

CAPÍTULO I

LA FORMACIÓN DEL MODELO DE INSERCIÓN (1810-1862)

**Gabriela S. Ramírez
Leandro E. Sanchez**

El presente capítulo aborda las cuestiones internacionales que dieron marco y también sustancia a los hechos históricos que encuadraron la gestación de la Nación y surgimiento del Estado Argentino. Se refiere en especial a determinados aspectos de estas relaciones, preferentemente a aquellos vinculados con las acciones de las políticas exteriores europeas y las reacciones de las distintas conformaciones políticas previas a la ordenación del Estado Argentino.

Por este mismo hecho, y siguiendo una definición conceptual que atraviesa las distintas corrientes teóricas, es inverosímil hablar de política exterior argentina en este período.

En cualquier estudio histórico toda división cronológica tiene un valor instrumental más que estrictamente conceptual; pero dicha división es necesaria. Esta obvia advertencia parece pertinente cuando se trata de la iniciación de la vida nacional de nuestro país. La extrema volatilidad de las políticas y actitudes de los diferentes dirigentes y conformaciones políticas de este período son fases de un proceso y a menudo los cambios de frente no son sino recomposiciones de adaptación.

La gestación

Se podría aseverar con evidencia que los tratados de Utrecht (1713 y 1715) separan en dos la historia de las relaciones entre la Metrópolis y la India.

En lo político, acabó con el centralismo paternalista de Austria para reemplazarlo por el burocrático de los Borbones; las Indias dejaron de ser consideradas “reinos personales del monarca, para ser colonias dependientes de la administración española” (Rosa, 1981: 351).

Económicamente, será cada vez más fuerte la influencia comercial británica. Desaparecerán las flotas de galeones, reemplazadas por “navíos de registro” y las barreras al tráfico con Europa comenzarán a levantarse. Cabe resaltar que pese al esfuerzo continuo y coordinado de España por desarrollar una política mercantilista, América no llegaría jamás a ser colonia económica de España (Rosa, 1981: 351).

A nivel internacional, España pasó a ser una potencia de segundo orden, de ahí en más atada a Francia o Inglaterra según las fluctuaciones internacionales.

Así como Utrecht separó la historia en dos, el Tratado de Methuen (1703) entre Gran Bretaña y Portugal produjo la primera gran fisura, pues como consecuencia inmediata los barcos británicos soslayarían con frecuencia el puerto de Lisboa y llegarían directamente al mercado portugués en América, con derivaciones progresivas hacia las colonias españolas dando entidad a la práctica del contrabando.

Una segunda consecuencia fue la emancipación de las colonias británicas en América del Norte, por lo cual la metrópolis introdujo reformas político institucionales, léase las Provincias Internas de Occidente y Oriente, que resultarían estériles en cuanto a la preservación territorial.

Sin embargo, es la “amenaza napoleónica” la que terminaría por desintegrar el imperio ibérico. Primero, por la estrepitosa derrota y destrucción de la flota española en Trafalgar (1805); y segundo, a partir de 1808, cuando la invasión napoleónica a la Península Ibérica, iniciada en 1807 en Portugal, se extendió sobre el territorio español.

En consecuencia, la política internacional española se complicó en extremo y más que nunca debió reorganizar sus relaciones respecto a sus dominios. Su principal preocupación quedó centrada en la vinculación con



Gran Bretaña, Estados Unidos y Portugal, principales coparticipes y rivales en la dominación colonial americana. Sin embargo, hecho que posteriormente se trasladaría a las políticas que surgieron desde el Río de la Plata, no fue posible que se vinculase mediante alianzas francas con ninguna de ellas, pues cualquier intento liaba las relaciones con el resto.

Contexto pre-revolucionario

De acuerdo a la temática que aquí se aborda se debe mencionar como condicionantes de la revolución de mayo a las invasiones inglesas y a la denominada crisis española de 1808.

El *bloqueo continental* de 1804 prohibiendo el comercio con Inglaterra y el desajuste económico que produjo renovó el proyecto de invadir la América española. Proyecto que se concretó en dos oportunidades (1806 y 1807) y fue repelido en ambas ocasiones. Las consecuencias directas de estas marcarían el futuro inmediato de la política exterior británica en el Río de la Plata; es el “Memorial” de Castlereagh la piedra fundamental del imperialismo comercial e indirecto en la región. Es decir, el objetivo inglés consistiría en ganar mercados de consumo y materias primas, lograr el beneficio comercial promoviendo intereses particulares que concuerden con los propios.

La crisis española, por otra parte, fue producto de la suma de factores disparados por la política continental napoleónica, pues desde que el *Junot* ocupó Portugal en noviembre de 1807 hasta Bailén en julio de 1808, España pasaría por distintos estadios políticos institucionales que darían origen a distintas facciones políticas “nacionalistas” en el Plata.

Estos sucesos fueron la antesala de la revolución de mayo y el inicio de lo que se denominará Pre política exterior (1810 - 1829)¹.

