

Buenos Aires, marzo de 2011

**UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE DERECHO**

MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES

TESIS:

La apertura de los ríos a la navegación internacional en la política exterior argentina entre 1825 y 1870. Una perspectiva comparada.

*Alumno: Abogado Sebastián Negri
Tutor: Doctor Guillermo Banzato*

Índice

1.- Introducción.....	Pág. 4
1.a. Capítulo primero. Estado de la Cuestión.....	Pág. 6
1.b. Hipótesis.....	Pág. 21
1.c. Objetivos.....	Pág. 22
2.-Capítulo segundo. La Libre Navegación en el Derecho Internacional Fluvial	
Introducción.....	Pág. 23
2.a. La Libre Navegación de los ríos en el derecho público y las teorías sobre su regulación.....	Pág. 23
2.b. Conclusión.....	Pág. 38
3.-Capítulo tercero. Política exterior de Gran Bretaña, Francia y Brasil, en relación a la apertura de puertos y ríos de Sudamérica y otras áreas periféricas entre 1825 y 1870.	
Introducción.....	Pág. 40
3.a. Independencia y Libre Comercio.....	Pág. 41
3.b. Los intereses de Brasil en la navegación del Río de la Plata.....	Pág. 46
3.c. Los acuerdos desiguales y el expansionismo de Francia y Gran Bretaña.....	Pág. 51
3.d. Gran Bretaña y Francia intentan forzar la Libre Navegación del Plata.....	Pág. 58
3.e. Brasil y la libre navegación para los ribereños.....	Pág. 67
3.f. El Imperio acepta abrir el Amazonas a la Libre Navegación.....	Pág. 70
3.g. La Libre Navegación para todas las banderas en los ríos Paraná y Uruguay..	Pág. 74
3.h. Conclusión.....	Pág. 89
4.-Capítulo cuarto. Análisis comparativo de los tratados de navegación firmados por la Argentina y países sudamericanos seleccionados, entre 1825 y 1870.	
Introducción.....	Pág. 91
4.a. Acuerdos de navegación con cláusula de reenvío al derecho interno.....	Pág. 95
4.b. Acuerdos de navegación con cláusula de nación más favorecida.....	Pág. 100
4.c. Acuerdos de navegación con cláusula de trato nacional.....	Pág. 103
4.d. Acuerdos de navegación para ribereños.....	Pág. 106
4.e. Limitaciones a la navegación: los casos de Paraguay y la Confederación Argentina.....	Pág. 108
4.f. Libre Navegación vía tratados y leyes.....	Pág. 111
4.g. Conclusión.....	Pág. 119

5.- Capítulo quinto. La variable subnacional en el marco del cambio en la política de navegación internacional de los ríos en la Argentina, entre 1849 y 1853.	
Introducción.....	Pág. 122
5.a. Disputas interregionales y efectos en los regímenes de navegación.....	Pág. 123
5.b.- Conclusión.....	Pág. 137
6.- Conclusiones	Pág. 139
7.- Fuentes.....	Pág. 144
8.- Anexo documental.....	Pág. 146
9.- Bibliografía.....	Pág. 159

Resumen

La presente tesis se propone formular una explicación sobre la política de navegación fluvial llevada adelante por los distintos gobiernos argentinos, entre 1825 y 1870, en especial respecto de los ríos Paraná y Uruguay. La consideración de este capítulo de la historia de la política exterior argentina permite abordar algunas características de la inserción internacional del país a mediados del siglo XIX. El principal aporte de la investigación al campo de estudio, radica en el análisis comparativo de los tratados de navegación fluvial suscriptos por la Argentina y un conjunto de países de Sudamérica. Se observa en estos tratados, en general, la inexistencia de una actitud pasiva para aceptar los objetivos de apertura o cierre de los ríos que proponían países como Francia, el Reino Unido y Brasil. Como ejemplo de esta comprobación, vale mencionar el establecimiento en numerosas convenciones del *trato nacional* para la navegación fluvial por parte de buques de países sudamericanos, privilegio que no se hace extensivo a los buques de naciones europeas. Por su parte, la Argentina representa un caso excepcional, en el cual se pasa de un régimen en extremo cerrado a otro en extremo liberal o abierto, en razón de circunstancias que hicieron coincidir intereses vinculados a la disputa entre el Litoral y Buenos Aires, junto a los de las potencias europeas y el Brasil.

Introducción

El motivo que dio origen a esta tesis fue una pregunta sobre el Estado de la Cuestión: ¿Por qué no formó parte del análisis del cambio de régimen de navegación adoptado entre 1852 y 1853 en la Argentina, el hecho de que entre esos años y los quince siguientes prácticamente toda Sudamérica adoptara el mismo régimen liberal para sus principales ríos?

La ausencia de esta consideración en el abordaje historiográfico de la libre navegación fluvial, pero que sí fue tratado, al menos superficialmente, por los doctrinarios de derecho internacional público, aparece como un campo propicio para producir conocimiento sobre el tema, o al menos discutir con lo escrito hasta el presente. En tal sentido, la presente investigación se piensa necesariamente con una estrategia comparativa, que permita poner al caso argentino en perspectiva no sólo regional, sino también temporal.

Los países sudamericanos seleccionados son Colombia, Chile, Perú, Bolivia, Paraguay, Venezuela y, naturalmente, Argentina. La ausencia de Uruguay y Brasil en esta lista, responde exclusivamente a que el material recolectado sobre estos dos países resultó insuficiente como para incluirlos en un pie de igualdad con los demás. Aún así, a los efectos de comparar, en varios puntos de la investigación se analizan algunos acuerdos específicos firmados por Uruguay y Brasil, y también por México, China, Rusia, Japón. Vale resaltar que en los casos de los países seleccionados, se cuenta con colecciones de tratados editadas a fines del siglo XIX, ya sea en forma digital como en papel. En estos libros se encuentra reunida toda la producción sobre política exterior de los países durante el período en estudio.

En relación al recorte temporal de la tesis, se inicia, precisamente, con los primeros acuerdos de navegación de la región alcanzados en 1825, que fueron firmados bilateralmente por el Reino Unido con Colombia, Argentina y México. En tanto, el cierre del trabajo en 1870, tiene que ver con el fin de la guerra del Paraguay, por la cual Brasil, la Argentina y Uruguay vencieron al último país que, de hecho, estaba trabando la vigencia del principio de Libre Navegación Fluvial.

La excepcionalidad del caso argentino, que pasó de un régimen de navegación en extremo cerrado a otro en extremo abierto, hizo que se incluyera un capítulo específico

para analizar un conjunto de variables internas que contribuyeron a la adopción de la Libre Navegación Fluvial entre 1852 y 1853.

Una nota importante tiene que ver con que durante la investigación, y a los efectos de facilitar su denominación, se llamará Argentina, o en algunos momentos, Confederación Argentina o Provincias Unidas del Río de la Plata, a la república naciente que emergió de la independencia, y que heredó el territorio del Virreinato del Río de la Plata, descontando las escisiones que se produjeron posteriormente del Alto Perú, Paraguay y la República Oriental del Uruguay. Lo mismo ocurre con Colombia, que cambió varias veces su nombre durante el período.

Por otra parte, la segunda inquietud que guió la tesis, y que también está vinculada a la pregunta mencionada, proviene de los estudios de relaciones internacionales, y tiene que ver con la idea de que los países de la región eran lo suficientemente débiles y dependientes como para consentir, casi al mismo tiempo y de manera unánime, los objetivos de política exterior en materia de navegación fluvial de las potencias europeas y Brasil.

La consideración de más de trescientos tratados permite evaluar esas afirmaciones desde un punto de vista que no se ha realizado hasta el presente. El análisis comparativo de los tratados de navegación posibilita introducir un estudio de caso al análisis de la autonomía de la política exterior argentina de mediados del siglo XIX, y brindar un insumo para trabajos posteriores.

1.a. Estado de la cuestión

La producción académica alrededor de la puesta en práctica del principio de Libre Navegación Fluvial en la Argentina no es actual. La mayor parte de los textos tienen varias décadas de antigüedad, y es posible reconocer el momento de mayor debate a mediados del siglo XX. En cuanto a los diversos abordajes, se distinguen tres: el histórico, el jurídico y el de relaciones internacionales. La separación se justifica, en la medida que, salvo excepciones, los textos no dialogan con los de las otras disciplinas, y cada uno aborda el tema desde puntos de vista distintos.

En este sentido, la tesis intenta ser exhaustiva a la hora de considerar los textos que se ocupan en forma específica de la libre navegación de los ríos argentinos. También se presentan a continuación publicaciones que, además de tratar el tema, incluyen otras discusiones teóricas, sobre las cuales también se construye el problema de investigación.

1.a.i. Consideraciones historiográficas.

Partiendo de un trabajo historiográfico, el primero desde un criterio cronológico, se encuentra la publicación de Carlos Heras “*Notas sobre los porteños y la libre navegación después de Caseros*”, en la cual se expresa una preocupación central, que luego se repite en otros autores. Esta tiene que ver con enfocarse en el estudio de la Libre Navegación a partir del bloqueo anglo-francés de 1845, bajo el gobierno de Rosas, hasta la firma de los tratados que abrieron los ríos Paraná y Uruguay a la navegación internacional en julio de 1853 (1936: 5). Allí ubica este autor temporalmente su análisis, en la medida que considera que en esos años se presentó el mayor debate público sobre el tema a nivel nacional.

Heras se toma el trabajo de criticar los argumentos utilizados por Juan Bautista Alberdi para defender la política de la Confederación presidida por Urquiza, y que se reflejaba en los memorándums que enviaba como diplomático a las Cortes europeas. Allí alegaba el tucumano que la dirigencia de Buenos Aires nunca consentiría voluntariamente en abrir los ríos a la navegación internacional. Como prueba en contrario, el autor refiere las posiciones favorables a la libre navegación que mostraron distintos dirigentes

bonaerenses de primera línea durante los años de separación entre el Estado de Buenos Aires y la Confederación, como fueron los casos de Mitre, Vélez Sarsfield y Sarmiento. El autor argumenta que debido al apoyo general que despertaba, tanto en la Confederación como en Buenos Aires, para fines de 1852 la Libre Navegación podía considerarse un punto del derecho público incorporado a nuestra legislación (Heras, 1936: 340). Y va más allá, presentando un argumento que repetirán otras investigaciones, en relación a que la adopción de la Libre Navegación, además de terminar con la aduana única, tendió a modificar la estructura productiva del país.

Apenas tres años después del trabajo de Heras, José María Rosa publicó un artículo bajo el título "*La soberanía Argentina y la libre navegación de los ríos*" (1939). El nudo de su investigación lo constituye su postura a favor del régimen de navegación vigente durante el gobierno de Rosas, basado en la doctrina de la soberanía absoluta sobre los ríos, y una oposición al adoptado por Urquiza entre 1852 y 1853, fundado en las escuelas liberales en boga en ese momento.

Para Rosa, esa Libre Navegación adoptada por Urquiza en 1853 fue lisa y llanamente la entrega de la soberanía nacional sobre los ríos interiores. Para llegar a esta idea comienza su análisis un tiempo antes, en ocasión del acuerdo con Brasil de 1828, en el que descalifica a los negociadores, Balcarce y Guido, por haber concedido la libre navegación ya en aquella oportunidad, a instancias de los británicos (1939:1). Se pregunta retóricamente si existía algún principio de Derecho Internacional que justificara la renuncia del dominio eminente sobre los ríos. Su respuesta es negativa. A su criterio, el Congreso de Viena, citado por los doctrinarios para ubicar el inicio de la aplicación del principio liberal en la navegación fluvial, no había declarado la libre navegación de todos los ríos. En todo caso, tenía una cuestión engorrosa que resolver sobre el tránsito por el Rin y sus afluentes, cuyas márgenes ocupaban Francia, Prusia, Países Bajos, y múltiples pequeños Estados y ciudades libres alemanas. Ese Congreso resolvió que la navegación por el Rin, Necker, Main, Mosela Mosa y Escalda sería libre, y que las naciones atravesadas por ríos navegables "arreglarían de común acuerdo cuanto tuviera atingencia sobre su tránsito" (Art. 108 del Tratado de 1815). Pero –señala Rosa- nunca se hicieron tales arreglos, salvo el de Bélgica con Holanda a raíz de la guerra de 1833, e impuesto por Bélgica con el derecho del vencedor (1939: 3).

Frente a esta afirmación, que consideramos correcta, conviene oponer el hecho de que si bien el Congreso de Viena postuló a nivel europeo, en términos teóricos, la doctrina de Libre Navegación, su puesta en práctica llevó años, lo que no equivale a decir que no se

realizó nunca, como sugiere Rosa. Para la década de 1850 y 1860, su vigencia era la regla en varios de los principales ríos europeos, entre ellos el Rhin y el Danubio, y en otras partes del mundo.

Rosa también discute en su texto con los escritos de Juan Bautista Alberdi, a quien considera responsable de la introducción de la doctrina de libre navegación en la Constitución Nacional. Recoge una afirmación suya, que entiende lo releva de probar la falta de consistencia de los argumentos legales para la adopción de la libre navegación. Antes que intentar convencer a sus lectores, cita Rosa, Alberdi decía en relación a los ríos: "*Abrid sus puertas de par en par a la entrada majestuosa del mundo, sin discutir si es por concesión o por derecho; y para prevenir cuestiones, abridlas antes de discutir...*" (1939: 4).

Por último, Rosa enumera los perjuicios que, a su criterio, causó al país dicho régimen de navegación: 1º) Impidió el desarrollo de una buena marina Argentina de cabotaje; 2º) se perdió el derecho aduanero a las mercaderías en tránsito para Paraguay y Bolivia; 3º) se impidió que por medio de una acertada política económica, tuviéramos a disposición de nuestros productos los mercados de Paraguay y Matto Grosso; 4º) fue favorecido el contrabando (de mercaderías y de personas), desembarcados fácilmente en las costas del medio y alto Paraná, etc. (1939: 5). En un trabajo posterior, Rosa afirma que la libre navegación fue un reclamo brasileño para resolver sus problemas en el Plata, que obtuvo su resultado favorable de parte de Urquiza y del Uruguay, luego de la batalla de Caseros (1969: 18).

Dos trabajos breves abordaron en la década de 1950 la cuestión de la Libre Navegación Fluvial. Uno fue el texto, menos historiográfico que político partidario, de Alfredo Palacios "*Tiranía y demagogia: la libre navegación de los ríos*" (1948). Allí, el autor emparenta a Rosas con Perón, y redimensiona la libre navegación aprobada en 1853 para constituir la en una derrota del autoritarismo, lo cual lo coloca naturalmente en una postura contraria a la fijada por Rosa. Igualmente breve es el trabajo de la autora uruguaya María Delia Terrén "*La libre navegación de los ríos*" de 1953, el que se ocupa de describir las circunstancias de los acuerdos de 1853 entre Urquiza y los representantes extranjeros. Como dato destacado, conviene ubicar a este texto junto al de Heras y los demás que analizarán puntualmente el año donde se produjo el cambio más trascendente en el régimen de la navegación.

