuras comerciales y falto de población suficiente para explotar plenamente sus abundantes recursos. Al menos 90 comerciantes, la mayoría de ellos extranjeros, estaban instalados en el puerto de Corrientes en 1855. Esta presencia mercantil sugiere que un comercio relativamente importante tenía lugar en esta provincia del Litoral. Ejemplo de ello fue el arribo a Corrientes, el 23 de enero de 1856, de la goleta *Asia* proveniente de Buenos Aires con mercaderías asignadas a 50 comerciantes diferentes: estos productos incluían libros, medicamentos, azúcar, sombreros, papel, yerba mate, harina y una máquina para recolección de granos.²²

Dado que el río Paraná constituía la ruta principal para el comercio, pocos en el gobierno de Corrientes pensaron en utilizar el río Uruguay. El banco derecho del río no logró recuperarse de la invasión paraguaya de 1859, y, ocho años después, el distrito de Santo Tomé todavía poseía sólo 864 habitantes, siendo el menos poblado de los distritos de la provincia.²³ En consecuencia, el número de barcos involucrados en el comercio al norte de Salto no excedió de 100 entre mediados de la década de 1850 y principios de la de 1860. Sólo uno de ellos, el barco brasileño *Uruguay*, era de vapor, y aparentemente era incapaz de ofrecer servicios a las localidades de Sao Borja y Hormiguero, debido a que no estaba preparado para atravesar los rápidos de Butuí.²⁴

Una cierta expansión de las importaciones y exportaciones sobre el río Uruguay durante este período se dio sólo en sus bancos inferiores, más precisamente en las localidades de Paysandú y Concepción del Uruguay, y el éxito de este comercio se debió casi por completo a las operaciones del saladero "Santa Cándida" del general Urquiza.²⁵

Las provincias del Interior

Las provincias del Interior habían conocido épocas de esplendor económico durante la etapa colonial, gracias al monopolio comercial español y especialmente a su vinculación con el mercado altoperuano. A partir de la declinación de las minas de Potosí y del Alto Perú en el siglo XVII, la promulgación del libre comercio por los Borbones en el siglo XVIII, la creciente penetración de la inversión británica y el crecimiento de las áreas atlánticas —ya a partir del Virreinato, pero con rasgos más acen-

tuados a partir de 1810-, las economías de las provincias del Interior sufrieron un sensible deterioro. Su producción no podía competir en el mercado interno con los productos importados -particularmente los británicos- No obstante, el Interior se repondría parcialmente de esta situación de estancamiento a medidados del siglo XIX como consecuencia de la expansión del área del Pacífico. La zona andina fue la más directamente favorecida, aunque los beneficios de esta coyuntura llegaron a todas las provincias del Interior.²⁶

Chile se convirtió entonces en un buen mercado para los productos del Interior. Sus centros mineros demandaban un número creciente de vacunos para consumo y mulares para transporte, estimulando la producción del Interior, tan alicaída en las décadas anteriores. A la vez, esta expansión ganadera influyó en el sector agrícola, provocando la habilitación de nuevos potreros para descanso de la hacienda antes del cruce de la cordillera de los Andes y la incentivación de la producción de frutas secas y orejones que encontraban mercado en Chile, e incluso en California.

La importancia creciente de la tierra en las provincias del Interior, destinada tanto a la producción ganadera como agrícola, generó, como sucedió en Buenos Aires y el Litoral, un movimiento hacia la concentración de la propiedad. Pero mientras en el Litoral y Buenos Aires este proceso de concentración se dio de manera pacífica, debido a las grandes extensiones disponibles y a la baja densidad de población, en el caso del Interior esta concentración de la tierra provocó fuertes conflictos sociales, pues la tierra era siempre muy escasa en relación con la población. Consecuentemente, no fueron poco frecuentes la venta de fracciones comunales y la expulsión de pueblos indígenas. Asimismo, como corolario de esta problemática social, el Interior sería testigo de la emergencia de caudillos reivindicadores, que aglutinaron un número creciente de hombres despojados de sus tierras. Amparado por las autoridades políticas, este proceso de concentración de la tierra sería causa de fuertes resentimientos sociales, los cuales contrastaron con el notable ascenso económico de los sectores altos y medios urbanos vinculados al comercio.