1810-1829: Pre-política exterior

La difícil situación internacional de España se agravó con el estallido de focos revolucionarios, extendidos a fines de 1810 a Venezuela, Nueva Grana-

1. De acuerdo a Simonoff: “la intermitencia misma del Estado nos impide hablar de una política exterior en esta etapa”. En *Apuntes sobre las políticas exteriores argentinas. Los giros copernicanos y sus tendencias profundas*. La Plata, Ediciones IRI – UNLP, 1999, p. 11.

da, Chile y Nueva España. Adviértase entonces que las revoluciones criollas no iniciaron una situación de inestabilidad en las relaciones internacionales: sólo hicieron aún más crítica la compleja situación predecesora.

También tenemos que destacar que las comunicaciones demoradas entre el viejo y el nuevo continente hicieron imposible la sincronización de tratativas a ambos lados del océano. Sin dudas, estas circunstancias favorecieron los planes iniciales de los gobiernos revolucionarios.

Dejando de lado los pormenores de la semana de mayo o de los postulados del Plano de Operaciones de Moreno, no debe verse en las relaciones exteriores de la Primera Junta una anglofilia decidida. No la había, ni en los “independentistas” con protección inglesa o quienes abrían el puerto al libre comercio. Sólo se daban facilidades a Inglaterra para conseguir su apoyo y resguardar intereses particulares. Es por eso que el primer acto de gobierno de la Junta fue recibir a los oficiales británicos destacados en el estuario del Plata, para ponerlos en autos de las intenciones del nuevo gobierno.

Desde el punto de vista económico, la estructura productiva del Río de la Plata, hasta ese entonces puerto seco y último eslabón del circuito económico del eje Lima-Potosí, se concentraba en la exportación de productos primarios sin mayor tratamiento como cueros, carne salada y sebo.

Ferns afirma que el comercio británico con las colonias españolas se centraba en tres variables: primero, la gran capacidad de comerciar dado el bajo costo de los productos; segundo, un abundante capital comercial y finalmente, la experiencia y vinculaciones comerciales, constituyendo de este modo una política de mediación (Ferns, 1968: 90).

Del orden colonial al post colonial: en busca del reconocimiento

El estado de Europa a comienzos de 1810 implicaba que, tras la noticia de retirada del ejército francés de Rusia, Prusia primero, luego Austria, conformarían con Rusia e Inglaterra una nueva coalición que derrotaría a Napoleón en Leipzig marcando el comienzo del fin de su era.

En el Río de la Plata, la Junta Grande estableció como pasos a seguir a nivel externo el resguardo del *status quo* interno, ejemplo de ello fue la misión de Moreno a Brasil e Inglaterra con el objetivo de adquirir armas y sugerir un acuerdo secreto que protegiese la revolución; también se dieron poderes para su estadía en Brasil, en caso de considerar favorable dicha escala, conducentes a dar a conocer los propósitos de mantener la monarquía



de Fernando VII e impedir un avance portugués sobre la banda oriental. Obviamente su deceso impediría dar ejecución a esta misión.

Hay que tener presente que el dominio de Inglaterra en el gobierno de Cádiz era tan fuerte en 1811 como en 1810, pero el descontento de la población de la península era cada vez mayor.

Los ingleses cobraban cara su protección y en la práctica generalmente recaía, en los voluntarios españoles; no sólo se habían apoderado del comercio inter-americano, sino que exigían en Cádiz el cumplimiento de sus disposiciones como si fuesen síndicos de una potencial quiebra.

Incluso el canciller Wellesley expuso un proyecto de paz entre España y sus colonias. Este permitiría a España, auxiliada por sus posesiones de ultramar, concentrarse exclusivamente en la guerra con los franceses, y por oposición dejaría en libertad de acción a los comerciantes ingleses para introducir sus productos en las colonias.

Conocedor de las negociaciones de Wellesley en Cádiz, pero apurado por la intervención de los portugueses en las costas orientales y ante la seguridad dada por Sarratea de que la mediación sería bien recibida, Strangford se dirigió simultáneamente a la Junta y a Elío proponiéndoles un armisticio que implicaba la retirada de las tropas por una parte y el cese del bloqueo por otra.

En contra de lo asegurado por Sarratea la respuesta de la Junta fue negativa. Y por más que Lord Strangford convocó a Sarratea, Linhares y Casa Irujo para modificar el criterio de la Junta o su composición, el resultado fue adverso, sobre todo por las medidas opuestas que aconsejaron los dos últimos.

Aún así, uno de los primeros hechos destacables de este período, ya durante el Triunvirato, es la liberalización del comercio de importación reduciendo los derechos de círculo establecidos hasta ese entonces. En ese sentido, en 1811 comenzó a funcionar la *British Commercial Rooms*, entidad que elevaba los pedidos de rebajas de tarifas de evalúos y concesión de ventajas a los comerciantes ingleses a la vez que fijaba los precios a los que debían realizarse las transacciones internacionales. Según Ferns, esta constituía “un centro de inteligencia comercial: criollos y extranjeros no británicos eran excluidos” (Ferns, 1968: 61).

A principios de 1813, en forma contemporánea con el desastre de la campaña a Rusia, Wellington iniciaba su ofensiva al norte de la península

Ibérica culminando con la batalla de *Vitoria* que obligó a los franceses a repasar la frontera. Como España se había perdido y con la esperanza de evitar un enemigo, Fernando VII es liberado y reconocido como legítimo rey de España.

Como primera medida denunció a las Cortes integradas por representantes de América que no fueran elegidos por dicho hemisferio, a la vez que rechazó los tutores en el gobierno.