Miron Burgin, en su "*Aspectos económicos del federalismo argentino*" trata el tema de la libre navegación luego de realizar una larga descripción de los procesos económicos

que derivaron en la disputa entre las distintas regiones del país. Dicho enfrentamiento estuvo marcado por el ascenso económico y político de Buenos Aires por sobre Lima, disputa que continuó contra los comerciantes del Interior mediterráneo, bajo la bandera del comercio libre, y frente a los intereses del monopolio colonial y el proteccionismo español (1960: 36). A partir de allí surgió el enfrentamiento de las provincias con Buenos Aires, a la que veían como hegemónica, desenganchada del resto del país, y que además no compraba productos locales con las divisas que obtenía del comercio exterior, ni compartía las rentas de la aduana única del puerto de Buenos Aires. Enfocado como está en trabajo de Burgin en los aspectos económicos del federalismo, el autor comienza a referirse al régimen de navegación fluvial cuando habla de los motivos para la disputa con Buenos Aires desde principios del siglo XIX. Menciona que la limitación del comercio exterior al puerto de Buenos Aires no podía dar otro resultado que no fuera subordinar los intereses comerciales y financieros de las provincias del Litoral a los de Buenos Aires (1960: 167). Desde el punto de vista del Litoral, Buenos Aires había monopolizado las ganancias económicas de la revolución. La posibilidad de comerciar directamente, no sólo era posible de acuerdo a las características geográficas de los ríos Uruguay y Paraná, sino que se eliminaría el costo del transporte, el de recarga, los derechos de tránsito y las comisiones de los mayoristas porteños (Burgin; 1960: 168).

El siguiente texto a comentar fue publicado en 1967 y se tituló *“La Navegación de los ríos en la historia argentina”*. Su autor fue el norteamericano Clifton Kroeber. A diferencia de los demás trabajos que consideramos, y junto con las *“Notas sobre la navegación fluvial: 1843-1853”* de Beatriz Bosch (1975), se ocuparon poco de la política, y más sobre las características fluviales, la propiedad de los buques, la infraestructura portuaria y las estadísticas comerciales del tráfico por los ríos Paraná y Uruguay. El texto de Beatriz Bosch abarca la descripción de la navegación fluvial entre 1843 y 1853, en especial en Entre Ríos, provincia que ocupa buena parte de su producción académica, y que se considera en los capítulos posteriores de esta tesis.

Kroeber afirma que su libro abarca entre 1794 y 1860, porque fue en ese período cuando tuvo lugar la expansión de la navegación en las rutas fluviales de la región del Plata. A su criterio, en ese tiempo convivieron las dos últimas generaciones que consideraron a los ríos como las vías comerciales más importantes del país (1967: 22). En términos políticos y económicos, afirma que *“para 1861 la cuestión de la Libre Navegación había perdido mucho de la fuerza que alguna vez había tenido como factor primario en*

la postergación de la unidad argentina, en el debilitamiento de la independencia del Uruguay y en la dilación del reconocimiento de la nación paraguaya” (1967: 206). Las tentativas de emplear durante la colonia el dinero recaudado de los impuestos de la propia actividad fluvial y comercial había sido el germen del reclamo por la Libre Navegación de parte de Montevideo, Asunción y Santa Fe, a las que luego se sumó Entre Ríos (1967: 169).

El autor norteamericano aporta en su trabajo una definición de lo que se llamaba Libre Navegación Fluvial a mediados del siglo XIX. Se trataba del comercio directo con el exterior, o contacto libre con las naves extranjeras. Es decir, que los cargamentos de los buques provenientes del exterior pudieran llegar a los muelles de los puertos fluviales de una provincia, sin que ninguna otra, antes y aparte de la suya, pudiera imponer tributos sobre la mercadería. Esta era la cuestión que se disputaba a Buenos Aires, en cuyo puerto obligatoriamente debían pagar impuestos las mercaderías extranjeras que se dirigían a los puertos del Litoral, aumentando los costos del tráfico comercial (1967: 191).

Un punto de vista particularmente valioso sobre el tema lo representa el texto de Ferns *“Gran Bretaña y Argentina en el siglo XIX”*, que analiza la relación entre los intereses británicos y la Argentina, comenzando desde los últimos años de la colonia, cuando la influencia comercial había llevado a que los propios virreyes españoles permitieran el comercio con buques ingleses (1966: 79). La obra de Ferns constituye una lectura imprescindible para entender el interés británico por la libre navegación, a partir de la negociación del tratado de 1825 y durante todo el período en estudio. El gobierno de Londres, según el autor, recién se interesó por la navegación fluvial de los ríos interiores luego de ese acuerdo de 1825. En este tratado sólo se mencionó la libertad para llegar segura y libremente con sus buques y cargas a todos los puertos y ríos adonde fuera permitido a otros extranjeros llegar (1966: 121). Apenas un par de años después, Ferns cita expresiones de Lord Ponsonby, el enviado británico que negoció la paz entre la Argentina y Brasil en 1827, a favor de la Libre Navegación del Plata, como garantía para la prosperidad del comercio internacional, en especial del británico (1966:189). Pero no sería hasta 1841, y a raíz del enorme crecimiento del comercio a través del Mississippi y el Puerto de Nuevo Orleans, que el canciller Palmerston y las Cámaras de Comercio británicas, se propusieron transformar los ríos sudamericanos en vías de comunicación y comercio. Ese interés y entusiasmo se encontrarían con la resistencia de Juan Manuel de Rosas, a cargo de las relaciones exteriores de la Confederación

Argentina. A criterio del autor, sólo la creencia en los frutos hipotéticos del *laissez faire*, más que en las reales oportunidades comerciales de los puertos ubicados más allá de Buenos Aires, determinó el interés que se registraba en Londres por la libre navegación (1966: 258).

Este momento en la historia de las relaciones bilaterales entre los dos países justifica en alguna medida la periodización que realizan varios de los autores comentados, que hacen énfasis en la década del 1840 y hasta 1853, ocasión en la cual tuvo lugar primero el conflicto y luego la vigencia la Libre Navegación Fluvial. En relación a esa última fecha, Ferns afirma que de los objetivos de la política exterior británica en el Plata, los tratados de libre navegación fueron quizá los menos importantes de los conseguidos en la década de 1850, pero que en ese momento se los creía de suma importancia. Ninguno de esos puertos, salvo el de Buenos Aires, era capaz de atraer un volumen significativo de comercio marítimo. Ni siquiera Rosario era un punto importante hasta que se construyó el ferrocarril Central Argentino. A la hora de intentar explicar los acuerdos de navegación de 1853, se inclina a pensar que Urquiza los firmó para garantizar la igualdad económica y comercial de las provincias argentinas y su emancipación de Buenos Aires, y no porque agregara algo a los arreglos ya existentes (1966: 295).

Un nuevo autor publica en 1970 un trabajo voluminoso, que se titula "*Los tratados de Libre Navegación y la soberanía de Martín García*". Se trata de Ernesto Fitte, quien comienza su obra con una cita de Alberdi de 1853, del texto "*Sistema Rentístico de la Confederación*", a quien le atribuye lo que él llama una de las "grandes verdades de la historia nacional": *la libertad fluvial es la llave de la paz de la República Argentina* (1970: 7). Luego de esa afirmación más bien general, se propone demostrarla, interpelando a quienes se oponían a la aspiración de los pueblos del interior de acceder al mar sin restricciones. Lo central en su exposición y que discute, aunque sin nombrarlo, con José María Rosa, es plantear la injusticia de la concentración del tesoro nacional en Buenos Aires desde la independencia hasta la organización nacional, y cuyo origen se encontraba en la colonia. Señala que al abrirse los ríos a la navegación internacional el problema se había resuelto por "milagro" (1970: 9). También comenta y analiza el articulado de los diversos tratados firmados por la Argentina. Desde ya que no se comparte en la tesis la ocurrencia de milagros, sobre todo cuando la apertura fluvial fue resultado de la disputa por los recursos del comercio exterior, y que abarcó décadas de enfrentamientos políticos y militares.

Más taxativo a la hora de discutir los argumentos de Rosa, el historiador Isidoro (h) Ruiz Moreno publicó en 1970 *“Los tratados de San José de Flores y la libre navegación de los ríos”* en referencia a los acuerdos por los cuales se abrieron los ríos Paraná y Uruguay a la navegación internacional. En el texto busca refutar una a una las críticas a los tratados de 1853 (que se analizan con detalle en los capítulos siguientes de esta tesis): 1) la supuesta enajenación de la soberanía por permitir que buques de países no ribereños puedan navegar los ríos; 2) que la libertad de los ríos no era un principio vigente en el derecho internacional público; 3) que los tratados no prevenían reciprocidad; 4) y que se neutralizaba Martín García (1970: 167). El autor argumenta que no se resignó soberanía, en tanto la Confederación firmaba los tratados como soberana, y no cambiaba el principio u origen de la soberanía. Incluso la reglamentación de los tratados sería nacional y no bilateral. Rechaza también el argumento que la falta de reciprocidad. Se pregunta para que se quería reciprocidad, si no teníamos una marina mercante capaz de aprovechar la navegación del Mississippi, el Ródano o el Támesis (1970: 180). Para responder a la cuestión de Martín García, Ruiz Moreno cita la circular del 20 de setiembre de 1853 de Urquiza. Decía allí el entrerriano que la limitación establecida en los tratados, tenía que ver con volver previsible y no efímera o arbitraria la concesión de la libre navegación, y que en la medida que Buenos Aires no volviera ilusoria su propia norma del 18 de octubre, no traería ningún efecto. Agrega Ruiz Moreno que esa limitación en relación a Martín García jamás fue un obstáculo para la soberanía argentina sobre la isla (1970:182).

Este autor hace un interesante recorrido por los orígenes de la libre navegación en los tratados interprovinciales desde 1820 a 1852, además de considerar el acuerdo con Brasil de 1827. Tanto Ruiz Moreno como Fitte, junto a Arbó, que veremos a continuación, tienen en común la reivindicación de la doctrina liberal de Alberdi, quien afirmaba que los tratados de 1853 habían servido para garantizar lo que la Constitución había establecido.

El tema de la libre navegación fluvial vuelve a aparecer como título de una publicación en el texto de Muñoz Moraleda *“Caseros y la libre navegación de los ríos”* (1983). Al igual que otros autores mencionados, se dedica a analizar la temática de la batalla de Caseros y la Libre Navegación dispuesta por decreto en 1852, desde un punto de vista que coincide con el de José María Rosa. Para llegar al tema, se remonta hasta la colonia y sostiene que la lucha que se prolongó hasta Caseros había sido heredada de España y Portugal, y que había tenido por eje el control de la llegada a regiones interiores del

continente (1983: 5). Cita la obra de Jaime Gálvez, que se considera más adelante, para referirse a la política de Portugal de alianza con Inglaterra, bajo la idea de extender el dominio portugués en América. En este sentido, cita al canciller británico, Lord Canning, cuando afirmaba que la llave del Virreinato de Buenos Aires y de todas las tierras hasta la cordillera, dependía de la libre navegación del Plata. Al abordar las circunstancias de 1852, vuelve a apoyarse en Jaime Gálvez cuando este dice: “*En Caseros obtiene Brasil su mayor triunfo en estas regiones. Logra satisfacer su anhelo secular y desgarrar definitivamente al antiguo Virreinato*”. A continuación, discute lo hecho por Urquiza, a quien acusa por la pérdida de la soberanía, destruir la navegación de cabotaje y no lograr distribuir la riqueza derivada del puerto único (1983: 16).

Ahora bien, entre las publicaciones más recientes que se refieren a la Libre Navegación, aunque no de modo específico, Galasso critica al revisionismo de José María Rosa en este punto. Entiende que es un error colocar a Urquiza como traidor a la causa federal por haber firmado los tratados de 1853 y haber concedido lo que el Brasil pedía en materia de navegación. Sugiere ponerlo más bien como la figura principal de la dirigencia de Entre Ríos. Esta provincia había tenido un crecimiento importante durante la década de 1840, y se había vuelto vital para la continuación de su expansión la apertura de los ríos Paraná y Uruguay a la navegación de buques comerciales internacionales, a lo que se sumaba el reclamo por la distribución de las rentas de la Aduana única. Estos habían sido, a su criterio, los motivos del pronunciamiento y la campaña de Caseros (1999: 2). En este sentido, argumenta que en la campaña de Caseros confluyeron múltiples fuerzas, que perseguían objetivos propios. Por un lado, estaba el frente de estancieros entrerrianos y correntinos, que se consideraban sometidos al monopolio del puerto de Buenos Aires y que se les robaba su participación en las rentas aduaneras. En segundo lugar, se encontraban los grupos unitarios, que sostenían a su regreso del exilio la necesidad de establecer relaciones especiales con Gran Bretaña y Francia, en la línea del liberalismo económico sostenido durante el gobierno rivadaviano de la década de 1820. Por último estaba el Imperio del Brasil, que buscaba poner fin a las ambiciones de Rosas y Oribe. Se trataba, pues, de un frente. Los tres sectores que habían confluído para derrocar a Rosas, y perseguían "su" Caseros (1999: 2).

Algo similar sostiene Vázquez Presedo, quien menciona la Libre Navegación cuando habla del bloqueo anglo francés y la coalición de factores que se puso al frente de la campaña que terminó en Caseros, y que la motivación por parte de Urquiza se

encontraba en cambiar el régimen de navegación, que también perjudicaba a los europeos y a Brasil (1992: 29).

En tanto, autores de concepciones teóricas muy distintas a las sostenidas por Galasso, como Halperin Donghi u Oscar Oszlak, también consideran el tema de la libre navegación como factor o causa de la disputa con Buenos Aires en 1852 y de la formación de la coalición antirosista. Halperin Donghi plantea la cuestión del régimen de la navegación en *“De la revolución de independencia a la Confederación rosista”*, como un elemento más para alcanzar la gran alianza contra Rosas, en la medida que un régimen libre debilitaba la hegemonía porteña sobre los países del sistema del Plata (2007: 398). Por su parte, Oszlak presenta, atinadamente, a la disputa que comienza en Caseros y se extiende durante toda la década de 1850, como una manifestación político-militar de un enfrentamiento entre proyectos alternativos de unidad nacional, congruentes con intereses económicos opuestos (2004: 53). La tesis pretende seguirlo en este punto. En su análisis, los actores en pugna eran el Litoral, el Interior y Buenos Aires. Las diferencias regionales eran más importantes que las filiaciones políticas que aun no habían llegado a homogeneizar intereses fuera de los límites regional-provinciales. El conflicto entre federalismo y unitarismo, que el revisionismo todavía identificaba con el origen y desarrollo de las guerras civiles argentinas, no había sido más que una equívoca expresión política de una contradicción económica mucha más profunda. (2004: 52). Oszlak menciona la necesidad del Interior mediterráneo para expandir su sistema económico, para lo cual requería la construcción de una instancia institucional que quitara a Buenos Aires el control de la aduana, limitara las importaciones, destinara una porción de las rentas en subsidiar a los gobiernos provinciales y creara las condiciones político-económicas para una vinculación más dinámica entre el interior y la región pampeana-litoraleña. (2004: 51). Mientras tanto, para el Litoral, en la medida que tenía capacidad para sostener un comercio directo con el mercado internacional, la organización de la nación significaba terminar con el exclusivismo portuario de Buenos Aires mediante la sanción de la libre navegación de los ríos interiores. Como también había dicho Burgin cuarenta años antes que Oszlak, en el caso del Litoral, a diferencia del Interior mediterráneo, la organización nacional se vinculaba a la vigencia efectiva de los postulados liberales. Incluso, el Litoral podía competir con Buenos Aires en la intermediación entre el Interior y los mercados internacionales (Oszlak, 2004: 52).

En palabras de Aldo Ferrer, el conflicto planteado entre el puerto y las economías regionales nutrió todo el proceso de desarrollo económico y político nacional desde fines del siglo XVIII hasta mediados del siglo XIX (2005: 71). En la misma línea que Burgin, Ferrer sostiene que las restricciones a la libre navegabilidad limitaron el impacto de la expansión ganadera en Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes (2005: 81).

1.a.ii. Consideraciones jurídicas.