La debilidad financiera del gobierno de la Confederación vis-à-vis el de Buenos Aires

El mayor problema de la economía de la Confederación, que conspiró contra las tentativas de modernización económica ensayadas por el gobierno de Urquiza, fue sin lugar a dudas su escasa renta aduanera, que contrastaba notoriamente con la poderosa recaudación de la aduana porteña. Como señala José María Rosa:

La renta que daban las pequeñas aduanas del litoral, los Andes o la quebrada de Humahuaca era mínima. Fuera de los impuestos nacionalizados

de Entre Ríos, bastante pocos, la Confederación no contaba más recursos que los préstamos usurarios. (...) No había banco ni oficina de rentas en la Confederación; los sueldos se pagaban con libramientos contra las parvas aduaneras de Rosario y Corrientes a cobrarse cuando se pudiera. Debí recurrirse al crédito y, necesariamente, usurario (...)²⁷

Por su parte, y como ya se mencionara, la Confederación fundó su propio banco en 1853 pero éste debió cerrar a los pocos meses. Los comerciantes británicos se quejaban constantemente respecto de la situación monetaria de la Confederación, lamentando los valores cambiantes y el escaso monto circulante. Vera Blinn Reber menciona el comentario de George White, en 1852, respecto de las pérdidas que la situación monetaria de la Confederación causaba al comercio, en una carta dirigida a Baring Brothers, que decía lo siguiente:

Esta pobre moneda corriente es en todo sentido una injuria a la comunidad, ya que está basada no sobre una seguridad tangible y tiene sólo un valor ficticio y convencional; las fluctuaciones son enormes y en consecuencia el comercio es reducido al nivel de mera especulación. Este es particularmente el caso de la venta de bienes importados, que son vendidos comúnmente en créditos de largo plazo, de 6 meses y algunas veces más. Una venta puede ser realizada en términos aparentemente favorables, y cuando llega el momento del pago, la variación monetaria es tal que otorga un resultado enteramente diferente al esperado (...) Un remedio es ahora obtenido mediante negociaciones en especie, o equivalente, fijando el cambio en el cual el pago se hará. Este, sin embargo, es sólo un remedio parcial, y en el contexto de cualquier gran fluctuación, los distribuidores y comerciantes no serían capaces de conseguir el dinero suficiente para afrontar los precios estipulados, y requerirían una extensión en el plazo de pago, o mayores descuentos.²⁸

De este modo, la creciente inseguridad monetaria y la declinación en los márgenes de beneficio, particularmente crónicas en el caso de la Confederación, gravitaron indudablemente en la disminución del número de casas mercantiles británicas en el Río de la Plata entre 1852 y 1863, en plena fase de expansión de la economía mundial.²⁹

En general, todas las provincias de la Confederación atravesaron una difícil situación financiera.³⁰ La precaria organización del sistema aduanero, los menores volúmenes introducidos, y la debilidad de los sectores medios de la Confederación en relación con los de la provincia de Buenos Aires en términos de capacidad de compra -aunque los primeros estuviesen en alza por el desarrollo de actividades agrícolas diversificadas y la cría del ovino en el ámbito rural, y por la expansión comercial en las ciudades- fueron factores que marcaron diferencias entre la situación financiera de uno y otro Estado. Vale advertir que la capacidad de compra de productos importados por parte de los sectores medios de la Confederación era mucho menor que la de los de Buenos Aires, capaces de

absorber un número creciente de artículos importados —elemento clave de la recaudación aduanera porteña—. Diferencias que el estado bonaerense utilizó más de una vez para decidir a su favor la guerra que emprendía contra las fuerzas de la Confederación.

El gobierno de Paraná trató de paliar su vulnerabilidad financiera mediante la creación de otros impuestos, tales como la contribución territorial y el impuesto sobre las patentes, pero en los dos casos se procuró no afectar a los sectores rurales más acomodados y sí a los urbanos y comerciales medios y pequeños. Lógicamente, el sistema de recaudación funcionó defectuosamente y este inconveniente llevó a buscar nuevos mecanismos financieros entre los que se destacaron la emisión de moneda y la contratación de empréstitos. En cambio, el recurso de aumentar los impuestos a la exportación no fue utilizado en ningún momento como posible salida, quizás por problemas de competencia en el mercado externo.