España libre de enemigos, volcaría su poderío militar sobre la región; reforzado Vigodet en Montevideo, podía darse la mano con Pezuela y tomar Buenos Aires en un movimiento de pinzas. Por eso, el Triunvirato resolvió enviar en noviembre de 1813 un agente a Londres que sacase las ventajas mínimas de un gobierno autónomo a cambio de reconocer a Fernando VII y las preeminencias comerciales británicas.

Sarratea no sólo no fue recibido por Castlereagh, sino que presenció la firma del tratado hispano inglés donde ambas naciones estrechaban su alianza y Fernando VII prometía a Inglaterra proteger y extender el comercio, por lo cual Inglaterra no tendría interés en apoyar a los americanos.

Paralelamente Belgrano y Rivadavia en reemplazo de Medrano partirían hacia Europa con “instrucciones secretas” las que establecían que la misión ante Fernando VII era sólo un mascara, siendo el verdadero objeto “la independencia política (bajo un protectorado) o al menos la libertad civil de estas provincias (bajo soberanía extranjera)” (Heredia, 2006: 160).

Al llegar al viejo continente se encontraron con la novedad del inicio de una nueva guerra, y que Sarratea tenía una negociación viable para establecer la independencia bajo la constitución monárquica del infante Francisco de Paula en Buenos Aires, lo que se conoció como “el negocio italiano”; proyecto que no prosperaría.

No obstante el secreto, trascendió el propósito de la misión de estos y recordemos que ya desde 1810 el fernandismo no era popular y la opinión pública se había pronunciado por la independencia. Este estado de opinión forzó la renuncia de Posadas primero y de Alvear después.

Otra consecuencia del estado de situación europeo y la noticia de la expedición española al Plata fue la misión de Manuel García ante Strangford a ofrecer las Provincias Unidas como colonia inglesa.

García se entrevistó con Strangford en Río de Janeiro ocultándose de Belgrano y Rivadavia que estaban allí como paso previo al viejo continente.



Strangford le hizo saber que Inglaterra no necesitaba de insinuaciones o donaciones para tomar lo que podía convenirle y no le interesaba enemistarse con España. Después de la negativa de dar curso al pedido de coloniaje García se reunió con sus compatriotas a quienes les entregó el segundo pliego que era para Castlereagh, que como sabemos no recibió a Rivadavia.

Como la situación española en América era compleja, a pesar de la restauración de Fernando VII, surgieron proyectos franceses para aprovechar la independencia de las colonias e instalar monarcas de la casa de Borbón, ejemplo de ello fue la misión de Le Moyne en respuesta a la carta de Pueyrredón en agosto de 1818.

Tras la estela del enviado francés partió el comisionado argentino que debía concluir la coronación de un duque de Orleans. Las instrucciones de Valentín Gómez eran instalarse en París, mientras Rivadavia era trasladado a Londres; oíría las propuestas de Francia concertando un tratado a someterse al Congreso; en caso de fracasar la negociación se lo autorizaba a oír proposiciones de otras potencias de primer orden. Debido a una demora en Río de Janeiro llegaría a París recién en abril de 1819, no siendo más Richelieu ministro, reemplazándole por el duque de Decazes y en la cartera de relaciones exteriores el marqués de Desollé, lo que implicaba la influencia inglesa en Tullerías y la inviabilidad del proyecto.

Hasta 1820 la política británica en el Plata se había basado en una política de mediación y usufructo comercial; a partir de las disputas bilaterales con los Estados Unidos la nueva política consistió en, como sostiene Peterson, evitar un monopolio en el ejercicio del poder político en América del Sur.

Tras el Congreso de Verona (1822) Canning retomó la labor de Castlereagh de reconocer la independencia de los estados locales para estabilizar gobiernos que los mantuviesen desunidos e influenciados².

Para ello, envió cónsules que influyeran discretamente en las cosas internas, concretaran tratados favorables de comercio y sugerirles empréstitos para consolidar el orden y así, mantener, mediante deudas exigibles, el control comercial en la región.

Una prueba de ello fue la firma del Tratado de Amistad, Comercio y Libre navegación, cimentado en tres puntos claves: una política de privilegios hacia

2. La primera nación europea en reconocer la independencia había sido Portugal, por la conveniencia de anexionar la provincia Cisplatina.

la corona, como por ejemplo la exceptuación de realizar el servicio militar; el principio de reciprocidad, al reconocerse mutuamente como Estados y finalmente, la libertad religiosa.

Y son los hermanos Parish Robertson conjuntamente con otros comerciantes ingleses en el Río de la Plata quienes presentan un petitorio para que se reconociese a los nuevos estados con los que mantenían relaciones comerciales. Después de una ardua negociación interna que llevó al enojo de Jorge IV en febrero de 1824 Inglaterra reconoció la independencia de las colonias.

Ya Castlereagh había hablado del dinero inglés como medio para facilitar la independencia y/o consolidarla, Canning recogió la idea y la mejoró utilizando los empréstitos como instrumentos de dominación imperialista.

Ese mismo año, dos leyes facultaron al gobierno a negociar “dentro o fuera del país” un empréstito destinado a la obra pública en un monto cercano a los cinco millones de pesos equivalente a un millón de libras esterlinas, pero es recién a fines de 1823 cuando el gobierno aprobó la propuesta del consorcio inglés.