En este punto del Estado de la Cuestión se introducen los textos jurídicos que trataron el tema de la Libre Navegación Fluvial, comenzando por dos publicaciones que, como caso excepcional, toman partido en las discusiones presentadas hasta aquí. También se destacan por llevar como título y eje central de su indagación la navegación de los ríos, a diferencia de los demás textos jurídicos que solo la consideran de manera breve y con un enfoque teórico.

El primero de los trabajos fue escrito por Higinio Arbó (1939) y se titulaba “*Libre Navegación de los ríos*”. El autor presenta el tema sosteniendo que lo trataría como un problema del transporte y comunicación, y que hasta ese momento no se había hecho un estudio completo sobre la libre navegación (1939: 22). En una perspectiva eminentemente legal y descriptiva, se dedica a analizar sus antecedentes doctrinarios y jurídicos en el exterior, para pasar luego a evaluar el período colonial en el Río de la Plata y su evolución bajo los gobiernos patrios, llegando al detalle de analizar los artículos de los tratados. En su investigación aparecen en profundidad las dos grandes escuelas de pensamiento que rivalizan en torno a negar o conceder el poder absoluto a un Estado para prohibir la navegación de buques de terceros países, a través de un río que corre por su territorio. De esta forma, amplía el alcance del debate historiográfico, presentando las posturas teóricas internacionales que nutren las posiciones de quienes defienden el sistema instaurado por Rosas, y quienes están de acuerdo con el cambio de régimen asumido por Urquiza en 1853. En la línea restrictiva, y bajo argumentos variados que destacan aspectos de la seguridad de los países, el aprovechamiento exclusivo de sus recursos, o la propia esencia de la noción de propiedad y soberanía, ubica a autores como Vattel, Wolff, Lawrence, Hall, Kluber, Strupp, Merignhac, Oppenheim. Mientras que Grocio, Pufferdonf, Wheaton, Bluntschli, Fauchille son partidarios de la Libre Navegación Fluvial como un principio del derecho natural, que es aplicable incluso cuando no sea parte del derecho público de los países ribereños. Arbó finaliza su análisis al señalar que las doctrinas que defendían la Libre Navegación

y el tránsito inocente eran las más justas, las más científicas y más conformes con la civilización y la naturaleza humana.

En 1955 apareció la publicación de Jaime Gálvez, *“Rosas y la navegación de nuestros ríos”*, que según el autor es una reproducción bastante fiel de su tesis de doctorado, y donde analiza las diversas disposiciones legales que regularon la navegación fluvial de la Argentina. Como ya había hecho Arbó dieciséis años antes, Gálvez se propuso estudiar los dos regímenes legales más contradictorios que se puedan imponer a un río: el de su exclusiva navegación nacional y el de su libre navegación por las demás naciones del mundo (1955: 4). Naturalmente, se ocupó de los pormenores de los tratados firmados por la Argentina de 1853, y sus artículos, pero al igual que Arbó, a quien cita en varios pasajes, comienza describiendo el régimen de navegación a partir del período colonial. Menciona como marco teórico para su trabajo a la escuela del revisionismo histórico, en tanto *“busca encontrar el sentido de los hechos, su explicación total, y la lucha que siempre trasciende a la historia”* (1955: 6). En principio, esta adscripción constituye una innovación para un punto de vista jurídico. Gálvez sostiene que este tema de la libre navegación no había sido abordado por los historiadores argentinos, ocupados en caudillos y masas, y que había perdido hacía mucho su actualidad, a pesar de la trascendencia que había tenido a mediados del siglo XIX. La ausencia de trabajos lo había obligado a ocuparse de reunir material disperso. Como definición, planteaba que la adopción de la libre navegación no había sido una idea surgida de un estadista o la simple aplicación de una teoría del Derecho Natural, sino que resultó de una lucha sobre un asunto donde nuestro país no se llevó la mejor parte (1955: 6). A la hora de considerar los tratados de 1853 firmados por Urquiza con Estados Unidos, Francia y el Reino Unido, Gálvez los califica de desgarradores para el país, y coincide con Rosa en que implican una restricción a la soberanía argentina (1955: 174). Más aún, argumenta que la derrota del puerto único de Buenos Aires no trajo beneficios para las provincias del Litoral, sino perjuicios comerciales. En cuanto al período que abarca su trabajo, decide que su límite era la finalización de la disputa con Paraguay, y especialmente el acuerdo definitivo de paz de 1876 que consagra la libre navegación.

Ahora bien, el conjunto de tratadistas y especialistas en derecho internacional público que se consideran a continuación, no intervienen en el debate abierto hasta aquí. Silvia Beatriz Blumkin (1982), L. A. Podestá Costa y José María Ruda (1985), Alfredo H. Rizzo Romano (1994), Edgardo Raúl Semberoiz (1996), Manuel Diez de Velazco

(2001) y José María Gómez de la Torre (2004), se limitan a tratar la cuestión de los regímenes de navegación desde un criterio puramente normativo. Este conjunto de trabajos, que entre sus características se destacan no citar obras de otros autores, no discutir entre sí ni contradecirse. Su aporte principal tiene que ver con identificar los antecedentes de la doctrina de libre navegación. Por otro lado, brindan una guía para apreciar la evolución de las distintas doctrinas de navegación en varias partes del mundo, de forma simultánea y comparativa con nuestro país. Esto nos permite valorar también en que naciones y hasta cuando se aplicaron otros regímenes de navegación como el de soberanía absoluta y el exclusivo para ribereños.

Una obra singular y difícil de clasificar es "*A abertura do Rio Amazonas a navegacao internacional e o parlamento brasileiro*", del año 2009, y escrita por Paulo Roberto Palm. Su publicación, editada por la Fundación Alexandre de Gusmao, vinculada a Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil, explica la posición de ese país en las negociaciones por la Libre Navegación en el Plata. Pero también cuenta con un muy interesante título dedicado a la evolución normativa, motivo por el cual se coloca en este punto del Estado de la Cuestión.

Rizzo Romano (1994: 415) y Podestá Costa y Ruda (1985: 317), ubican el principio de la idea de la Libre Navegación en la obra de Hugo Grocio en 1625, aunque autores como Gómez de la Torre (2004) y Palm (2009), postulan que en la codificación romana de Justiniano ya figuraba la asimilación de los cursos de agua fluviales con el mar libre. De acuerdo a Díez de Velasco (2001: 478), la primera aplicación práctica de la Libre Navegación tuvo lugar a partir de un decreto del Consejo Ejecutivo Provisional de la Revolución Francesa, dictado el 16 de noviembre de 1792. A partir de allí, Rizzo Romano, Blumkin, Podestá Costa y Ruda y Gómez de la Torre, presentan la evolución de la doctrina a lo largo de las primeras décadas del siglo XIX en Europa, haciendo énfasis en el Congreso de Viena de 1815, y el régimen elegido para los ríos Elba, Rhin, Mosela, Escalda, Mosa, Danubio, Po, entre otros.

Tanto Rizzo Romano (1994: 415), como Podestá Costa y Ruda (1985: 319), Semberoiz (1996: 224) y Palm (2009:49), se suman a Arbó (1939) y Gálvez (1955), para analizar la recepción de la libre navegación en los tratados suscriptos por países sudamericanos. En este sentido, se tratan desde los acuerdos de 1825 con Gran Bretaña, el tratado de paz entre Argentina y Brasil de 1827, los acuerdos de Urquiza de 1853 y la Convención fluvial entre Brasil y la Argentina de 1857, entre otros.

En los trabajos de Arbó, Rizzo Romano, Podestá Costa y Ruda, la evolución en la aplicación de la doctrina no se detiene en la década de 1870 y avanza hasta el siglo XX, en el cual se considera la Conferencia de Barcelona de 1921. Allí se declaró la internacionalización de todos los ríos que reunieran ciertas condiciones, respecto de su navegabilidad y aprovechamiento, a diferencia del sistema establecido en 1815, que era de carácter excepcional, y por lo tanto, debía establecerse mediante convenios particulares o bilaterales.

Finalmente, las décadas siguientes del siglo XX asistieron a la declinación de la navegación como uso prioritario de los ríos navegables. Su regulación siguió, entonces, un camino distinto, a efectos de establecer los límites a la utilización de los ríos para actividades como el riego agrícola, su uso como insumo industrial y aprovechamiento hidroeléctrico (Plumkin, 1982: 27).

1.a.iii. Relaciones internacionales.

Para finalizar, se consideran a los autores que escriben desde la disciplina de las relaciones internacionales. Lo interesante para el trabajo, no es tanto lo que aportan en términos de elementos nuevos sobre las razones y las discusiones referidas para la adopción de la Libre Navegación. Se trata de considerar el papel de la autonomía para la toma de decisiones en la incipiente política exterior nacional del período en estudio.

En la obra de catorce tomos compilada por Cisneros y Escudé "*Historia General de las Relaciones Exteriores de la Republica Argentina*" (1998), se destaca que muchos de los argumentos presentados para referir los conflictos que trajo aparejado el debate sobre la Libre Navegación son extraídos de otros autores que ya citamos. En este sentido, es interesante su aporte en la medida que resulta una compilación actualizada de lo escrito y discutido sobre el tema. En lo relativo a los tratados de 1853, Escudé y Cisneros citan a José María Rosa cuando trae a colación el informe del enviado inglés Hothan a Malmesbury del 26 de agosto de 1852. En dicho mensaje, el diplomático relataba a su gobierno la total coincidencia de ideas que había encontrado de parte de Urquiza, en relación a la adopción de la libre navegación como régimen fluvial para los ríos Paraná y Uruguay (1998). Refieren estos autores que si bien Urquiza estaba de acuerdo con introducir la libre navegación, no quería concederla por un compromiso internacional con gobiernos extranjeros, lo que podía ser tomado como un gesto de debilidad. Por eso decidió hacerlo por decreto el 28 de agosto de 1852, antes de comenzar cualquier negociación con los enviados europeos que llegaron al Plata. Al secesionarse la

provincia de Buenos Aires, su gobierno también abrió los ríos a la navegación internacional el 18 de octubre de ese mismo año. El hecho es que, una vez planteada la guerra civil entre la Confederación y Buenos Aires, los diplomáticos europeos vieron la oportunidad de obtener los tratados que les aseguraban la libre navegación fluvial, a cambio de ofrecer su mediación en el conflicto. En este punto, Cisneros y Escude vuelven a recurrir a José María Rosa, y otros autores, para encontrar la explicación de la firma de los acuerdos que finalmente se alcanzaron el 10 de julio de 1853. Rosa (1970: 94) sostenía que los comisionados se aprovecharon de la debilidad de Urquiza, que se encontraba en una circunstancia política, militar, y hasta personal muy compleja. En cambio, Ferns (1966: 307), en la obra comentada, y otro norteamericano, Scobie, en su libro *“La lucha por la consolidación de la nacionalidad argentina”* (1964: 94) consideraban que Urquiza buscó obtener los tratados para evitar el aislamiento del Litoral, en caso de plantearse un bloqueo a los puertos de la Confederación por parte de Buenos Aires. Si los dirigentes porteños tomaban esa decisión, tendrían que enfrentarse ahora con los intereses comerciales de Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos.

En cuanto a la autonomía de la política exterior nacional durante el período en estudio, vale detenerse antes en una cuestión previa. Existe una discusión en torno a la inexistencia de una política exterior nacional en ese lapso. Un conjunto de autores ubican su inicio recién en 1862, y otros a partir de 1880. Consideran que no podía haber política exterior mientras no existiera una entidad estatal consolidada (Simonoff, 2010: 27). Como ejemplo de esta idea, Carella sostiene que un Estado se encuentra en aptitud para desenvolver su política exterior recién cuando ha adquirido soberanía, es decir, capacidad para gobernar el territorio sobre el cual se asienta (1973: 222). Por su parte, Figari sostiene que toda política exterior puede formular objetivos claros, recién cuando está respaldada por una unidad nacional funcional. Y esta unidad funcional surge cuando existe un proyecto de crecimiento interno basado en el conocimiento de las reglas de juego por las que se rigen las comunidades (1993: 44). Destaca también que la estructura básica de la política exterior argentina de la primera mitad del siglo XIX era en gran parte herencia de la época colonial (1993: 85).

Frente a tales posturas, Francisco Corigliano en su trabajo *“La inexistencia de la política exterior: una falacia recurrente”*, hace referencia a estos análisis históricos que plantean la idea de ausencia o vacío de política exterior, junto a la inconsistencia o erraticidad de la política externa (2008: 6). Menciona que entre 1810 y 1852 ciertamente no es posible hablar de “una” política exterior argentina consolidada. Lo que sí hubo fue

la proliferación de distintas políticas exteriores de los Estados provinciales que ocuparon el poder vacante que había dejado la corona española. En tanto, entre 1852 y 1862 hubo “dos” políticas exteriores, la del Estado de Buenos Aires y la de la Confederación Argentina. Finalmente, a partir de 1862, aparece una política exterior ejecutada por un aparato estatal único, que recién se consolida en 1880 (2008: 6).

En cuanto a la autonomía, Muñoz dice en *“El Estudio de las Políticas exteriores Latinoamericanas: temas y enfoques dominantes”*, que en todos los trabajos de política exterior sobre Latinoamérica, a pesar de no tratarse de un cuerpo homogéneo, se advierte una preocupación por la autonomía y el desarrollo de los países latinoamericanos. Esto supone la existencia de una situación de autonomía limitada, atribuible a una inserción dependiente en la economía política mundial. Algunos autores ubican los orígenes de este fenómeno en la época colonial, pasando luego por el periodo de vigencia de la denominada doctrina Monroe, hasta culminar en la hegemonía indiscutible que Estados Unidos (1987: 289).

Juan Gabriel Tokatlian y Leonardo Carvajal en la publicación *“Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto”* sostienen que la autonomía de los actores estatales se evalúa a partir de la consideración de sus posibilidades para accionar de forma independiente a nivel doméstico. De allí, luego, se derivan conclusiones sobre su potencial autónomo en materia de política exterior. La autonomía estatal, entonces, hace referencia al espacio en el cual un Estado puede formular y perseguir metas que no sean simple reflejo de las demandas o intereses de grupos sociales, de clases o de la sociedad en general (1995: 16). Más aun, la autonomía sería la máxima capacidad de decisión propia posible, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real (1995: 35).

Tanto Tokatlian y Carvajal (1995: 36), Colacrai de Trevisan (1991: 34), Corigliano (2008: 1) y Torres de Santamarina (2005: 3) toman como una de las referencias para hablar de la autonomía, a la clasificación del ex canciller Juan Carlos Puig, quien establecía una gradación de las etapas que pueden existir antes del acceso al nivel de máxima autodeterminación. Estos eran la “dependencia paracolonia”, la “dependencia nacional”, la “autonomía heterodoxa” y la “autonomía secesionista”. En pocas palabras, la primera refiere a que el único factor que diferencia a estos países de las colonias es la posesión formal de un Gobierno soberano. La segunda se trata de una situación de dependencia consentida. Los grupos que ejercen el poder no actúan como parte del país central, sino que racionalizan la dependencia respecto de la potencia dominante. El

tercer caso consiste en un estadio en el que los grupos internos de poder buscan capitalizar al máximo los espacios que, por debilidades o errores, deja el país o conjunto de países dominantes. El último caso, resulta cuando los grupos domésticos que detentan el poder en el país periférico deciden romper las relaciones con el país central y obviar los intereses estratégicos de éste (Corigliano, 2009: 6).

En cuanto a la Argentina, señala el autor (Puig; 1980: 149), su política exterior se caracterizó, desde la independencia hasta la primera guerra mundial, por racionalizar una “dependencia nacional” respecto de Gran Bretaña. Dicha conceptualización significa que los grupos que detentaban el poder se fijaban objetivos propios para aprovechar al máximo posible los márgenes de esa dependencia, en algunos casos para lograr una mayor autonomía a futuro. En este sentido, existía un sistema de decisiones, formalmente institucionalizado e independiente de injerencia externa, pero fuertemente condicionado desde el exterior.