Las autoridades de la Confederación intentaron emular a las portañas ensayando su propia emisión de billetes sin respaldo metálico, pero, ya a fines de 1854, el intento había fracasado. Sin un movimiento comercial que favoreciera la circulación, sin la tradición que al respecto existía en Buenos Aires y sin el respaldo de rentas que como en la provincia bonaerense sustituían la falta de respaldo metálico, la moneda impresa no fue aceptada y debió ser retirada de circulación.

Respecto de los empréstitos, como ya se mencionara, el gobierno de Paraná autorizó a José de Buschenthal en abril de 1855 y a los banqueros Trouvé-Chauvel y Dubois en septiembre del mismo año a buscar capitales europeos con el fin de financiar proyectos, establecer un banco y cubrir los gastos de la administración. Pero este plan tampoco tuvo éxito. Debido a este nuevo traspé, en mayo de 1856, el gobierno vendió bonos de aduana por valor de 300.000 pesos fuertes al empresario español Esteban Rams y Rubert, y recibió el equivalente de 250.000 pesos en moneda boliviana, y en 1857 obtuvo del gobierno brasileño otros 300.000 pesos fuertes, consiguiendo instalar un banco en Rosario, filial del de Mauá, con un capital inicial de 800.000 pesos fuertes. No obstante, la adquisición de estos empréstitos constituían sólo alivios temporarios, pues a largo plazo agravaban los compromisos de una administración que evidenciaba fuertes síntomas de insolvencia financiera.

Agobiado por un pesado aparato burocrático mantenido para justificar la imagen de un Estado constituido, el gobierno de la Confederación intentó una salida a través de la sanción de la ley de derechos diferenciales, que entró en vigencia a principios de 1857. Esta medida, que intentó atraer el comercio extranjero hacia los puertos de la Confederación para aumentar la recaudación aduanera del gobierno de Paraná, tuvo una serie de resultados contraproducentes durante sus primeros meses de aplicación: la disminución en el número de artículos que ingresaban, la consecuente merma de los ingresos del Estado confederado, los recaudos tomados por las casas importadoras porteñas y la suspensión de

derechos a los productos importados establecida en represalia por el gobierno porteño fueron factores que invalidaron *de facto* la ley de derechos diferenciales.

Pronto el gobierno de Paraná se vio en la necesidad de complementar esta ley con otra relativa a los derechos de exportación, que se rebajaron en un tercio siempre que no se utilizara la intermediación de Buenos Aires y Montevideo. Suspendido este intento en 1859 debido a los acuerdos celebrados con Buenos Aires, en el escaso lapso de su vigencia sus resultados fueron pobres en lo que respecta al saneamiento de las finanzas del Estado confederado. En cambio, la ley de derechos diferenciales cumplió hasta cierto punto con uno de sus objetivos al lograr desviar parte del tráfico internacional hacia Rosario. Si bien esta medida fue pensada para perjudicar a Buenos Aires, o sea, planteada en términos divisionistas, terminó curiosamente favoreciendo la unificación económica con la creación de un segundo centro portuario —Rosario—, nexos obligado entre el Interior y el Litoral.

Una comparación entre los gastos del gobierno de la Confederación y los recursos disponibles basta para mostrar el estado de déficit permanente del gobierno de Paraná:

Tabla 3
Gastos e ingresos del gobierno de la Confederación Argentina

	Gastos	Recursos
1855	2.880.445	1.758.463
1856	2.880.445	1.758.443
1857	2.877.559	2.222.069
1858	2.877.057	
1859	2.941.538	2.525.000

En los años 1855 y 1856 alrededor de 1.800.000 pesos se destinaron a gastos de guerra y deuda exigible. Por lo tanto, los saldos para atender las necesidades presupuestarias fueron muy reducidos.³¹

*Un ambicioso proyecto del gobierno de la Confederación:
la unión de Rosario con Chile*