Sin entrar en por menores, la operación tratada con la casa Baring por Robertson era sencillamente una estafa y la finalidad imperialista del mismo se cumplió antes de entrar en mora cuando el ministro García se opuso a la protección aduanera de las industrias del interior en 1825.

Por su parte Henry Clay, desde su banca de senador de los Estados Unidos de Norteamérica, bregaba desde 1818 para que se reconociese la independencia de los estados sudamericanos, pero el gobierno de Moroe en 1819 firmó con representantes de la corona española el Tratado Transcontinental comprando Florida a España y comprometiéndose formalmente “a no reconocer la independencia de las repúblicas hispanoamericanas”.

Incluso Canning, tras Verona, prefirió obrar conjuntamente con Estados Unidos porque descontó la oposición europea y participó al gobierno norteamericano de un reconocimiento conjunto el cual es desechado por restringir la política expansionista de Estados Unidos.

El pretexto para la declaración unilateral norteamericana lo daría Rusia, que en 1821 pretendía extender Alaska por el pacífico hasta la California mexicana. Adams, en una reunión de gabinete expuso las bases de los que posteriormente se conocería como Doctrina Monroe “repudiar toda intervención de potencias europeas en los asuntos políticos de América”.



Incluso antes de leerse el mensaje presidencial Adams había dado instrucciones a sus agentes de reconocer la independencia de los nuevos Estados. C. Rodney lo hizo al pedir que se lo acreditase como encargado de negocios en Buenos Aires en abril de 1824.

Cabe recordar que en 1817 Pueyrredón firmó un acuerdo de comercio que Adams vetó por implicar un reconocimiento de la independencia.

Durante el gobierno de Rivadavia se intentó lograr el reconocimiento por parte del gobierno liberal español, así en la Convención hispano argentina Pereira y La Robla trataron con Rivadavia un armisticio bajo tres bases. Rivadavia lo sometió a la junta de representantes acompañado por un proyecto de ley para que los estados americanos ayudasen “la independencia de España bajo el sistema representativo” con un empréstito que finalmente no tendría lugar. La restauración de Fernando VII trocó las posibilidades de reconocimiento.

A nivel regional los acontecimientos de mayor envergadura para el posterior desarrollo de las relaciones interamericanas están dados por el Congreso de Panamá (1823) y la guerra con el Brasil.

La Asamblea Nacional Constituyente centroamericana, por decreto del 6 de noviembre de 1823 planteó la necesidad de establecer una Confederación General Americana que garantizase la libertad e independencia de sus Estados, revisase los tratados de las diferentes repúblicas entre sí y con el antiguo mundo, auxiliase y mantuviese la paz entre otras cosas. Lo cierto es que reunidos los representantes de Centroamérica, México, Perú y Colombia, no contaron con la presencia de Chile y nuestro país, lo que terminó por diluir las aspiraciones de unidad.

Continuación de la política de disputas territoriales que sucedieron a las originadas por Portugal y España, la convocatoria a la Asamblea Constituyente de 1824 desató la confrontación por la aceptación como miembros de los orientales.

Brasil bloquearía los puertos del Río de la Plata paralizando el comercio marítimo y, obviamente, perjudicando los intereses de Gran Bretaña. Parish operó para lograr la paz, primero mediante un tratado durante el gobierno de Rivadavia y luego un acuerdo con Dorrego que por distintos motivos no fueron bien receptados en el seno de las Provincias Unidas.

A pesar de que el bloqueo fue roto por navíos anclados en las costas de Buenos Aires, la política norteamericana se siguió manteniendo en los andariveles de la no intervención y neutralidad.

1829-1862: la proto-política exterior argentina

Dado que el proceso de conformación y consolidación del Estado no había finalizado todavía, no se puede considerar la existencia de una política exterior propiamente dicha. Pero es posible caracterizar al período que abarca los dos gobiernos de Juan Manuel de Rosas y, posteriormente a su caída, la Confederación Argentina y el Estado de Buenos Aires como un período de proto-política exterior.

En el mismo, los aspectos relacionados a la política interna son más que relevantes para poder analizar las bases y el proceso de conformación de un modelo de política exterior, en tanto se va conformando el Estado Argentino.

Durante este período, se fue gestando y consolidando un modelo económico en el que Europa y especialmente Gran Bretaña ocupaban un papel central en el esquema de intercambio, mientras nuestro país encontraba su lugar en la división internacional del trabajo:

Se configuró así una economía basada en el Litoral y Buenos Aires, especializada en la producción de cueros y carnes saladas para la exportación a través de la cual los terratenientes realizaban la renta del suelo, y subordinada a las relaciones comerciales con los capitalistas europeos, sobre todo Gran Bretaña y Francia, introductores de manufacturas industriales. (Rapoport y Spiguel, 2003: 171)

Este esquema llevó al afianzamiento de una marcada tendencia centralizadora cuyo eje económico estaba situado en la región pampeana en detrimento de las demás regiones del país. A partir del mismo, va a ir tomando forma un modelo de inserción, que denominamos *modelo clásico* (Simonoff, 1999: 22) y que abarca el período de 1862 a 1916.

A continuación se describirá y caracterizará el período 1829-1862, destacando los aspectos relevantes que constituyen la base de la proto-política exterior.