1.b. Hipótesis

Dos ideas guiaron el trabajo en la búsqueda de su comprobación o rectificación. La primera sostiene que existieron márgenes de autonomía suficientes en la política exterior del gobierno argentino y los demás países sudamericanos seleccionados, como para introducir en los regímenes de navegación adoptados a mediados del siglo XIX, discriminaciones y privilegios que respondieron más a intereses de la política externa de los países sudamericanos, que a las presiones e influencia de las potencias europeas y el Brasil. Esto implica negar el carácter de simples sujetos pasivos atribuidos a las repúblicas en formación que se independizaron de España.

La segunda hipótesis plantea que el caso argentino no puede explicarse, en particular la adopción de la libre navegación en 1853, solo por variables externas. En ese momento, un conjunto de demandas internas contribuyeron al cambio del régimen de navegación fluvial cerrado sostenido por Rosas, para pasar a otro en extremo abierto. Esto implica cuestionar lo dicho por la escuela revisionista que presenta al gobierno de Urquiza como un mero ejecutor de intereses externos.

1.c. Objetivos

General

Explicar la política de apertura de los ríos interiores a la navegación internacional de la Argentina entre 1825 y 1870, a partir de un análisis comparativo de los tratados suscriptos por la Argentina, y un conjunto de países seleccionados.

Específicos

Analizar la evolución de la idea de Libre Navegación Fluvial, su desarrollo teórico y su vigencia práctica, de forma tal de reconocer tendencias, continuidades y rupturas, más allá del recorte temporal adoptado por la tesis.

Examinar los objetivos de política exterior de Francia, el Reino Unido y Brasil, y su capacidad para influir en la adopción de regímenes de navegación que favorecieran sus intereses por parte de la Argentina, los países sudamericanos seleccionados, y otras áreas periféricas de mediados del siglo XIX, como China y Japón.

Identificar similitudes y diferencias entre las cláusulas de navegación de los tratados suscriptos por los países sudamericanos seleccionados, a partir de las cuales sea posible establecer tipologías que reflejen las distintas variantes que manejaron los países para poner en vigencia la Libre Navegación Fluvial.

Evaluar un conjunto de demandas del ámbito interno que estuvieron presentes al momento del cambio en el régimen de navegación en la Argentina, ocurrido entre 1852 y 1853.

LA LIBRE NAVEGACIÓN EN EL DERECHO INTERNACIONAL FLUVIAL

2.- Introducción

En este segundo capítulo la tesis se propone abordar la evolución de la noción de Libre Navegación Fluvial a lo largo del tiempo, tanto en su faz teórica, representada por las ideas de distintos autores y escuelas de pensamiento, como práctica, en lo que se refiere a su inclusión en el derecho público de los países sudamericanos y europeos.

El sentido de extender el análisis de lo ocurrido con la Libre Navegación Fluvial por fuera del período de estudio (1825-1870), y revisar brevemente sus antecedentes y evolución hasta el siglo XX, permite evaluar la existencia de continuidades y rupturas que trascienden el corte temporal propuesto. De esta forma, las consideraciones se contextualizan espacial y temporalmente, lo cual constituye un ejercicio necesario, que en general no fue realizado por los autores nacionales que trataron el tema, como se desprende del Estado de la Cuestión presente en el capítulo primero.

Para eso, se consideran las distintas escuelas teóricas que plantearon desde la defensa de la soberanía absoluta de los países sobre sus ríos, hasta quienes propugnaban un interés de la comunidad internacional por el uso común fluvial, y que podía ser defendido incluso por la fuerza. Al mismo tiempo, se trata la recepción de estos postulados en el derecho público de los países sudamericanos y europeos.

Para los capítulos tres, cuatro y cinco queda el tratamiento de la política internacional y los tratados en particular que suscribieron los países latinoamericanos seleccionados (Argentina, Venezuela, Ecuador, Paraguay, Chile, Bolivia, Perú y Colombia), una vez que hayamos evaluado la existencia de tendencias y cambios en la teoría y práctica de la libre navegación a lo largo del tiempo.

2.a. La libre navegación de los ríos en el derecho público y las teorías sobre su regulación.

A lo largo de los siglos, el régimen de un recurso finito como el agua y su aprovechamiento fue regulado a través de normas convencionales, la costumbre y principios generales. Su disposición tenía por fin conciliar los intereses de los ribereños, y su tendencia a disponer de manera irrestricta los recursos que pasaban por su territorio (Del Castillo, 2007: 330).

El antecedente más antiguo de la regulación de la navegación fluvial se encuentra en el derecho Romano. Tanto el agua, como el lecho y la orilla, eran considerados *res communis* (cosas comunes a todos). Por lo tanto, fueran navegables o no, ningún río podía ser objeto de apropiación, correspondiéndole al Estado velar por su uso común. Quienes ocupaban la tierra que bordeaba algún río podían obtener un beneficio extra, pero les estaba prohibido realizar obras que perjudicaran la navegación y su uso común (Gómez de la Torre; 2004: 104). Palm destaca que en la gran obra de codificación del derecho romano, llevada a cabo durante el mandato del Emperador Justiniano en el siglo VI, se asimilaba a los cursos fluviales con el mar libre, denominado alta mar, bajo la hipótesis según la cual, al contrario que la tierra, el agua era un bien inconstante e inagotable, y por tanto podía ser disfrutada por todos sin restricciones (2009: 19).

Siglos más tarde, en la Edad Media, el sistema feudal modificó el régimen de los ríos europeos, en beneficio exclusivo de los soberanos. Sostiene Palm (2009: 20) que especialmente en el siglo IX, el abuso en la cobranza de derechos de peaje inhibieron el tradicional comercio fluvial, que en adelante optó por rutas terrestres y marítimas. No obstante, Gómez de la Torre menciona los casos de los acuerdos de Baden y Reykiavik, como excepciones a las restricciones absolutas a la navegación, aunque vale mencionar que estos tratados son muy posteriores a lo mencionado por Palm (Gómez de la Torre, 2004: 105). Por el primero de esos acuerdos, que data de 1714, Francia y Sacro Imperio Romano Germánico entregaron la orilla este del río Rin a Austria.

En cuanto a la teoría, el primer autor que postuló la idea de la internacionalización de los ríos fue el holandés Hugo Grocio, en su libro *De jure belli ac pacis* (Gómez de la Torre, 2004: 105; Arbó, 1939: 38). En el texto que data del año 1625 se sugería que: “*los ríos deben ser abiertos a los que tienen necesidad de atravesarlos por causas legítimas*”. *Lib. II, cap II, 12 y 13* (Podestá Costa y Ruda; 1985:317; Rizzo Romano, 1994: 415). Grocio sostenía que en una época remota todas las cosas eran de propiedad común de los hombres, y que la división de los bienes que se realizó no fue incondicional. Los hombres se

reservaron ciertos derechos sobre determinados bienes, uno de los cuales es el de *uso inocente*. Dice Arbó (1939: 38) que Grocio va tan lejos con su argumento, que llega a proponer que en caso de negativa a aceptar la navegación de un tercero, ese derecho podía procurarse por la fuerza.

Hasta ese momento, ningún otro doctrinario había planteado la libre navegación como una norma genérica y flexible, susceptible de ser adoptada como regla por todos los países. Esta postura se oponía a la práctica vigente en los Estados europeos de mediados del siglo XVII, que no admitía en el derecho público una libertad como la planteada por el holandés. Arbó (1939: 23) presenta este debate entre la teoría liberal de Grocio y la práctica conservadora de los Estados, como el conflicto entre el interés general, representado por todos aquellos que deseaban la libre navegación como un medio de expansión del comercio, y el interés particular del Estado ribereño, que por motivos políticos o económicos, o de su propia seguridad, se reservaba la potestad en el marco de su soberanía para disponer restricciones en la navegación del río.

Años más tarde, diversos publicistas de los siglos XVIII y XIX aportaron al sostenimiento del principio de la soberanía territorial absoluta, entendiendo que cualquier restricción a la soberanía de los Estados, sobre la parte de los ríos que integran su territorio, debía ser fijada ineludiblemente en forma convencional.

Gómez de la Torre (2004: 100) menciona como partidarios de esta idea, a la que él mismo adscribe y llama de *Derecho Convencional*, a los autores Heffter y Martens. Argumenta que la utilización de los ríos y su régimen jurídico son asuntos de absoluta competencia del Estado ribereño. Por tanto, reconocer o no la libre navegación es un atributo del ribereño. Arbó suma a otros autores partidarios de la misma concepción, como Lawrence, Hall, Strupp, Merignhac, Oppenheim y Vattel, y presenta distintos argumentos:

“Es al dueño, al propietario –dice Vattel- a quien le corresponde juzgar si el uso que se va a hacer de una cosa que le pertenece no le causará daños ni incomodidad. Si otros pretenden juzgar y obligar al dueño, en caso de rehusar el permiso, no será más el dueño de su bien” ... “Un derecho que no se puede exigir no es un derecho; es un simple permiso sujeto a la voluntad de quien lo da” (1939: 32).

Así, todo derecho ilimitado sobre un territorio, sea terrestre o fluvial, no admite un paso inocente sobre los ríos internacionales.

Diez de Velasco menciona en la misma línea a Kruber, Fenwick y Briggs, y manifiesta que esta doctrina perdió sustento con el correr del siglo XX, pese a contar con

jurisprudencia a su favor. Un caso a destacar, tuvo lugar cuando un Tribunal Arbitral resolvió un proceso vinculado a un curso de agua internacional ubicado entre Francia y España. En su resolución, dijo entender que la regulación de este recurso natural debía provenir de un acuerdo entre los países, y que no existía un principio general del derecho que tenga ese efecto. *Affaire du lac Lanoux: 308*. (Diez de Velasco, 2001: 476). Plumkin señala, en relación a la declinación de esta postura teórica restrictiva, que dicho proceso fue contemporáneo con la pérdida de importancia relativa de la navegación como uso prioritario de los ríos navegables. A su vez, surgieron acuerdos internacionales que legitimaron la doctrina de la libre navegación de los ríos, como fue la Convención de Barcelona de 1921. En adelante, la regulación de los cursos fluviales tuvo que afrontar otros desafíos, como fueron establecer los límites a la utilización de los ríos para actividades como el riego agrícola, su uso como insumo industrial y aprovechamiento hidroeléctrico. (1982: 27).

Ahora bien, en la posición opuesta a la tesis restrictiva del uso de los ríos, se encuentra la teoría conocida como del Derecho Natural, defendida por los autores Max Huber y Fauchille, para quienes era posible impedir a un país aprovecharse de un curso de agua que cruzaba por su territorio, si con ello causaba perjuicios a otro Estado. Un ejemplo de esta postura se daba en relación a la imposibilidad de cambiar las condiciones naturales de un curso de agua, en perjuicio de los demás Estados ribereños. A su vez, entendían que la libertad de navegación estaba vigente como principio general en la materia, aun en ausencia de Convenciones Internacionales (Diez de Velasco, 2001: 476). En el mismo sentido, Del Castillo postula que la obligación de no causar un perjuicio sensible a los demás co-ribereños constituye un principio general del derecho y una norma consuetudinaria del derecho internacional (2007: 332).

Gómez de la Torre sostiene que esta teoría seguía la tradición del Derecho Romano que ya mencionamos, y cita en esta línea a autores clásicos, como el ya mencionado Grocio y a Wolff. El mismo Arbó cita a otro autor de mediados del siglo XIX, Wheaton, cuando decía:

“las cosas cuyo uso es inagotable, como sucede con el mar y las aguas corrientes, no pueden corresponder en propiedad a nadie, de modo que no se puede excluir a los demás de servirse de ellas, a no ser que esto incomode o perjudique notoriamente al propietario legítimo”. (Arbó, 1939: 39).

Finaliza su análisis Arbó señalando que las doctrinas que defendían la libre navegación y el tránsito inocente eran las más justas, las más científicas y más conformes con la civilización y la naturaleza humana.

Otros teóricos como Colliard, esgrime Diez de Velasco (2001:476), planteaban la relatividad y especificidad de la regulación del derecho fluvial internacional. Esto se daba en la medida que existían soluciones distintas según las regiones y ríos, adoptadas por acuerdos bilaterales y multilaterales. Por tanto, no era posible establecer reglas generales.

En la misma línea, Podestá Costa y Ruda (1985:317), sostienen que es erróneo aseverar que exista un régimen internacional de libre navegación comercial inherente a todos los ríos internacionales. Más bien, las soluciones resultan estipulaciones contractuales o bien actos unilaterales de los Estados que tienen sus costas bañadas por los ríos, en el marco de la pugna de intereses entre el exclusivismo de los ribereños y la comunidad internacional.

Por su parte, Gómez de la Torre (2004:111), presenta una teoría intermedia, a la que llama de la Servidumbre. Su exponente es Wianiariski, y alega que debía buscarse en el consentimiento del Estado territorialmente interesado la base jurídica del Derecho de Navegación en territorio extranjero. Así, podía extender la navegación a los demás ribereños en el curso que pasa por su territorio, a otros países, o sólo algunos. También puede darse este consentimiento de manera tácita o expresa, convencional o unilateral.

En opinión de Diez de Velasco (2001:477), la práctica de los Estados y el derecho internacional no admiten normas generales rígidas y uniformes en todos los supuestos. Cada curso de agua internacional tiene sus problemas específicos, y cada acuerdo establece su uso y aprovechamiento de forma particular.

En definitiva, más allá del debate entre los autores, es importante remarcar que la interacción entre la política internacional y las distintas posturas teóricas, determinó que este conjunto de ideas alrededor de los regímenes de navegación, constituyeran la base del derecho internacional positivo.

En materia convencional, la evolución del uso de los ríos navegables se remonta primariamente al Tratado de Westfalia de 1648. Por este tratado, la navegación del Escalda fue cedida por las provincias belgas a favor de Holanda (Diez de Velasco, 2001: 477; Wheaton, 1854:196).

El siglo XVIII se sumaron en la misma línea una serie de acuerdos que se ocuparon de regular de manera convencional la navegación de los ríos europeos, entre ellos la

desembocadura del Escalda, como los de Munster y la Haya de 1741, Utrecht y Rastadt de 1713, La Barriere de 1716, Viena 1731, Aquisgran 1746 y Fontainebleau de 1785 (Gómez de la Torre, 2004: 105).

En lo que se refiere a la América colonial española, Higinio Arbó sostiene que regían las Leyes de Castilla, con las modificaciones que surgían de las Capitulaciones ajustadas con los Descubridores y Adelantados, junto a las cédulas y ordenanzas dictadas para el gobierno de los distintos distritos americanos (Arbó, 1939:38). En tanto las Indias Occidentales se consideraban anexadas a la Corona de Castilla, se infería que los ríos eran de propiedad exclusiva del Rey. En consecuencia, quien ocupaba el trono podía conceder la navegación de los ríos a los gobernadores y demás autoridades en América. Pues bien, este derecho no fue otorgado en la capitulación relativa al Río de la Plata y sus afluentes, ajustada con Pedro de Mendoza en 1534, ni en las correspondientes a Alvar Nuñez Cabeza de Vaca en 1540 y Juan Ortiz de Zarate en 1569 (Arbó; 1939: 54-57).

En los siglos XVII y XVIII, la cuestión de la navegación de los ríos que integraban la Cuenca del Plata cobraría relevancia, en atención a las disputas territoriales entre las cortes de Madrid y Lisboa, y el creciente contrabando que operaba desde las costas de la Banda Oriental y el Sur del Brasil. En tal sentido, se tomaron medidas que incluyeron el desalojo de los portugueses de Colonia en 1680, y la fundación de la ciudad de Montevideo en 1726, a efectos de tener controladas ambas márgenes del Río de la Plata, y evitar el establecimiento de bases para el contrabando (Arbó, 1939: 58).