El gobierno de Paraná proyectó unir Rosario con Chile, con el objetivo de abrir posibilidades comerciales a zonas desérticas y poner en contacto lugares alejados del territorio confederado. Dado el problema de las largas distancias entre los centros poblados, el único modo rentable de

revertir este inconveniente consistía en completar etapas largas, uniendo puntos tales como Córdoba y Rosario, lo que al mismo tiempo crearía condiciones favorables de poblamiento en zonas intermedias. Nuevamente, las dificultades financieras del gobierno de la Confederación Argentina conspiraron contra este proyecto, puesto en la práctica en la década posterior y ya concretada la unificación política. Aunque se comenzó a planearlo en 1855 con el asesoramiento del ingeniero norteamericano Allan Campbell y más tarde con el de William Wheelwright —que había concluido el primer ferrocarril chileno—, las negociaciones para obtener financiación externa quedaron paralizadas por factores políticos y sólo fueron reanudadas luego de la unificación.

Conclusiones

Como corolario al análisis del periodo 1852-1861, se deben destacar dos factores:

a) El periodo comprendido entre la caída de Rosas en Caseros (1852) y la derrota de Urquiza en Pavón (1861) demuestra la inexistencia de un Estado nacional argentino. Más bien, es un periodo de transición caracterizado por la puja de dos Estados: Buenos Aires y la Confederación, que no pueden ser calificados como *Estados nacionales* en los términos que utiliza Oszlak.³² Buenos Aires no tenía reconocimiento del resto de las provincias; la Confederación sufría la oposición porteña y no integraba un bloque homogéneo ni en términos económicos —por las notorias diferencias regionales y de recursos económicos entre las provincias del Litoral y las del Interior—, ni en términos políticos —Urquiza resultaba ser el director provisorio y luego el presidente de un territorio extenso que incluía situaciones provinciales muy heterogéneas, que nunca otorgaron un respaldo suficientemente sólido al vencedor de Caseros—.

Debido a la complejidad del panorama interprovincial, Urquiza prefirió mantener en los gobiernos provinciales al elenco rosista previo a Caseros antes que incentivar la llegada de elementos liberales. Aunque los últimos resultasen en apariencia más afines ideológicamente al proyecto modernizador de Urquiza, el caudillo entrerriano temía que la introducción de estos cambios generase inestabilidad en las situaciones provinciales. La razón de la decisión urquicista residía en que dicha inestabilidad podía ser eventualmente explotada por la disidencia porteña, dueña de dos armas poderosas con las que el gobierno de Paraná no podía contar en la misma medida: la aduana y una sólida situación financiera. De acuerdo con este planteo, Urquiza decidió intevenir en la política interna de las provincias lo menos posible. Por otra parte, la emergencia de proyectos tales como la República de la Mesopotamia por parte de Urquiza, la República del Plata por parte de Mitre, o los Estados Unidos del Plata en el caso del oriental Juan Carlos Gómez demost-

ban la falta de consenso respecto del problema de la organización político-territorial.

b) La lucha entre Buenos Aires y la Confederación comprendió dos frentes: el *interno*, en territorio bonaerense o de la Confederación, y el *externo*. En el primero pesaron como factores condicionantes el poder financiero de Buenos Aires, asentado en su sólida recaudación aduanera, que contrastaba con la debilidad financiera de la Confederación, que la hacía prácticamente inviable aunque ésta poseyese la poderosa caballería entrerriana.

En el plano de las relaciones externas, se desató una febril actividad diplomática por parte de los dos Estados en pugna, los cuales establecieron como sus respectivos intereses prioritarios el reconocimiento externo y la anulación del Estado rival. Respecto del primer objetivo, son un claro ejemplo las gestiones de Alberdi en Londres, París o Madrid, procurando arrancar el reconocimiento, y ganarle por la mano al enviado porteño, Thompson, quien procuraba un objetivo similar. Inglaterra, Francia y España, como hemos visto, si bien deseaban la integridad territorial argentina, adoptaron una política de bajo perfil en el enfrentamiento entre los gobiernos de Paraná y Buenos Aires.