El primer gobierno de Rosas

La inestabilidad político-institucional por aquellos años era el reflejo de contiendas propias de un proceso de formación del estado nacional, protagonizadas por unitarios y federales, que culminaría décadas después con la sanción de la Constitución de 1853 y su reforma en 1860.

Juan Manuel de Rosas era un representante del complejo ganadero-saladero comercial, conformado por ganaderos, estancieros y terratenientes que desplazaron al sector liberal que gobernaba desde los albores de la Revolución de Mayo.

Su imagen pública e influencia política crecía progresivamente mientras se dedicaba a sus actividades como ganadero y exportador de carne vacuna. Empezó a adquirir prestigio y durante la década del veinte se transformó en uno de los personajes más importantes de Buenos Aires, habiendo conformado un ejército personal formado por peones denominado “Los Colorados del Monte”.

Rosas llegó al poder en un contexto económico de crisis. En este sentido, cabe mencionar dos aspectos relevantes. A fines de la década del veinte y principios de la del treinta se registraba un auge de productos argentinos en el mercado británico. En ese momento, se produjo una crisis económica en Europa, la cual tuvo repercusión en la economía argentina por ser este el principal destino de exportación, a la que se sumó una sequía que produjo la muerte de un millón de cabezas de ganado.

El Pacto Federal

En 1830 las provincias del interior formaron la Liga Unitaria bajo el mando de José María Paz. En respuesta a ello en 1831, Buenos Aires y las Provincias del Litoral (territorios que hoy conforman Santa Fé, Corrientes y Entre Ríos), constituyeron una alianza ofensiva-defensiva a través de la firma del Pacto Federal.

Sin embargo, al poco tiempo cayó prisionero el General Paz y se debilitó notablemente la Liga Unitaria. Posteriormente se restituyó la gobernación federal en Córdoba y las demás provincias.

El Pacto Federal es un elemento clave en el análisis de esta etapa de la proto-política exterior en primer lugar, porque marca el inicio de un período de estabilidad institucional. Con ello nos referimos a una dinámica que se

estableció durante el período rosista, en la que Buenos Aires adquirió la facultad de representar a las restantes provincias frente al exterior, por la potestad delegada de estas. En segundo lugar, porque se generó un debate sobre el proteccionismo.

Las provincias del interior, encabezadas por Corrientes, exigían al gobierno central, el reparto equitativo de las ganancias de los impuestos aduaneros, la libre navegación de los ríos interiores, Paraná y Uruguay y la reglamentación del comercio exterior, protegiendo algunas industrias.

Como fue planteado en la introducción de este apartado, la hegemonía que Buenos Aires imponía en el modelo económico generaba rispideces con las provincias del interior a partir de la desigualdad de ingresos y la inexistencia de un régimen de redistribución del ingreso que percibía el puerto de Buenos Aires. Ello se reflejaba en la postura adoptada por el entonces ministro de hacienda de Rosas, José María Roxas y Patrón, quien en representación de los intereses de Buenos Aires, planteaba que en lugar de comprar tabaco proveniente de Corrientes, se debía comprar tabaco de Paraguay, cuya calidad era superior y el precio inferior (Simonoff, 1999: 16).

Como la discusión provincias-gobierno porteño era cada vez más dificultosa, se decidió formar una Comisión Representativa de los gobiernos provinciales para que en un corto plazo, reunidos en Congreso Federal, se reglamentasen todos los pedidos. Esta Comisión no pudo convocar a las provincias y finalmente fue disuelta.

De esta manera triunfó la estrategia rosista, y a partir de ese momento hasta su caída definitiva en 1852, el gobierno de Rosas basó su mandato sobre los diversos acuerdos estipulados en el Pacto Federal. Fue el único documento legal para imponer la unidad política sin Constitución, bajo el creciente predominio porteño.

Buenos Aires se hizo cargo de “las relaciones exteriores de la Confederación Argentina” ya que representaba a todas las provincias, y poseía el poder militar, comandando el ejército nacional (Rosa, 1981: 164).

En 1832 luego de un corto período de orden político y económico, la legislatura porteña consideró favorable volver a la legalidad e innecesario seguir otorgando las facultades extraordinarias a Rosas.



El debate por el proteccionismo y la ley de Aduanas

Rosas se había alejado del gobierno provincial por un período de tres años, para llevar a cabo una expedición al sur del país que le permitiera ampliar las fronteras nacionales, combatiendo a las tribus indias que dominaban todas esas zonas poniendo en peligro los bienes de los habitantes sureños.

Las inestabilidades políticas que se generaron durante la ausencia de Rosas crearon las condiciones para que la Legislatura porteña nuevamente otorgue a Rosas la suma del poder. Rosas acepta la gobernación que estará a su cargo durante los siguientes 17 años, iniciando una etapa de un nuevo orden político y social en la provincia y resto del país. Después de la muerte de Quiroga en 1835 y la de López en 1838, los proyectos federales de los caudillos provinciales se fueron desvaneciendo y Rosas se consolidó como único caudillo nacional, dueño de todo el poder político, militar y económico.

En Buenos Aires, durante la ausencia de Rosas, se formaron dos grupos políticos dentro del partido federal generándose una pugna que llevó al derrocamiento de Balcarce y la asunción del nuevo gobernador interino Viamonte quien tomó algunas medidas que permitirían aumentar la recaudación percibida. Así las tarifas aduaneras aumentaron del 2 a un 10 por ciento.