En sucesivos acuerdos alcanzados entre las dos coronas, ambos reinos intentaron delimitar sus colonias americanas y el aprovechamiento de sus ríos. En el Tratado de Madrid de 1750 se reconocieron la posesión de territorios americanos y las Filipinas, y en lo que hace a la navegación se estableció en su art. 18 que:

“la navegación en aquella parte de los ríos por donde ha de pasar la frontera, será común a las dos naciones, y generalmente, donde ambas orillas de los ríos pertenezcan a una de las dos coronas, será la navegación privativamente suya”.

Gálvez (1955: 36) interpreta el artículo del tratado, e indica que en el caso de los ríos Uruguay, Paraná, Paraguay, la navegación quedaba sometida únicamente a España, de acuerdo a la posición histórica de soberanía absoluta de la Corona.

Esta disputa denodada contra el peligro del contrabando y el avance portugués fueron las causas principales de la creación del Virreinato del Río de la Plata. En 1763 se firmó la Paz de Paris, por la cual Portugal recuperó Colonia de Sacramento, que había sido

conquistada por las tropas de Pedro Cevallos el año anterior. El riesgo visible era que se convirtiera, otra vez, en la principal base de operaciones de los buques contrabandistas. Entonces, la Corona Española entendió que era preciso establecer una base administrativa y militar de jerarquía sobre el Atlántico, a espaldas de Lima, y con influencia sobre el espacio político y económico de Chile, Paraguay, las dos bandas del Río de la Plata y el Alto Perú. En 1776 se creó el Virreinato del Río de la Plata, con cabeza en la ciudad de Buenos Aires. El punto máximo de las acciones llevadas a cabo desde España fue la expedición de Don Pedro de Cevallos, ex gobernador de Buenos Aires, quien llegó al Río de la Plata en 1777 al mando de 9.000 hombres para ocupar la isla de Santa Catarina y combatir los focos del comercio irregular, destruyendo Colonia (Barba, 2009).

El desenlace de las luchas recomenzadas en 1761 por expandir las posesiones territoriales de ambas naciones peninsulares, encontró en el Tratado de San Ildefonso del año 1777 un punto de paz y acuerdo. En relación a los ríos disponía en su art. 13:

“La navegación de los ríos por donde pasare la frontera o raya, será común a las dos naciones hasta aquel punto en que pertenecieren a entrambas respectivamente sus dos orillas; y quedara privativa dicha navegación y uso de los ríos a aquella nación a quien perteneciere privativamente sus dos riberas, desde el punto en que principiare esa pertenencia; de modo que, en todo o en parte, será privativa o común la navegación, según lo fueren las riberas u orillas del río...”

Del Castillo sostiene que de esta forma, el acuerdo mantenía las disposiciones del rechazado acuerdo de Madrid de 1750, por el cual se reconocía el dominio español sobre las dos riberas del Río de la Plata, en toda su extensión (2005: 44). En opinión de Gálvez, este Tratado resultaba más ventajoso que el acuerdo de Madrid, pues al reconocer al Río de la Plata como interior de sus territorios, le dejaba a España el dominio absoluto de toda la zona de litigio para España, que además había ocupado militarmente (Gálvez, 1943: 39; Muñoz Moraleda, 1983: 7).¹

En este punto, llegamos a considerar la primera norma positiva que incluye explícitamente la doctrina de la libertad de navegación postulada por Grocio y los

¹ La medida fue complementada con el Reglamento de Comercio Libre de 1778, que representó un cambio profundo en las políticas de la Corona hacia la región. La liberalización comercial consistió en habilitar el tráfico entre España y los puertos de las Indias, incluyendo a Buenos Aires y Montevideo. Los propietarios de las naves deberían seguir siendo españoles, así como su capitán y oficiales, tanto como el barco, que también debía ser construido en la península.

demás autores del Derecho Natural. Se trata del decreto del Consejo Ejecutivo Provisional de la Revolución Francesa, dictado el 16 de noviembre de 1792. Así, la idea de libre navegación comenzaría su vigencia a partir de un acto unilateral. En dicha norma se sostenía que:

“el curso de los ríos es de propiedad común e inalienable de todos los países bañados por sus aguas. Una nación no podría sin injusticia pretender tener el derecho de ocupar exclusivamente el curso de un río e impedir que los pueblos vecinos, que se encuentren en la parte alta de su curso, gocen de sus mismas ventajas. Un tal derecho no es otra cosa que el residuo de una servidumbre feudal o, al menos, un monopolio odioso que no ha podido ser constituido más que por la fuerza y consentido por la impotencia” (Diez de Velasco, 2001: 478; Ruiz Moreno, 1970: 178) .

Esta idea que atendía a los intereses de todos los ribereños, y no ya a la soberanía exclusiva de un solo país, fue luego consagrada en el Tratado de La Haya que la Francia revolucionaria firmó con las Provincias Unidas de los Países Bajos en 1795, aplicable al Mosa, el Escalda y sus afluentes. En tanto, por el Tratado de Campoformio de 1797 y el Convenio de Paris, la regla se extendería al Rhin (Gómez de la Torre, 2004:105), como ya se verá más adelante.

También en el año 1795, España y los Estados Unidos firmaron el tratado de San Lorenzo de Real por el cual se ponía término al conflicto planteado a raíz de la reivindicación de los norteamericanos, quienes pretendían navegar el Mississippi hasta el mar, contra la opinión de España, que aún conservaba su desembocadura. Como argumento a favor de la pretensión de Estados Unidos, sus representantes alegaban el hecho de que Francia, que había poseído anteriormente la desembocadura del río, en 1763 reconoció a Gran Bretaña el derecho a navegar el curso fluvial, posibilidad que España, al recibir la Luisiana de parte de Francia, se negó a aceptar (Ruiz Moreno, 1970: 178; Rizzo Romano, 1994: 318).

Los norteamericanos indicaban que la navegación de los ríos era un derecho natural y aceptado por el Derecho de Gentes, tal como había dicho Grocio un siglo y medio antes. Así como el océano estaba abierto a todos los hombres, los ríos lo estaban para todos los ribereños. En especial, se afirmaba el derecho de los ribereños de aguas arriba a navegar libremente el río compartido. Por eso, cuando los gobiernos de territorios ubicados en la parte inferior se oponían a la navegación del río por parte de quienes habitaban la parte superior, según Wheaton (1861:184), representaba el triunfo del fuerte sobre el débil, actitud que merecía la condena de la sociedad en general.

Ese mismo derecho natural de los ribereños de aguas superiores sería alegado por Estados Unidos en las negociaciones de 1828 con el Reino Unido para lograr la navegación del río San Lorenzo, a través del cual los grandes lagos de Norteamérica se conectan con el océano.

Volviendo a Europa, que buscaba organizarse después de la derrota de Napoleón, la Paz de París de 1814 fijó en su art. 5º que la navegación de los grandes ríos de Europa sería libre, y que los derechos que los Estados ribereños percibirían, serían regulados de la manera más igualitaria y favorable posible al comercio de todas las naciones (Ruiz Moreno, 1970:179). El tratado se aplicó fundamentalmente al Rin, río en el cual los países ribereños habían introducido reglamentos diversos y contradictorios; pero también al Escalda, cuya navegación había sido cerrada por el Tratado de Westfalia. En este sentido, se conformó una comisión para elaborar disposiciones que pudiesen aplicarse a los ríos que pasaran por el territorio de varios Estados (Wheaton, 1861:176). En 1815, la Santa Alianza tomó los trabajos aportados en el marco de lo convenido en París y los convirtió en principio del derecho internacional positivo al hacerlos extensivos a los demás ríos europeos, como el Necker, Mein, Mosela y Mosa, Vístula, Tages, Dnieper, Po, Wesser, Treves y Ems, entre otros (Arbó, 1939: 26). Lo consagrarían en los artículos 108 a 116 del Acta del 9 de junio de 1815 del Congreso de Viena. En consecuencia, la navegación sería libre, desde donde los ríos se volvían navegables hasta su desembocadura, y no podía ser prohibido a nadie su tránsito con relación al comercio, ni siquiera a quienes no fueran ribereños. Los Estados quedaban comprometidos a estipular convenciones para regular los ríos que atravesaban o separaban los territorios de dos o más Estados, a los que se llamó *ríos internacionales*:

“Art. 108: Las Potencias cuyos Estados se hallan separados o atravesados por un mismo río navegable, se obligan a regular de común acuerdo todo lo relativo a la navegación de tal río. Nombrarán, al efecto, comisarios que se reunirán lo más tarde seis meses después de finalizado el Congreso, y adoptarán como base de sus trabajos los principios establecidos en los artículos siguientes” (Del Castillo, 1843).

Los años siguientes estuvieron marcados por la suscripción de tratados internacionales, como ocurrió con el río Elba en la Convención de 1821 y 1844; el Danubio en 1856; el Rin en Maguncia en el año 1831 y en 1868 en Manheim; y la Convención de Londres de 1839 referida al Mosa y al Escalda, al conformarse Bélgica como Estado independiente. En España, la libre navegación del Duero y el Tajo fueron reconocidas

por el Convenio con Portugal del 30 de julio de 1829 (Ruiz Moreno, 1970:179; Semberoiz, 1996: 225; Diez de Velasco, 2001:479; Rizzo Romano, 1994: 319).

Vale aclarar que no en todos los casos la libertad de navegación fue absoluta o definitiva. Más aún, en los casos donde se realizaron varias Convenciones para tratar la navegación del mismo río, se dio la situación en la cual entre los mismos países ribereños y no ribereños no había acuerdos estables sobre lo dispuesto en Viena en 1815. Por ejemplo, en los casos de los ríos Escalda, Pó y Reno, hubo restricciones a la navegación de los demás países, limitándose su uso solo para los ribereños (Palm, 2009: 22).

Podemos tomar por caso, por ejemplo, el río Rhin, cuya regulación en el Congreso de Viena no dejó conformes a los holandeses, que quisieron imponer derechos sobre el tránsito por los principales pasajes del río, aduciendo los costos que requería mantener la navegación en el último tramo antes de su desembocadura. La cuestión contenía un elemento interpretativo, pues lo que se entendía como la libre navegación que unía las aguas con el mar, se decía que significaba *hasta el mar* o su equivalente *en el mar*. El resultado de las negociaciones culminó en la Convención de Maguncia de 1831, en la cual se precisó que la navegación sería hasta el mar, y que comprendería sus dos principales bocas y los canales respectivos. Pero recién sería en 1868 cuando se ocuparían de resolver muchos de los problemas restantes, además de declarar al río como internacional y abierto a todas las banderas.

La internacionalización del Danubio fue producto del Tratado de Paris de 1856, que puso fin a la guerra de Crimea, y creó lo que Rizzo Romano (1994:415) llama un Estado Fluvial Internacional, en razón de las características y atribuciones que le daban a la autoridad creada, similares a un Estado, como por ejemplo el uso de bandera propia. A su vez, el Congreso de Berlín de 1885, que se ocupó de poner fin a las disputas coloniales de las potencias europeas en África, dispuso la internacionalización de los ríos Congo y Níger (Ruiz Moreno, 1970: 179). Lo mismo hicieron Gran Bretaña y Portugal en los años 1879 y 1891, respecto del río Zambeze (Rizzo Romano, 1994: 415). Blumkin completa las menciones de acuerdos europeos, trayendo a colación el Estatuto de la Navegación del Danubio del 23 de julio de 1921, y la resolución de Madrid de 1911 (1982: 26).

El régimen instaurado por el Congreso de Viena rigió durante más de 100 años en Europa, y se convertiría en un principio reconocido por la comunidad internacional para

buques comerciales de todas las banderas (Gómez de la Torre, 2004), gracias a la labor diplomática y militar de las principales potencias europeas en los distintos continentes. Podestá Costa y Ruda (1985:319) reconocen en Francia y el Reino Unido a los principales impulsores de esta política, a partir de su interés en aplicar este nuevo principio a ríos de otras partes del mundo. En el capítulo siguiente se evalúan especialmente las políticas exteriores de estos dos países en relación a los ríos. En particular, entre 1824 y 1826 el Reino Unido firmó una serie de tratados bilaterales de Amistad, Comercio y Navegación, con la Argentina, Brasil, Colombia y México.

Si bien en esos acuerdos, que analizaremos en el capítulo tres, no se hablaba de libre navegación, se establecía que el régimen fluvial debía ser el mismo para todos los extranjeros.

En cuanto a los territorios que luego conformaron el Estado Argentino, a los cuales nos referiremos en adelante sólo como Argentina, el primer antecedente de modificación del régimen restrictivo de navegación heredado de la colonia española data de 1827. En una cláusula del acuerdo de Paz que puso fin a la guerra entre el Imperio del Brasil y la Argentina, y que sería parcialmente modificado en el acuerdo de 1828, como se verá en el capítulo siguiente, se decía:

“las altas partes contratantes se comprometen a emplear los medios que estén a su alcance, a fin de que la navegación del Rio de la Plata, y de todos los que desaguan en él, se conserve libre para el uso de los súbditos de una y otra nación, por el tiempo de quince años en la forma que se ajustare en el tratado definitivo de paz. (Colección de Tratados, 1863: 80).

Por otra parte, los debates doctrinarios también fueron acogidos en nuestro país y sostenidos por juristas y especialistas. Esto ocurrió especialmente en la década de 1840, en ocasión del bloqueo anglofrancés que, entre otras razones, pretendía lograr la libre navegación de los ríos Paraná y Uruguay para los vapores europeos. Sustentado en la posición del sostenimiento de la soberanía absoluta, el intelectual italiano Pedro de Angelis defendió en ese momento los argumentos que desaprobaban la existencia de cualquier principio del derecho de gentes que obligara a un Estado a permitir el paso por su territorio, incluso a quienes fueran ribereños. Años más tarde, y con Rosas en el exilio, escribiría un trabajo para el Emperador del Brasil en el mismo sentido, *“De la navegación del Amazonas”* (1857).

Del otro lado, numerosos autores promovían la libre navegación, desde Florencio Varela, José Mármol, o Domingo Sarmiento, quien en sus obras *Facundo* (1845),

Argirópolis (1850) y la *Campaña en el Ejército Grande de Sud América* (1852), alentaba los progresos que traería la libertad de navegación. Incluso existe un trabajo de tesis de la Universidad de Buenos del año 1856, elaborado por Salustiano Carranza. Pero quizás el más representativo dentro de este grupo fue Juan Bautista Alberdi, quien en varias de sus obras, como fueron *Bases y Puntos de Partida para la Organización Nacional* (1852), *Sistema económico y rentístico de la Confederación* (1853), *Derecho Público Provincial y Municipal* (1854), *Las disensiones de las Republicas del Plata y las maquinaciones del Brasil* (1865) y *La apertura del Amazonas o la cláusula fluvial del Brasil* (1867), abogó por el sistema de libre navegación para los ríos americanos. En particular, en las Bases decía a favor de los acuerdos que admitían este principio:

“No leais a Wattel ni a Martens, no recordéis el Elba o el Mississipi. Leed en el libro de las necesidades de Sudamérica, o lo que ellas dicten escribidlo con el brazo de Enrique VIII, sin tener la risa ni la reprobación de la incapacidad. La América del Sur está en situación tan crítica y excepcional, que sólo por medios no conocidos podrá escapar de ella con buen éxito” (2004: 101).