Tanto el gobierno de Paraná como el de Buenos Aires procuraron encontrar aliados externos en sus vecinos: el Imperio del Brasil, el Estado Oriental y Paraguay, pero, como señala Cárcano,

Cuando el general Urquiza buscó concursos extraños para reincorporar a Buenos Aires, el gobierno de San Cristóbal se recogió en una neutralidad aparente y cómoda. El Uruguay y Paraguay lo imitaron, obedeciendo a su influjo. Prestaron el auxilio clandestino sin obligarse a condiciones determinadas.³³

NOTAS

- ¹ Haydée Gorostegui de Torres, *La organización nacional*. Colección *Historia Argentina*, vol. 4. Buenos Aires, Paidós, 1987, p. 40.
- ² Ver *ibid.*, pp. 42-43.
- ³ Tabla 1 citada en *ibid.*, p. 43.
- ⁴ Datos de la Tabla 2 en Haydée Gorostegui de Torres, *La República Argentina antes de la inmigración masiva*. Buenos Aires, 1963, cit. en *ibid.*, p. 45.
- ⁵ Nota de Parish a Clarendon del 2 de octubre de 1856, en James R. Scoble, *La lucha por la consolidación de la nacionalidad argentina, 1852-62*. Buenos Aires, 1964, citado en *ibid.*, pp. 45-46.
- ⁶ Registro Nacional de la República Argentina, 3 vols., Buenos Aires, 1863-1864, vol. I: 177, 180; Tratado de Límites, Amistad, Comercio y Navegación, Asunción, 17 de julio de 1852, ANA-SH 298, n° 17, fuentes citadas en Thomas Lyle Whigham, *The Politics of River Commerce in the Upper Plata, 1780-1865*, Ph.D. dissertation, Stanford University, 1986, p. 116.
- ⁷ Commercial Reports of British Consul Henderson, Asunción, PRO FO 59/13 1854 Report; FO 59/15, 1855 Report and General Commercial Report, 22 July 1856; FO 59/19, 1857 Report, FO 59/20, 1858 Report, fuentes citadas en *ibid.*, p. 119.
- ⁸ E. N. Tate, "Britain and Latin America in the Nineteenth Century: The Case of Paraguay, 1811-1870", *Ibero-Americkanische Archiv* 5:1 (1979), 48; Alfred Marbais du Graty, *La república del Paraguay*. Besançon, 1862, pp. 345-365, citados en *ibid.*, p. 119.
- ⁹ *Ibid.*, pp. 122-123.
- ¹⁰ *Ibid.*, pp. 123-125.
- ¹¹ *Ibid.*, pp. 125-126.
- ¹² H. Gorostegui de Torres, *op. cit.*, p. 47.
- ¹³ *Ibid.*, p. 48.
- ¹⁴ *Ibid.*, pp. 48-49.
- ¹⁵ *Ibid.*, p. 49.
- ¹⁶ *Ibid.*
- ¹⁷ T.L. Whigham, *op. cit.*, pp. 126-127.
- ¹⁸ Ley del 13 de octubre de 1852, ROPC VI, pp. 444-445; "Memoria escrita por el ingeniero Nicolás Grondona con referencia a las obras del Riacho de Goya", Río de Soto, Jan. 25, 1853, cit. en Juan Pujol, *Corrientes en la organización nacional*, volumen III, pp. 16-31, Buenos Aires, 1911, fuentes citadas en *ibid.*, p. 127.
- ¹⁹ Augusto Brougues, *La verdad sobre la colonia de San Juan*. Provincia de Corrientes, Paraná, 1860, citado en *ibid.*, p. 128.
- ²⁰ Mariano González a Carlos Antonio López, Asunción, 13 de julio de 1853, ANA-NE 2715, foja 25; Bando de Carlos Antonio López, Asunción, 28 de julio de 1853, ANA-SH, 306, N° 28; decreto de Carlos Antonio López, Asunción, 6 de agosto de 1853, *El Sema-*