En noviembre de 1835, ocupando Rosas nuevamente la gobernación, con la suma de poderes, sancionó una nueva Ley de Aduanas³. Esta prohibía la introducción de productos extranjeros que pudieran ser reemplazados por criollos, tales como tejidos, principalmente de lana y algodón, manufacturas de hierro, latón o hueso entre otros. Asimismo gravaba la importación de azúcar a fin de estimular la producción de las provincias de Tucumán y Corrientes; prohibía la introducción de harinas, e imponía un gravamen de un 50% a las papas, que se consideraban sustituibles por otras hortalizas, y la cerveza entre otros.

Otro aspecto a señalar era los aranceles diferenciales que regían para barcos que atracaran en Buenos Aires, lo cual perjudicaba los intereses uruguayos y de los comerciantes extranjeros, en particular franceses que allí desarrollaban sus actividades. Se retomará este aspecto en párrafos

3.Véase: Ley de Aduana. Buenos Aires, 18 de diciembre de 1835.

subsiguientes en relación al bloqueo francés y a la política intervencionista de Rosas en Uruguay.

Esta ley, símbolo de proteccionismo, no era congruente con las demás políticas llevadas a cabo por Rosas, aunque permitía descomprimir las tensiones entre Buenos Aires y el interior. No obstante, en los años subsiguientes se reavivarían algunos conflictos internos, lo que llevó a un debate en cuanto a la efectividad de su cumplimiento (Simonoff, 1999:17).

La política de no reconocimiento

Rosas llevó adelante una política de no reconocimiento hacia los demás territorios que integraban el Virreinato del Río de La Plata, tal fue el caso de la Confederación Peruano-Boliviana, Uruguay y Paraguay.

Esta política guardó estrecha relación con la necesidad de mantener el monopolio del puerto, prohibiendo la navegación de los ríos y la apertura de otros puertos interiores.

Por otra parte, es necesario hacer una distinción entre los conflictos que se describen a continuación, ya que Rosas asignó una gran importancia a los territorios litorales, como en el caso de Uruguay y el Paraguay, mientras que no ocurrió lo mismo con los territorios antes pertenecientes al Alto Perú. Ello correspondía a “que en los conflictos que se plantearon por problemas territoriales se trataba siempre de superficies inhóspitas, lejanas, áridas, de ninguna manera aptas para la explotación agrícola-ganadera, que era el eje del proyecto nacional en el siglo XIX” (Puig, 1975:16).

- La Confederación Peruano-Boliviana

A fines de 1836, por iniciativa de Andrés Santa Cruz, se creaba la Confederación Peruano-Boliviana. Era percibida por Rosas como una amenaza a los intereses de la Confederación Argentina, particularmente para las provincias del norte que corrían el riesgo de quedar bajo su influencia, en detrimento de Buenos Aires.

Ello lleva a Rosas a generar un acercamiento con Chile y mediante un acuerdo por el que se pactaría la restitución de los territorios de acuerdo a su anterior predominio (Halperin Donghi, 2006: 191). Así se pretendía la cesión de Tarija a la Confederación Argentina y la limitación de las fuerzas armadas bolivianas, así como la disolución de la Confederación.



Sin embargo, las acciones de ambos gobiernos para la invasión del territorio boliviano no fueron coordinadas, en gran medida debido a la desconfianza mutua subyacente, y como saldo las tropas argentinas fueron derrotadas, mientras que las chilenas tuvieron éxito en su misión, derrotando a las fuerzas de Santa Cruz.

- Paraguay

Luego de la Asunción en el año 1844 de Carlos Antonio López, Rosas se negó a reconocer a Paraguay so pretexto de reclamar la autoridad sobre sus territorios, dado que éstos habían formado parte del Virreinato. Sumado a ello, declaró cerrados los ríos Paraná y Paraguay para la navegación de barcos extranjeros (Boersner, 1982: 141).

Paraguay se abrió al mundo en 1840. De allí, en gran parte, las intervenciones armadas de Inglaterra y Francia para imponer la libre navegación de los afluentes del Plata, y el desmembramiento de la Confederación Argentina; de allí la actitud de Brasil y la de los Estados Unidos: de allí, en consecuencia, la de Rosas. (Rosa, 1981: 105)

Las potencias europeas, principalmente Francia y Gran Bretaña, así como los Estados Unidos no consideraban legítimo el reclamo argentino sobre los territorios del Paraguay. Mientras tanto Brasil tejía sus estrategias para lograr que Paraguay quedara bajo su influencia, junto con Uruguay y Corrientes.

Fue recién después de la caída de Rosas, durante el gobierno de Urquiza, que finalmente se reconoció la independencia del Paraguay, así como la de Uruguay.

- Uruguay

Otro caso a considerar es el de Uruguay. Rosas mantenía una política intervencionista hacia ese país, que motivó alianzas cruzadas entre las facciones orientales y argentinas. Mientras Rosas prestaba apoyo a Oribe, Lavalle lo hacía con Rivera.