Semeroiz sostiene que el principio de la Libre Navegación de los Ríos Internacionales fue recepcionado en el ámbito americano en el Congreso de Lima de 1847 (Semeroiz, 1996:225). Allí, los gobiernos de Perú, Bolivia, Ecuador y Nueva Granada acordaron en materia de navegación concederse recíprocamente el uso de los ríos que bañaban las tierras de dos o más miembros, bajo las condiciones de navegación prescriptas en el Congreso de Viena (Palm, 2009: 49).

A nivel nacional, el primero de los países de la región que declaró la Libre Navegación de sus ríos fue Colombia, el 7 de abril de 1852. La libertad de navegación para buques de todas las banderas consistía en admitirles un trato igualitario al de las naves locales, o, al menos, de los demás buques extranjeros. Luego siguió el decreto de Urquiza del 2 de octubre de 1852 (Rizzo Romano, 1994: 415; Podestá Costa y Ruda, 1985: 319). En realidad, el decreto había sido puesto en vigencia el 28 de agosto de 1852, pero a raíz de la separación de Buenos Aires, debió ser reelaborado, para volver a ponerse en vigencia en el territorio nacional, menos la provincia rebelde, el 3 de octubre. En el caso argentino, además de las declaraciones unilaterales, se incluyó el principio de libre navegación en la Constitución de 1853 sancionada en Santa Fe, en cuyo artículo 26 se indicaba que:

“la navegación de los ríos interiores es libre para todas las banderas, con sujeción únicamente a los reglamentos que dicte la autoridad nacional”².

A su vez, en los siguientes diez años, se realizó una activa política exterior con la suscripción de 11 tratados bilaterales de navegación, y otros tres tratados que específicamente abrieron la navegación de los ríos Paraná y Uruguay a todas las banderas, sujeto a los reglamentos correspondientes. Es interesante la idea que sostiene Gálvez (1955: 223), en el sentido que estos tres últimos tratados, firmados el 10 de julio de 1853 con Francia, Estados Unidos y Gran Bretaña, y que analizaremos detalladamente en el capítulo tres, establecieron una servidumbre de tránsito internacional sobre cursos de agua que atravesaban varios Estados. Por lo tanto, no representaban una reiteración de lo establecido en la Constitución. El artículo 26 de la Constitución Nacional se refiere expresamente a los ríos interiores, mientras que el Uruguay y el Paraná (una vez reconocida la independencia del Paraguay, y naturalmente la del Uruguay) eran, de acuerdo a la definición del Acta del Congreso de Viena, ríos internacionales.

Podestá Costa y Ruda (1985: 320) sostienen que para 1853, sólo tres zonas fluviales se encontraban abiertas a la navegación de los buques mercantes de todas las banderas: el Escalda, el Elba y el Plata. Los dos primeros casos, en los países más avanzados del mundo, y se mantenían abiertos solo en tiempo de paz. El caso del río de la Plata era el único que incluía el mantenimiento del tráfico libre durante las guerras (Ruiz Moreno, 1970:179). Tres años más tarde se sumaría el Danubio, como ya vimos. El Rhin lo haría recién en forma definitiva en el tratado de Manheim de 1868, cuando se adoptó un régimen similar al del Danubio, pero tanto la administración como algunos privilegios seguirían en manos de los ribereños.

Por su parte, el gobierno peruano declaró por decreto del 15 de abril de 1853 la libre navegación del Amazonas en la parte que le correspondía, incentivando la radicación de colonos, ofreciendo tierras para radicarse y exenciones de impuestos (Palm, 2009: 36). Ecuador por ley del 26 de noviembre de 1853 proclamó la libre navegación de los ríos de la República, incluso, de la parte que le correspondía del Marañón. Como medida de fomento, eximió a los buques que los naveguen de algunos impuestos por 20 años (Garay Vera, 2009:117).

² <http://infoleg.mecom.gov.ar/infoleginternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>. Base de datos oficial del Ministerio de Economía de la Nación. Consultada 27 de julio de 2010.

El 27 de enero de 1853, tuvo lugar la declaración del gobierno de Bolivia, encabezado por el Presidente Manuel Isidoro Belzu, que en ese momento otorgó la libertad para el comercio y la navegación mercante de todas las naciones del globo en los ríos nacionales que desembocaban en el Amazonas y en el Paraguay (Urquidí, 2008:154; Alberdi, 1867: 24; Rizzo Romano, 1994: 415).

También en la década de 1850, el gobierno de Rio de Janeiro había acordado con sus países limítrofes, y a título de reciprocidad, la navegación del río Amazonas, pero sólo restringido a los ribereños. Como ejemplo, Podestá Costa y Ruda (1985: 321) mencionan el tratado de 1859 firmado entre Brasil y Venezuela, en el cual ambos países se concedían respectivamente la navegación del Amazonas y el Orinoco, sin incluir el cabotaje. Brasil decretaría la libre navegación del río Amazonas a buques de todas las banderas recién en un decreto que entró en vigencia el 7 de diciembre de 1866, pero sólo hasta determinados puntos relativamente cercanos a la desembocadura del mar, y excluyendo el cabotaje. Según Palm (2009:30), el Imperio del Brasil no había seguido una política liberal, en parte, debido a sus recelos hacia las intenciones de los Estados Unidos y su interés particular por los ríos interiores brasileños, como también se analizará en el capítulo tres.

De todos los países sudamericanos mencionados el Paraguay mostró, a pesar de los tratados firmados, la mayor resistencia a abrir a la navegación internacional los ríos que atravesaba su territorio, como lo muestran las disputas por el avance de Brasil sobre la frontera de Concepción y por el fallido intento de Estados Unidos de abrir los puertos sobre el río Paraguay a cañoñazos en la década de 1850 (Areces, 2010). Una de las consecuencias de la finalización de la guerra de la Triple Alianza fue el tratado de 1876 entre Paraguay y la Argentina, el cual por sus art. 13 y 14, confirmaba la libre navegación de los ríos Paraná, Uruguay y Paraguay hasta los puertos habilitados. A partir de dichos puertos, el Paraguay se aseguraba el cabotaje, lo mismo que en los afluentes (Gálvez, 1943: 195). Los buques de guerra de los ribereños, es decir Argentina y Brasil, eran equiparados a los mercantes (Podestá Costa y Ruda, 1995: 324).

Ya en el artículo 11 del Tratado de la Triple Alianza de mayo de 1865, se establecía que una vez derrocado el gobierno del Paraguay, los aliados acordarían con las autoridades que se constituyeran la libre navegación de los ríos Paraná y Paraguay. De manera tal que los reglamentos o leyes de aquella República no obstaran, impidieran o gravaran el tránsito y navegación directa de los buques mercantes o de guerra de los Estados

Aliados, que se dirigieran a sus respectivos territorios o dominios que no pertenecieran al Paraguay³.

Mientras tanto, en otras partes del mundo, un conjunto importante de ríos permanecieron hasta entrado el siglo XX sujetos a legislaciones restrictivas propias de las teorías de soberanía absoluta, o en el mejor de los casos, sólo aseguraron la navegación para los países ribereños firmantes de los acuerdos. Casos de este estilo fueron el Duero, el San Lorenzo, Yucon, Porcupine, Stikine, Saint John, Columbia, Rio Grande del Norte, Orinoco y Yaguarón. En el caso del San Lorenzo, por ejemplo, los Estados Unidos y Gran Bretaña firmaron tratados en 1854, 1871 y 1909, donde estipularon la libertad de navegación para los buques mercantes de ambos países ribereños (Podestá Costa y Ruda, 1995: 322). Otro caso de cierre relativo, es el de los ríos Amur y Ussuri, regulados en base a los Convenios de Aigun (1858) y Pekín (1860). Por estos Tratados la Rusia de los Zares logró que se prohibiera la libre navegación de esos ríos para buques de todas las banderas (Rizzo Romano, 1994).

También en las Conferencia Panamericana de 1889, en la cual asistió como representante argentino Roque Sáez Peña, se trabajó en un informe que sería votado como recomendación. Su contenido destacaba el principio por el cual las relaciones fraternales entre los distintos países de América ameritaban no impedir a las naciones ribereñas, el aprovechamiento de los ríos comunes (Arbó, 1939: 30).

Ya en el siglo XX, el Tratado de Versalles de 1919 reglamentó lo concerniente a los ríos Rhin, el Elba, el Oder y el Danubio, encomendando funciones de administración a comisiones internacionales formadas por países ribereños y no ribereños. Además, se creó un régimen para la navegación de los llamados ríos internacionales (art. 338 del Tratado de Versalles). (Podestá Costa y Ruda, 1985: 321)

Dos años más tarde tendría lugar la Conferencia de Barcelona, auspiciada por la Sociedad de las Naciones, la cual tendría el encargo de renovar la base teórica elaborada en el Congreso de Viena, a partir de la Convención firmada el 20 de abril de 1921, junto a un Estatuto y un Protocolo. Allí se declaró la internacionalización de todos los ríos que reunieran ciertas condiciones respecto de su navegabilidad y aprovechamiento, a diferencia del sistema establecido en 1815, que era de carácter excepcional, y por lo tanto, debía establecerse mediante convenios particulares o bilaterales.

³ El tratado completo se encuentra en el anexo documental.

En dicha Conferencia se amplió también el número de definiciones, y se modificó el concepto de *río internacional*, sustituyendo su nombre por el de *rutas fluviales internacionales*, para darle un alcance más genérico. Además de la condición de ser navegable y que atravesase o separe el territorio de dos o más Estados, como se estableció en el Congreso de Viena, se sumó el principio de la función económica de los ríos. A su vez, se agregó la condición de *río de interés internacional* a aquel que en sus sectores navegables hacia el mar, separan o atraviesan diferentes Estados, aunque no desemboquen en el mar (Rizzo Romano, 1994: 416).

En tanto, los *ríos internacionalizados* eran en los que regía algún tratado internacional, y cuyos principios había generalizado la mencionada Convención. Rizzo Romano (1994: 413) cita el ejemplo del río Danubio, que se abrió no solo para sus ribereños, sino para todas las banderas. Agregan Podestá Costa y Ruda (1985: 315) el hecho de estar sometidos a un régimen de gobierno y administración encomendado de modo permanente a una comisión internacional.

También existieron fallos judiciales, como el del antiguo Tribunal Permanente de Justicia Internacional en 1929, sobre el asunto de las competencias de la Comisión del Río Oder. Allí se fijó el criterio de la *comunidad de intereses de los Estados ribereños*, en el sentido de considerar a los ríos como un recurso natural compartido, sobre el cual los Estados beneficiarios deben cooperar acerca de sus usos y aprovechamiento. (Diez de Velasco, 2001: 476).

Por último, en el ámbito americano la Convención de Montevideo de 1933 trató minuciosamente el tema del régimen de navegación, y lo resolvió en base a acuerdos previos entre los Estados, estableciendo que las diferencias se resolverían por tribunales de conciliación (Semberoiz, 1996: 226).

2.b. ***Conclusión***

Los principios teóricos que delinearon la idea de la Libre Navegación fluvial resultaron de la evolución de siglos de derecho, teoría y política internacional. Lo cierto es que recién en los siglos XVIII y XIX los Estados de Europa Occidental comenzaron a adoptar la Libre Navegación como práctica general para algunos de sus ríos más importantes. En un primer momento, habilitaron el uso de los ríos para los ribereños, y

luego hicieron extensivo el derecho a la navegación a los terceros países. Esta política de navegación, fruto de la diplomacia y también la guerra, representó una parte del conjunto de cambios al orden establecido que propusieron las naciones que encabezaron la revolución industrial, y que influyeron en la recepción de la libre navegación en América del Sur durante el siglo XIX, cuestión que se verá con más detalle en el capítulo siguiente.

En la evolución del principio liberal de navegación, lo más trascendente se encuentra en la verificación de la existencia de una tendencia, que comienza a fines del siglo XVIII y va ganando presencia en la regulación de un conjunto de ríos europeos, y que llegó a Sudamérica a mediados del siglo XIX. De forma tal que para la segunda mitad del siglo XIX, la libre navegación se fue consolidando como regla general en el derecho público fluvial, tanto en Europa Occidental como en Sudamérica. Si bien los teóricos continuaron la discusión acerca de los distintos regímenes de navegación, el proceso de recepción de la Libre Navegación en los tratados y legislación de los países, terminó de encontrar su mayor expresión en las primeras décadas del siglo XX, con la aprobación de Convenciones que le otorgaron carácter universal.

Los cambios de regímenes de navegación adoptados en los países sudamericanos a mediados del siglo XIX, guardan coherencia con la existencia de esa tendencia, que vista en perspectiva permite restar importancia al hecho de que algunos países de la región hayan diferido su puesta en práctica algunos años. El hecho es que entre 1852 y 1870 todos los países de Sudamérica abandonaron las normas heredadas de tiempos coloniales, para sumarse a los criterios más próximos a las nuevas potencias europeas.

El otro lado de la moneda lo constituye la capacidad de influencia que la diplomacia europea, más que las teorías en sí mismas, tuvieron para superar los obstáculos que se oponían a la idea de Libre Navegación. Dicho avance fue aprovechado para acceder a regiones mediterráneas que hasta ese momento estaban fuera del mercado internacional. En definitiva, en la relación complementaria entre Derecho y Política vinculado a la Libre Navegación, entendemos que no existieron reglas uniformes. En muchos casos hubo superposición de sistemas, avances y retrocesos, hasta que las convenciones generales, comenzando por el tratado de Viena de 1815 y terminando con la de Barcelona de 1921, intentaron dar coherencia y previsibilidad a las normativas nacionales e internacionales.

POLÍTICA EXTERIOR DE GRAN BRETAÑA, FRANCIA Y BRASIL EN RELACION A LA APERTURA DE PUERTOS Y RIOS DE LATINOAMERICA Y OTRAS AREAS PERIFERICAS ENTRE 1825-1870

3.- Introducción

En este tercer capítulo la tesis se ocupa de analizar la política exterior de Francia, el Reino Unido y Brasil, en relación a la libre navegación de los ríos de Argentina y la región. En particular, se pregunta cuales fueron los objetivos de estos tres países, y de que forma sus intereses se materializaron, o no, en los tratados de navegación firmados con los países seleccionados. Asimismo, se realiza una comparación entre los acuerdos alcanzados en América del Sur y los firmados también por Francia y el Reino Unido, en los mismos años, con China y Japón.

La inclusión de Brasil, junto a Gran Bretaña y Francia, se explica en razón de que la política sobre los ríos del Imperio brasileño a mediados del siglo XIX presentó una doble estrategia. Fue contemporizadora o concesiva con las grandes potencias, y negociadora, según Palm (2009:10), o intervencionista, a criterio de Moneta (1973: 65), con los vecinos ribereños. Esto significa que, si bien Brasil suscribió tratados de navegación y comercio con Francia y el Reino Unido en 1827, en condiciones incluso de mayor desigualdad que sus pares sudamericanos, también logró con el tiempo trazar una estrategia propia, y hasta cierto punto eficaz, para frenar la apertura de los ríos de la región que más le interesaban, como querían los europeos y norteamericanos.

No obstante lo dicho, este doble juego del Brasil no puede ser descrito como una fotografía permanente. En todo caso, resulta correcto mencionar que a lo largo de las décadas siguientes a su emancipación de Portugal, el país logró sobreponerse a los intereses de las potencias europeas y, por ejemplo, no renovar en la década de 1840 los acuerdos de comercio y navegación de la década de 1820. Incluso, la mayoría de las cláusulas que Brasil firmó en los convenios de 1827, que veremos más adelante, representaban una continuación de las establecidas en el acuerdo suscripto con Gran Bretaña en 1810, en ocasión del establecimiento de la Corte Lusitana en Rio de Janeiro. En 1809, el Ministro de Relaciones Exteriores británico, George Canning, quien había mandado las instrucciones para negociar el Tratado con Portugal, lo había calificado de

“odioso e impolítico⁴”, y que se lo había impuesto la Cámara de Comercio. A pesar de eso, Ferns sostiene que en 1825 tuvo la oportunidad de firmar un Tratado con Brasil más liberal, y que sin embargo insistió en la renovación del original de 1810 (1966: 120).