- nario*, 6 de agosto de 1853; decreto de Carlos Antonio López, Asunción, 24 de septiembre de 1853, ANA-CRB Y-29, 34.4, N° 4, fuentes citadas en *ibid.*, p. 128.
- ²¹ Francisco Solano López a Benito Varela, Turin, 21 de marzo de 1854, citado en Juan I. Livieres Argaña, *Con la rúbrica del mariscal: Documentos de Francisco Solano López*, vol. II, Asunción, 1960-71, cit. en *ibid.*, p. 128.
- ²² Despacho de Aduana, *El Comercio*, 27 de enero de 1856, cit. en *ibid.*, p. 129.
- ²³ Ernesto J.A. Maeder, "Historia y resultados del censo confederal de 1857", en *Trabajos y comunicaciones*, 18 (1968), p. 147, cit. en *ibid.*, p. 129.
- ²⁴ *Ibid.*, pp. 129-130.
- ²⁵ Las actividades de este saladero están descriptas en Manuel Macchi, *Urquiza el saladerista*, Buenos Aires, 1971; Beatriz Bosch, *Urquiza y su tiempo*, cit. en *ibid.*, p. 130.
- ²⁶ Ver H. Gorostegui de Torres, *op. cit.*, p. 50-53.
- ²⁷ José María Rosa, *Historia Argentina*, t. VI, Buenos Aires, Oriente, 1974, p. 138.
- ²⁸ B.A./H.C. 4.1.24.4, B.A. 1852, George White to Barings, citado en Vera Blinn Reber, *British mercantile houses in Buenos Aires, 1810-1880*, Ph.D. dissertation, University of Wisconsin, 1972, pp. 54-55.
- ²⁹ *Ibid.*, p. 69.
- ³⁰ Ver H. Gorostegui de Torres, *op. cit.*, pp. 53-55.
- ³¹ Datos en *ibid.*, p. 55.
- ³² Oscar Oszlak, *Formación del Estado argentino*, Buenos Aires, Ed. de Belgrano, 1982.
- ³³ Ramón J. Cárcano, "La política internacional en el Plata durante el gobierno de la Confederación. Tratados y alianzas (1855-1859)", Academia Nacional de la Historia, Ricardo Levene (comp.), *Historia de la Nación Argentina (desde los orígenes hasta la organización definitiva en 1862)*, vol. VIII, Buenos Aires, El Ateneo, 1962, cap. XI, p. 422.

IMPRESO POR
OFFSET DUPO S.A.
ROSARIO 4731 - ADOLFO SOURDEAUX
1672 BUENOS AIRES - ARGENTINA
DICIEMBRE DE 1968

**HISTORIA GENERAL
DE LAS RELACIONES EXTERIORES
DE LA REPÚBLICA ARGENTINA**

Plan general de la obra

Parte I (seis tomos)
LAS RELACIONES EXTERIORES DE
LA ARGENTINA EMBRIONARIA
(1806-1881)

Parte II (c. cuatro tomos)
LAS RELACIONES EXTERIORES DE
LA ARGENTINA CONSOLIDADA
(1881-1942)

Parte III (c. cuatro tomos)
LAS RELACIONES EXTERIORES DE
LA ARGENTINA SUBORDINADA
(1942-1989)

Parte IV (c. dos tomos)
LAS RELACIONES EXTERIORES DE
LA ARGENTINA POSMODERNA
(1989-1999)

Distribuidor exclusivo:
GALERNA
Charcas 3741
Buenos Aires, Argentina
Tel./Fax: 831-1739/4458

ISBN 950-694-550-0

*Ilustración de tapa: Alfred M. Du Graty. Vista de
San José, estancia de Urquiza (Entre Ríos) a vuelo
de pájaro, litografía, c. 1858.*

Esta Obra de dimensiones enciclopédicas, destinada principalmente a diplomáticos y estudiosos de las relaciones internacionales argentinas, aspira a llenar un vacío importante en la bibliografía especializada. Hasta ahora, las escasas obras generales sobre la historia de las relaciones exteriores de nuestro país fueron fragmentarias. Esta colección de aproximadamente dieciséis tomos, que cubre el período 1806-1999, busca compendiar la información existente de una manera científica y objetiva. De tal modo, se pone al alcance de la mano un conocimiento que hasta la fecha se hallaba desperdigado en bibliotecas y archivos de difícil acceso.



Nuevohacer
Grupo Editor Latinoamericano