Entre 1838 y 1839, el gobernador de Corrientes, ayudado por el gobernador de Santa Fe, Domingo Cullen y el presidente de la Banda Oriental, Fructuoso Rivera encabezan un alzamiento, pero que sería controlado por Pascual Echagüe, gobernador entrerriano fiel a Rosas. Murieron Cullen y Berón de Astrada. Algunos estancieros en el sur de la provincia se sublevaron contra el régimen y fueron vencidos.

Al mismo tiempo, debido al auge que tomaba el puerto de Montevideo, alrededor de 1837 Rosas había impuesto fuertes aranceles a los productos desembarcados en Buenos Aires, que antes hubieran pasado por Montevideo.

Luego de un incidente producido al intentar reclutar a un ciudadano francés al ejército de Rosas, se generaron tensiones diplomáticas con Francia dado que el gobierno de ese país rápidamente elevó una protesta. Cabe recordar que los ciudadanos ingleses estaban exceptuados de esa obligación. La protesta fue rechazada por Rosas y como réplica la escuadra francesa bloquea el Río de la Plata y toma la isla Martín García. Este conflicto tuvo una duración de dos años hasta que el bloqueo fue levantado.

Gran Bretaña acató el bloqueo a fin de evitar un enfrentamiento con Francia, pero Estados Unidos logró romperlo e ingresar alrededor de treinta barcos, lo cual llevó a ejercer una presión creciente sobre Francia para poner fin al conflicto. Finalmente se firmó el Tratado Arana-Mackau, que resolvía otorgar a Francia el trato de “*nación más favorecida*”, e indemnizar a los ciudadanos franceses que habían sufrido perjuicios como consecuencia del bloqueo.

A pesar de haber asignado el trato de *nación más favorecida*, no se confirieron derechos diferenciales y posteriormente se dispuso impedir la libre navegación de los ríos Paraná y Uruguay; incluso, más tarde Rosas logra sitiar Montevideo, junto a Oribe.

Esta medida generó tensiones con franceses y británicos, lo que sumado al no pago de una deuda con Inglaterra, provocó un nuevo conflicto, el segundo bloqueo o bloqueo anglo-francés. Las escuadras bloquearon nuevamente el Río de la Plata e ingresaron a río Paraná con 11 barcos y en la Vuelta de Obligado fueron interceptados por fuerzas rosistas al mando de Lucio Mancilla.

Si bien la introducción de los barcos puede ser considerada un triunfo desde el punto de vista militar, no fue tal desde un punto de vista económico, ya que no se logró colocar la cantidad de productos y mercadería que los barcos llevaban (Ferns, 1968: 278).

En el año 1849 se firmó el tratado Arana-Southern, el cual estipulaba la devolución de los barcos capturados y el reconocimiento de la potestad de la Confederación para regular el régimen de los ríos interiores así como del Uruguay.



Durante el bloqueo, Entre Ríos tuvo acceso al comercio directo, sin intermediaciones por parte de Buenos Aires. Una vez que este conflicto finalizó y el bloqueo fue levantado, la economía de la provincia litoraleña se vio nuevamente perjudicada, mientras que en Buenos Aires ocurría todo lo contrario. El movimiento comercial creciente y la afluencia de inmigrantes favorecieron algunos cambios en la economía. Se acercaba el fin del modelo saladeril (Simonoff, 1999:19).

La toma de Posesión de las Islas Malvinas

En 1820 el gobierno de Sarratea había encomendado al corsario Argentino Heroína, el desembarco en Puerto Soledad, por aquel entonces abandonado y la toma de posesión de las islas en nombre del gobierno argentino. Posteriormente se llevó a cabo una expedición con el objeto de reconstruir Puerto Soledad, y finalmente la base se instaló allí en 1826. En ese momento una sociedad integrada por el argentino Jorge Pacheco y el alemán Luis Vernet solicitaba la concesión de licencias para la explotación del ganado bovino en las islas, junto con otras actividades económicas, principalmente pesqueras. En el año 1831, ocupando Vernet el cargo de gobernador de las islas, decidió secuestrar tres navíos norteamericanos que no contaban con la autorización correspondiente para la caza de ganado y pesca.

Esta acción, motivo la intervención de la nave de guerra Lexington, que entró en Puerto Luis, capital de las Islas y saqueó la ciudad, tomando prisioneros y trasladándolos a Montevideo hasta no comunicarse con el gobierno argentino para negociar.

Luego de idas y vueltas, y un sinnúmero de obstáculos, vinculados a la comunicación entre el gobierno norteamericano y el argentino, la contienda logró solucionarse, aunque dejó una marca significativa en las relaciones argentino-norteamericanas.

En tanto se estaba poniendo fin al incidente con Estados Unidos, a fines de 1832, los británicos deciden intervenir. El 1 de enero de 1833 llegó a las islas Malvinas la corbeta inglesa Clío, que hizo desalojar a las fuerzas argentinas, muy inferiores en número, y tomó posesión de las islas en nombre de su Majestad Británica. Las negociaciones e intentos por recuperar la soberanía de las Islas fueron frustrados, dejando este suceso consecuencias negativas en las relaciones bilaterales con los Estados Unidos:

Por el resto del siglo XIX la controversia sobre la soberanía en las Malvinas representó un obstáculo mayor para lograr las relaciones amistosas con los Estados Unidos que con respecto a las relaciones con Gran Bretaña. (Tulchin; 1990: 47)

Es necesario mencionar un aspecto más que relevante en relación a la Cuestión Malvinas. A pesar de los reclamos realizados no hubo respuesta inmediata y posteriormente desde la Argentina no se insistió al respecto, dado que “al encontrarse fuera del modelo del saladero no tenían para Rosas ningún objeto especial” (Simonoff, 1999; 17).