Otro caso a considerar es el de Estados Unidos, al cual no incluimos junto a Francia, el Reino Unido y Brasil. Algunas de las razones para hacerlo fueron que durante el período en estudio: nunca bloqueó el Río de la Plata como sí hicieron los otros tres países; durante once años no existieron relaciones diplomáticas con la Confederación Argentina, a raíz del conflicto por el ataque de la fragata Lexington a las Malvinas en 1831; no brindó créditos; no financió revoluciones para derrocar gobiernos; y no tenía una comunidad local de comerciantes que reclamaban protección y reparación de daños por la guerra civil (Peterson, 1985). Esto no quita que su peso haya sido gravitante en la apertura a la navegación internacional de un conjunto de ríos en Sudamérica, pero este hecho no se repitió, al menos en la misma intensidad, en la Argentina.

3.a. Independencia y Libre Comercio

Así como el Congreso de Viena forjó una serie de normas que regulaban la navegación de los principales ríos europeos, también representó una alianza entre las potencias vencedoras de 1815 para restaurar en sus tronos a los reyes que la revolución francesa había depuesto. A partir de ese momento, los Borbones de España recuperaron la ofensiva para controlar sus colonias americanas, para lo cual pidieron colaboración a sus socios de la Santa Alianza, en términos de barcos y suministros (Ferns, 1966: 105).

Pero en lugar de apoyo para la reconquista, el secretario del Foreign Office británico, George Canning, le ofreció a Madrid una “mediación” para obtener una indemnización de sus ex súbditos, y así ayudar a la quebrada economía peninsular (Ferns, 1966: 106). A cambio, España debía reconocer la independencia de los países y evitar la continuación de la guerra. Sobre esta línea se alcanzó años después, en 1825, el reconocimiento de la Independencia del Brasil por parte de Portugal. Lisboa en ese momento se alzó con dos millones de libras, que la City de Londres le prestó a Brasil para cubrir la deuda (Escudé y Cisneros, 1998).

⁴

A.G. Stapleton, George Canning and his Times (Londres, 1859) pag. 509 en Ferns, ob. Cit., Pag. 119.

Lejos de tratarse de una postura personal del ministro Canning, ya en 1807, su predecesor, Castlereagh, había planteado que el principal interés británico en la región latinoamericana estaba en el desarrollo de oportunidades comerciales (Ferns, 1966: 104). Esa convicción surgía a partir de la observación de que durante las guerras napoleónicas, América Latina había dependido de las importaciones británicas, lo cual había permitido compensar en parte el cierre de los mercados del continente europeo dictado por el Emperador francés. Al mismo tiempo, la fracasada experiencia de las invasiones británicas a Buenos Aires de 1806 y 1807, entre otros motivos, les había hecho abandonar la idea de forjar un imperio formal en las nuevas repúblicas (Ferns, 1966; Vargas García, 2006: 360).

En la medida que la situación se había mantenido en el tiempo, entre las nuevas repúblicas se habían fortalecido los sectores independentistas, que se inspiraban en los principios liberales de la revolución francesa para la construcción de la legitimidad postcolonial, basada en la soberanía de la Nación (Guerra, 1993: 31). Por su parte, la revolución industrial británica les brindaba recursos aduaneros estables, mercados para las materias primas de la región y la garantía de la irrevocabilidad de los cambios económicos, sustentada en el dominio británico de los mares (Hobsbawm, 2001: 96).

Frente a esta política del gabinete de Londres, que daba por consumadas las emancipaciones, los demás miembros de la Santa Alianza le reclamaron que invariablemente esa actitud se volvería contra ella por: *“atacar los principios del Legitimismo, de los cuales dependía la estabilidad de todos los viejos gobiernos de Europa”* (Webster, 1944: 576). A pesar de estas quejas, el camino adoptado por los británicos no se alteró de la línea prefijada. Ocurría que a diferencia de sus pares europeos, y gracias a su diestra combinación de dominio naval, crédito financiero, experiencia comercial y diplomacia de alianzas, en los primeros años del siglo Gran Bretaña había alcanzado una preeminencia mundial que la separaba de los intereses de sus socios continentales. Lo que haría la revolución industrial, sería fortalecer esa posición (Kennedy, 1996: 200).

No obstante, para despejar dudas, y calmar los ánimos de las distintas cortes europeas, George Canning mantendría una conferencia con el príncipe de Polignac en octubre de 1823, en la cual le aclaró al representante francés los objetivos de su política:

“Que el gobierno negaba en absoluto estar animado, no sólo de cualquier deseo de apropiarse de cualquier parte de las colonias españolas, sino de cualquier intención de

establecer una vinculación política con ellas, fuera de las de amistad y navegación”. (Webster, 1944: 154).

Todavía en ese momento, el gobierno francés continuaba alentando a la corte de Madrid a iniciar una campaña contra los revolucionarios americanos, en la esperanza de obtener alguna ventaja de su participación (Ferns, 1966:207). A ese fin, ofreció realizar en París un Congreso para discutir con los miembros de la Santa Alianza la forma de restablecer la soberanía española sobre sus ex dominios de ultramar. Lejos de los principios igualitarios y de soberanía popular que Francia había alentado con su revolución de 1789 (Guerra, 1993: 31), ahora, luego de la caída de Napoleón, luchaba por restaurar el régimen monárquico y sus ideas mercantilistas. En definitiva, sin el Reino Unido o más aún, con el Reino Unido en contra (Ferns, 1966: 105), la Santa Alianza se mostró incapaz de concertar una estrategia común, y el Congreso de París no se llevó a cabo. Esto no impidió que la corona española rehusara la propuesta de mediación británica e intentara, como último recurso, ofrecer en 1824 la apertura de los puertos sudamericanos al comercio internacional, como una forma de mostrarse tan liberal como Inglaterra quería (Webster, 1944: 194; Ferns, 1966: 105).

De todas formas, lo que había funcionado con Portugal, que virtualmente sometió mediante el tratado de 1810 la autonomía comercial del Brasil a los intereses del Reino Unido, no sería la política a seguir con las naciones hispanoamericanas. Según Ferns, los privilegios mercantilistas tan propios del siglo XVIII, y de tratados como el de Utrecht, ya no satisfacían las aspiraciones liberales del gabinete británico, que estaba dominado por la idea del libre comercio (Ferns, 1966: 105).

Es decir, a las trabas establecidas para forzar superávits industriales y de excedente de metálico, adoptadas por España en su normativa colonial, el gabinete británico quería reemplazarlas por el libre comercio de Adam Smith y David Ricardo. Por medio de su aplicación, se esperaba promover la desregulación de los mercados en beneficio de la especialización. Para volver operativos esos principios en la América española hacía falta reemplazar las normas coloniales (Polanyi, 1989: 128).

Ya en 1821 Portugal había reconocido la independencia de las Provincias Unidas del Río de la Plata, y lo mismo había hecho Estados Unidos en marzo de 1822⁵. El peligro que representaba que esos países tomaran la delantera en el intercambio con los nuevos gobiernos autónomos, hizo que los intereses mercantiles de Londres y Liverpool

⁵ Colección de Tratados celebrados por la República Argentina con las naciones extranjeras. Publicación Oficial. Imprenta y Litografía a vapor Bernheim y Boneo. Buenos Aires. 1863. Pag. 34, 38.

presionaran para lograr el reconocimiento, así como los comerciantes afincados en el Río de la Plata. A fines de 1823, el gabinete de Londres decidió reconocer a Buenos Aires, México y Colombia (Ferns, 1966: 116-8). El acto formal se instrumentaría mediante Tratados de Amistad, Comercio y Navegación.

De esta forma, el reconocimiento de la independencia por parte de la primera potencia mundial estuvo vinculado a la cuestión de la libertad de comercio (Webster, 1944: 575; Vargas García, 2006: 363). El Ministro británico informaría en enero de 1825 al gabinete francés del paso dado, con las siguientes palabras:

“..estando bien enterado del progreso efectuado por los Estados sudamericanos en la consolidación y estabilidad de sus respectivos gobiernos, y también con el aumento proporcional de nuestras transacciones comerciales con esos países, no se sorprendería al saber que, a fin de colocar sobre una base segura el comercio entre Gran Bretaña y América, Su Majestad había resuelto tomar medidas inmediatas para la conclusión de tratados comerciales con algunos de esos Estados cuya independencia había sido establecida de facto...” (Webster, 1944: 215).

En 1825 se firmaron los acuerdos con Argentina⁶, Colombia⁷ y México⁸. El tratado con el país azteca debió ser revisado meses después para eliminar una cláusula que beneficiaba a España, por lo que al año siguiente se realizó una nueva suscripción sin la condición que fijaba el anterior. En materia de navegación, los artículos establecieron objetivos módicos. Sólo se mencionó la posibilidad de acceder a los ríos y puertos abiertos al extranjero. Este resultado estaba de acuerdo con las ideas enunciadas por Canning, quien planteaba la necesidad de ofrecer una relación simétrica con las nuevas repúblicas (Vargas García, 2006: 12). Los británicos tendrían que someterse a las leyes de Buenos Aires, como los argentinos debían cumplir las de Londres. De tal forma, los europeos no procuraron establecer privilegios que priorizaran el comercio británico por sobre el de otras naciones, como había sido la práctica habitual durante los siglos XVII y XVIII (Ferns, 1966:121).

Para los gobiernos de México, Argentina y Colombia, los tratados representaron el reconocimiento de la independencia y la protección del gobierno británico frente a otros países que pudieran intentar sujetarlas bajo su dominio. Pero también la adscripción a

⁶ Colección de Tratados celebrados por la República Argentina con las naciones extranjeras. Publicación Oficial. Imprenta y Litografía a vapor Bernheim y Boneo. Buenos Aires. 1863. Pag. 52-65.

⁷ Colección de Tratados Públicos, Convenciones y Declaraciones Diplomáticas, de los Estados Unidos de Colombia. Bogota. Imprenta de Echeverría hermanos. 1866. Pag. 48-60.

⁸ El Acuerdo figura en el anexo documental.

las tendencias económicas liberales que proponía Londres (Ferns, 1966:121-123). En cuanto a los británicos, los acuerdos brindaban seguridades para el tráfico comercial, aseguraban el respeto al culto protestante, y obtenían la cláusula de nación más favorecida, por la cual debía extenderseles cualquier concesión hecha a terceros países.

El denominado por Gallagher y Robinson “imperialismo de libre comercio”, incluía en la política sobre áreas periféricas la celebración de acuerdos de libre comercio, con cláusulas de navegación, y tratados de abolición de la esclavitud (Vargas García, 2006: 354). Este último tipo de acuerdos, junto con la política de concesión de empréstitos y los tratados de navegación, demostraban la capacidad del Reino Unido para imponer sus intereses a los países con los cuales trataba.

En lo que se refiere al comercio de esclavos, Gran Bretaña lo prohibió en 1807. Tanto la Argentina, como Chile, México y Colombia, fueron de las primeras repúblicas latinoamericanas que en la primera década de vida independiente transitaron el mismo camino decretando la libertad de vientres. Los británicos declararon abolida la esclavitud en sus colonias en 1834 y se lanzaron a combatir los focos del tráfico que se mantenían operando, entre ellos en Brasil (Vargas García, 2006: 367). En diciembre de 1841 las cinco grandes potencias de Europa (Inglaterra, Francia, Rusia, Prusia y Austria) alcanzaron un Tratado para la supresión del tráfico de esclavos⁹.

Latinoamérica ocuparía un lugar en esa campaña mundial, a través de la suscripción de tratados de abolición de la esclavitud con Gran Bretaña. La Argentina lo firmó en 1839¹⁰, igual que Uruguay¹¹ y Chile¹², Bolivia en 1840¹³ y México en 1841¹⁴. En este punto no importaba si los gobiernos de estas turbulentas repúblicas eran liberales o conservadores, democráticos o autoritarios, revolucionarios o reaccionarios. Si bien no podemos sacar conclusiones sobre las negociaciones que en cada caso operaron para

⁹ Fogel, Roberto y Engelman, Stanley (1995). Tiempo en la cruz: la economía de la esclavitud americana del negro. Pag. 33-34, en www.worldlingo.com/ma/enwiki/es/abolition_of_slavery_timeline#cite_note-timeline-2. Disponible 16/08/2010.

¹⁰ Colección de Tratados celebrados por la República Argentina con las naciones extranjeras (1863). Publicación Oficial. Imprenta y Litografía a vapor Bernheim y Boneo. Buenos Aires. Pag. 100.

¹¹ Borucki, Alex; Chagas, Karla y Stalla, Natalia. Esclavitud y Trabajo: un estudio sobre los afrodescendientes en la frontera uruguaya (1835-1855). Pag. 11. En www.kalipedia.com/historia-uruguay/tema/revolucion-proyectos-estado-en-region/proceso-abolicion-esclavitud-uruguay.html. Consultado el 16/08/2010.

¹² Colección de Tratados celebrados por la República de Chile con Estados Extranjeros (1857). Tomo I. Imprenta Nacional. Santiago de Chile. Pag. 108.

¹³ Gutiérrez, José R. (1869). Colección de los Tratados y Convenciones celebrados por la República de Bolivia con los Estados Extranjeros. Tomo I. Derecho Diplomático Boliviano. Imprenta de El Independiente. Santiago de Chile. Pag. 84.

¹⁴ Pagina del Museo Nacional de la Marina Real Británica. http://translate.google.com.ar/translate?hl=es&langpair=en|es&u=http://www.royalnavalmuseum.org/visit_see_victor_y_cfexhibition_timepost1807.htm. Consultada: 24/11/2010.

lograr estos tratados, la simultaneidad de su firma nos aporta elementos como para pensar en la efectividad del servicio exterior británico, que a miles de kilómetros de distancia entre un país y otro, consiguió el mismo objetivo con pocos meses de diferencia.

La otra acción que nos interesa comentar fue la negociación de empréstitos. En una sociedad como la de Inglaterra de las primeras décadas del siglo XIX, la acumulación de riquezas producto de la actividad industrial buscaba oportunidades de rentabilidad en el mercado de capitales de la City londinense. El afán inversor alimentó auges especulativos y la creación de compañías para emprender aventuras industriales en cualquier parte del mundo. Uno de los usos más corrientes sería otorgar empréstitos para colocar el dinero a interés en los países que lo reclamaban (Hobsbawm, 1982:108). De los cerca de treinta créditos que casas como la Baring y la Rothschild otorgaron a gobiernos de distintos países del mundo en ese tiempo, una parte fue para las naciones hispanoamericanas. Buenos Aires, Colombia, Brasil, Perú, Chile, Bolivia y México los tomaron entre fines de la década de 1810 y la de 1820.

La firma de estos créditos puede interpretarse como complementaria de los acuerdos de comercio y navegación. Unos vinculaban a las nuevas repúblicas con las corrientes comerciales, y los otros con las corrientes financieras. Más allá de la cuestión de la simultaneidad entre estos dos últimos tipos de acuerdos, vale remarcar que junto con ellos venía el reconocimiento de la independencia por parte del gobierno británico.