1852-1862: la proto-política exterior de la Confederación Argentina y el Estado de Buenos Aires

Rosas había sido reelegido por tercera vez en 1850 y como lo hacía habitualmente, presentó su renuncia al cargo de gobernador y a la facultad de comandar las relaciones exteriores, renuncia que era rechazada por las provincias. Entre Ríos y Corrientes deciden aceptarla y recuperar la facultad del ejercicio de las relaciones exteriores.

A raíz de las fuertes tensiones generadas entre estas provincias, entre Buenos Aires y Entre Ríos, Brasil decide apoyar a esta última, que había roto relaciones con Rosas y la Banda Oriental, oprimida por el sitio de Montevideo. Corrientes aceptó el pedido de Urquiza y cortó los vínculos con el poder central. Se formó así una Triple Alianza, con el propósito de obtener la libre navegación de los ríos Paraná y Uruguay para alentar y mejorar las economías regionales que habían sido afectadas por el centralismo porteño.

En 1851 cae el ejército sitiador de Oribe y el ejército oriental pasó a manos de Urquiza. Luego el *Ejército Grande* cruzó el río Paraná para enfrentarse el 3 de Febrero de 1852 en Caseros en un breve encuentro, donde Rosas fue derrotado.

Urquiza y los gobernadores de las demás provincias se reunieron en San Nicolás para firmar el Acuerdo de San Nicolás (31 de mayo de 1852), por el cual se estableció que el Pacto Federal constituye la ley fundamental de la República. A partir de este acuerdo las provincias solventaron los gastos nacionales en función del producto de sus aduanas exteriores.

Urquiza fue nombrado Director Provisorio de la Confederación, encargado de las relaciones exteriores y jefe de los ejércitos. Así asumió el poder



nacional, teniendo como principal meta “promover un nuevo desarrollo comercial en el litoral, usando el Paraná para abastecer a Entre Ríos y Rosario, de productos de Córdoba y de más allá” (Rock; 1994: 170).

Buenos Aires rechazó este acuerdo al no estar dispuesta a perder el control de su puerto y aduana, que justamente era su principal fuente de ingreso. Tampoco aceptaba la libre navegación de los ríos Paraná y Uruguay.

Urquiza trasladó el Congreso a Santa Fe. Allí el 1 de mayo de 1853, se sancionó la Constitución Nacional, sin la presencia de Buenos Aires. A partir de este momento la provincia de Buenos Aires y el resto del país, coexistieron como dos estados separados.

Durante este período, Urquiza abrió la navegación a los barcos extranjeros, mediante Tratados con Inglaterra, Estados Unidos y Francia; así como un acuerdo de libre navegación con Bolivia. Además, contrariamente a la política llevada a cabo por Rosas, se manifestó el reconocimiento de Uruguay y Paraguay.

Por otra parte, Gran Bretaña jugó un papel relevante durante toda esta etapa post-rosista, ya que tuvo una política de mediación entre Buenos Aires y la Confederación.

Sin embargo, es importante señalar que la postura del gobierno británico era diferente a la adoptada por los numerosos comerciantes ingleses establecidos en Buenos Aires. Ellos constituían un grupo de presión considerable que a menudo lograba influir en la política local. Mientras que este grupo pugnaba por el reconocimiento de la autonomía de Buenos Aires y su potestad para representar los intereses de la Argentina:

El Foreign Office se negaba a reconocer la independencia de Buenos Aires, hasta que fuera resuelto el problema de la incorporación de Buenos Aires al orden jurídico de la Constitución Nacional de 1853. (Rock; 1994: 172)

Esta política le brindó algunos beneficios, como la renegociación de la deuda del empréstito contraído en 1824, acordando no solo su pago completo sino también los intereses atrasados sobre el mismo (Ferns; 1968: 294); así como también reafirmó su grado de influencia en la política interna, aspecto fundamental para comprender el modelo de inserción adoptado por nuestro país en las décadas posteriores.

La labor más difícil de Urquiza consistió en establecer las bases de la organización nacional. Si bien Rosas había preparado el fermento de la

unidad nacional bajo un régimen federal, también los antiguos unitarios acordaban la necesidad de la unión porque las autonomías habían subsumido a las regiones. Sin embargo, la diversidad del desarrollo económico de las regiones constituyó el obstáculo para la unidad nacional.

La creciente tensión entre los Estados finalizó en una guerra económica explícita⁴ con el secreto propósito de llegar a un enfrentamiento armado sino se resolvía de otro modo. La Legislatura bonaerense sancionó una ley por la que declaraba la nulidad del Pacto de San José de Flores y la Confederación respondió interviniendo la provincia. Buenos Aires resistió venciendo a las fuerzas de Urquiza en Pavón, el 17 de septiembre de 1861.

Mitre asumió en forma interina el gobierno de la Confederación y convocó a elecciones de diputados del congreso a reunirse en Buenos Aires, donde el 5 de octubre de 1862 fue elegido presidente de la Nación.

4. En 1856 la Confederación estableció los denominados "Derechos Diferenciales"