3.b Los intereses de Brasil en la navegación del Río de la Plata

En 1825 el interés primordial de la diplomacia británica en la región era la paz. La guerra entre Brasil y la Argentina que tuvo lugar de 1826 a 1828, no sólo haría fracasar la experiencia financiera en Buenos Aires, de la mano del Banco de la Provincia y el préstamo de la Casa Baring, sino que casi provoca la bancarrota de importantes sectores mercantiles (Amaral, 1984; Rock, 1989: 153). Entre 1826 y 1827 apenas salieron de Buenos Aires 24 barcos británicos, cuando sólo durante 1825 lo habían hecho 85. Esta restricción pesaría fuerte entre los comerciantes británicos para presionar por una conciliación. Además, Estados Unidos parecía beneficiarse de la situación, como podía

verse en los 35 barcos de ese origen que habían entrado a los puertos argentinos, frente al único buque inglés en 1827 (Ferns, 1966: 174).

Declarado el bloqueo del puerto de Buenos Aires por la escuadra brasileña, y en el marco de la mediación propuesta, el ministro británico John Ponsonby, promovió la idea de establecer al Uruguay como un Estado tapón, separándolo del Brasil y las Provincias Unidas (Ferns, 1966: 190). Muñoz Moraleda (1983: 9) cita un fragmento de las instrucciones al diplomático de parte de Lord Canning:

“Arroje cualquier hombre el más rápido vistazo al mapa y verá que el comercio de todo el antiguo virreinato de Buenos Aires y de todas las tierras vecinas hasta la cordillera, depende completamente, para su salida al mar, de la libre navegación del Plata. Y que cualquier poder adueñado de la Banda Oriental y de Montevideo puede cuando así lo quiera, cerrar o abrir a los otros el Río de la Plata”.

Un primer acuerdo de paz se alcanzó en 1827, pero la entrega de la Banda Oriental al Brasil, pese al triunfo de las armas argentinas en Ituzaingó, motivó su rechazo y contribuyó a poner fin al gobierno de Rivadavia. En relación a la navegación fluvial, el artículo ocho decía lo siguiente:

“Con el fin de asegurar más los beneficios de la paz, y evitar por lo pronto todo recelo, hasta que se consoliden las relaciones que deben existir naturalmente entre ambos dos Estados contratantes, sus gobiernos se comprometen a solicitar juntos o separadamente, de su grande y poderoso amigo el Rey de la Gran Bretaña (soberanos mediador para el restablecimiento de la paz) el que se digne garantizarles por espacio de quince años la libre navegación del Río de la Plata”¹⁵.

Del Castillo (2005: 49) cita a Luis Alberto de Herrera y su texto *La misión Ponsonby*¹⁶, en el cual se transcribe la correspondencia entre el enviado británico y el Secretario de Relaciones Exteriores Británico, Lord Canning. A través de ella se aprecia la fina observación del diplomático en relación a lo que sería motivo de conflicto un par de décadas después:

“todas las ventajas existentes ahora, o que puedan ser deseadas en el futuro, dependen de la seguridad de la libre navegación del Plata; porque todo aquí se basa en el comercio y su interrupción produce (como los hechos actuales lo demuestran) un

¹⁵ Colección de Tratados celebrados por la República Argentina con las naciones extranjeras. Publicación Oficial. Imprenta y Litografía a vapor Bernheim y Boneo. Buenos Aires. 1863. Pag. 75.

¹⁶ Luis Alberto Herrera, *La Misión Ponsonby*, Montevideo. 1930. Volumen I. pag. 135-136.

rápido decaimiento y parece amenazar las instrucciones políticas del Estado y sus leyes e integridad”.

La caída del acuerdo motivó el envío de nuevos plenipotenciarios. La tarea recayó en dos figuras trascendentes: los generales Balcarce y Guido. Estos dos veteranos de la vida pública nacional tuvieron que renegociar el acuerdo, adoptando la sugerencia británica de instituir al Uruguay como Estado independiente. Pero también debieron revisar el artículo ocho, que según Ruiz Moreno (1970: 174) había sido sugerido por García, el anterior negociador. La nueva redacción se agregó al Tratado Preliminar de Paz de 1828 como cláusula adicional:

“las altas partes contratantes se comprometen a emplear los medios que estén a su alcance, a fin de que la navegación del Rio de la Plata, y de todos los que desaguan en él, se conserve libre para el uso de los súbditos de una y otra nación, por el tiempo de quince años en la forma que se ajustare en el tratado definitivo de paz”¹⁷.

Para explicar el cambio respecto de acuerdo anterior, Fitte (1970: 32) cita la editorial del 19 de agosto de 1846 del diario *El Comercio del Plata* de Montevideo. Allí, Florencio Varela sostenía que la cláusula adicional había sido propuesta por Balcarce y Guido, mientras los brasileños sólo aceptaron incluirla después de modificarla. Donde únicamente se mencionaba al Río de la Plata en la propuesta argentina se le agregó “y de todos los otros que desaguan en él”, lo cual beneficiaba al Imperio en gran medida. Una opinión diferente tiene Del Castillo (2005: 50) quien entiende que los negociadores argentinos se interesaron en la libre navegación como consecuencia del cambio de estatus del río Uruguay a partir de la independencia oriental. En adelante, en lugar de ser de dominio exclusivo argentino sería un recurso compartido con el nuevo Estado, y por tanto convenía fijar desde el principio un régimen de navegación que no perjudique la navegación de buques nacionales.

Naturalmente, podía pensarse que en un acuerdo relativo a la Banda Oriental se regulase lo vinculado al Río de la Plata y Uruguay. Pero no existía ninguna razón para incluir en este caso al río Paraná, que nada tenía que ver con la cuestión en disputa, por ser un río cuyas dos orillas recorrían las Provincias Unidas del Río de la Plata en su parte inferior. No es exagerado afirmar que entre los principales beneficiarios del acuerdo, estuvieron los británicos, que consiguieron varias cosas. Ferns (1966: 181) dice que Ponsonby

¹⁷ Colección de Tratados celebrados por la República Argentina con las naciones extranjeras. Publicación Oficial. Imprenta y Litografía a vapor Bernheim y Boneo. Buenos Aires. 1863. Pag. 80.

accedió a incluir la garantía británica de la libre navegación, que interesaba al Brasil, para impedir que el gobierno argentino ejerciera una fiscalización exclusiva del Plata y el Paraná. Pero que de ninguna manera implicó una concesión al Brasil, pues esa determinación estaba incluida en las instrucciones del diplomático que le había dado Canning. Al mismo tiempo, lograban la culminación de la guerra, tan contraria a sus intereses comerciales.

José María Rosa (1939: 1) y Podestá Costa y Ruda (1985: 319) consideran que este artículo podía poner en funcionamiento la libre navegación a favor del Reino Unido, de acuerdo a la cláusula de la Nación Más Favorecida incluida en el Tratado de 1825. Rosa también sostiene que fueron los negociadores argentinos, Guido y Balcarce, los que pidieron la inclusión del artículo adicional. Esto representaba un caso singular; quienes debían hacer la concesión eran los que la ofrecían en la negociación. En opinión de Ruiz Moreno (1970: 174), no puede acusarse a Balcarce y Guido de traidores por haber generado el primer antecedente de la libre navegación fluvial de los ríos interiores en el país.

Como crédito para los representantes nacionales, que tan poco margen tenían frente a una negociación donde el Emperador tenía que ceder en relación a lo acordado un año antes, y los mediadores británicos presionaban más de lo debido, se observa que la cláusula adicional incluyó un plazo, que ya figuraba en el acuerdo de 1827, pero se le agregó una condicionalidad. Los quince años recién comenzarían a correr una vez que se alcance un tratado definitivo de paz. Pues bien, ese acuerdo nunca se firmó. La redacción convirtió la apertura del Río de la Plata, Paraná y Uruguay, en una mera declaración teórica. Nunca entró en vigencia (Fitte, 1970: 34; Palm, 2009: 24).

En el mismo sentido, Gálvez (1955: 171) señala que esa cláusula nunca estuvo vigente, a raíz del incumplimiento de las recíprocas obligaciones contractuales, lo que derivó en la caducidad del acuerdo.

De todas formas, a través de esa cláusula, la diplomacia de Río de Janeiro logró introducir en las relaciones comerciales de la región con las potencias europeas, sus pretensiones de equilibrio en el Plata y libre navegación para los ribereños, como condición para la paz.

Este objetivo ya había sido motivo de más de un siglo de disputas y guerras entre Portugal y España (Moneta; 1973: 56; Ferns, 1966: 181), como vimos en el capítulo anterior. Evitando que el gobierno de Buenos Aires controlara las dos márgenes del Plata, y disputando la navegación del Paraná para ambos países, cuidaba su frontera sur

y hacía posible su acceso a Matto Grosso de otra forma que no fuera atravesando cientos de kilómetros de selvas y montes (Palm, 2009: 24).

En la década de 1830, la política exterior del Brasil en el Plata sufrió un franco debilitamiento. El Imperio padeció una serie de levantamientos en regiones que buscaban mayor autonomía, y en algunos casos la misma secesión, declarándose independientes. Los episodios se dieron en Pará y en Río Grande del Sur en 1835, en Bahía en 1837, y posteriormente en Maranhao en 1838. Las represiones fueron cruentas y demoraron años en restaurar la tranquilidad interior. En el caso de Maranhao, la rebelión no pudo ser sofocada hasta la mitad de la década siguiente (Escudé y Cisneros, 1998).

El más conocido y grave de estos levantamientos fue el de Río Grande del Sur, conocido como revolución “farroupilha”. En 1836 se había proclamado la República Río Grandense y se eligió a Bento Gonçalves presidente. El héroe italiano José Garibaldi apoyaba desde el mar a las fuerzas revolucionarias. Uno de sus logros fue haber dominado Santa Catalina en 1839, a la que independizaron del Brasil como República Catarinense y la federaron con Río Grande el 29 de julio de ese año. Pero ya en 1840 la situación se complicó y los riograndenses se mantuvieron a la defensiva (Rato de Sambucetti, 1999: 6). Finalmente, la paz se sellaría en 1845 con la derrota de los republicanos y la reincorporación de Río Grande al Imperio.

En medio de los conflictos, en 1840 Pedro II sería coronado Emperador a la edad de 15 años. En los primeros años de su mandato, a pesar de las pujas internas, se fortalecieron los partidos liberal y conservador, hecho que aportó un factor de estabilidad en los años venideros, cuando llegarían a alternarse pacíficamente en el gabinete. Para mediados de la década, y habiendo logrado controlar la situación de las rebeliones locales, sus dirigentes volvieron a intervenir política y militarmente en el Río de la Plata para garantizar el equilibrio con la Confederación Argentina. Algunas de las primeras acciones en este sentido, ambas en 1844, fueron el reconocimiento de la independencia del Paraguay, y el envío del diplomático Abrantes a Europa, con el fin de sumarse a la mediación forzada que franceses y británicos preparaban para abrir los ríos afluentes del Plata (Rosa, 1973: 161).

Pero esos no serían los únicos desafíos de la política exterior imperial. Brasil enfrentaba una fuerte presión por parte del gobierno británico para erradicar el comercio de esclavos. Esto era tomado por los latifundistas y el gobierno brasileño como un ataque a su agricultura, su comercio de navegación y una pérdida de ingresos para el Estado

(Moneta; 1973: 61). En 1845, y a raíz de la no renovación del convenio de erradicación de la esclavitud se dictó en el parlamento de Londres el Bill Aberdeen. A partir de ese momento, todo buque de la armada británica tenía derecho a apresar buques brasileños acusados de tráfico de esclavos, y su capitán podía condenar a la horca a los responsables, dándoles un trato similar al de los piratas (Rosa, 1970: 102).

3.c. Los acuerdos desiguales y el expansionismo de Francia y el Reino

Unido

El contexto en el cual operaban Francia y el Reino Unido en regiones tan distantes de Europa, como América Latina o Asia, con el fin de abrir puertos y ríos interiores al comercio internacional, tenía que ver con la expansión de la revolución industrial. Hobsbawm (2001a: 9) sostiene que dos grandes acontecimientos de fines del siglo XVIII tendrían una gran influencia durante el siglo XIX: la revolución francesa y la revolución industrial británica. Buena parte de las transformaciones surgidas en el período 1825-1870 en distintas partes del mundo, tuvieron origen en la expansión de ideas, hombres y capitales de Francia y Gran Bretaña. La revolución industrial representó el triunfo de la industria capitalista, de la sociedad burguesa y liberal, y de algunos Estados del oeste de Europa y zonas de Estados Unidos, por sobre las demás áreas del mundo. Quienes estuvieron a la cabeza del proceso fueron logrando aumentos sin precedentes del ritmo de producción y exportación, a partir de los cuales se alcanzaría lo que Hobsbawm (2001b: 42) llama “la unificación del mundo”.

Al término de las guerras napoleónicas, Gran Bretaña era el principal país industrial, y se estima que producía tres cuarta partes de la producción industrial del mundo. Al mismo tiempo, el resultado de la guerra la había posicionado como la principal potencia naval mundial. Estos fenómenos la llevaron a convertirse en la primera nación comercial, con entre una tercera y una cuarta parte del comercio internacional a su cargo, mas del doble que sus principales rivales (Cameron, 1992: 264). En tanto, para mediados del siglo XIX:

“El Reino Unido producía el 53 % del hierro mundial y el 50 % del carbón y el lignito, y consumía poco menos de la mitad de la producción mundial de algodón en rama... Gran Bretaña, por si sola, desarrollaba una quinta parte del comercio mundial y dos quintas partes del comercio de productos manufacturados. Mas de un tercio de la

marina mercante del mundo navegaba bajo bandera británica y esta proporción aumentaba sin cesar” (Kennedy, 1997: 201).

En tanto, al otro lado del Canal de la Mancha, la Francia del gobierno de Luis Felipe I estaba envuelta en el desarrollo de su propia revolución industrial, así como en el intento de disputar la hegemonía británica en los países proveedores de materias primas y mercados de consumo para sus productos (Bracht y Barrese, 1993: 12). Cameron sostiene que estudios recientes demostraron que no era correcta la idea del atraso industrial francés respecto de Gran Bretaña y los demás países industrializados de las primeras décadas del siglo XIX (1992: 277).

El comercio exterior francés, por otra parte, aumentó a una tasa anual del 4,5 % desde 1815 a 1847, y teniendo en cuenta que los precios internacionales descendieron en ese período, el valor real fue mucho mayor. Además, las importaciones francesas no aumentaron a un ritmo similar, por lo que la balanza comercial experimentó un superávit constante. Luego de 1851, y aunque a una velocidad menor, el crecimiento del comercio internacional y del producto industrial continuó hasta la guerra franco-prusiana de 1870. Únicamente entre los años 1848 a 1850, la economía gala experimentó una profunda crisis, que llevó por ejemplo a que en 1850 la producción de carbón fuera solo un 70 % de la correspondiente a 1847 (Cameron, 1992: 280).

Era tal el poder relativo de estas dos naciones europeas, que: *”...para los pueblos con más organización política del mundo no capitalista, la cuestión no consistía en si podía evitarse el mundo de la civilización blanca, sino en como enfrentarse a su efecto: imitándolo, resistiendo su influencia, o mediante la combinación de ambas cosas”* (Hobsbawm, 2001b: 129).

En materia política, el ya comentado Congreso de Viena de 1815 inició un período de paz relativa entre las potencias europeas, que fue correspondido con un enorme crecimiento económico. A su vez, en la faz exterior, la civilización industrial europea y sus intereses se expandieron frente a culturas en declive, o pueblos primitivos, a partir de guerras abiertas (Polanyi, 1989: 29), bloqueos navales y la diplomacia de los cañones.

En el presente apartado se analizan un conjunto de acciones de política exterior, en las cuales el Reino Unido y, en menor medida Francia, abrieron ríos a la navegación internacional, entre otros objetivos comerciales. Se trata de acontecimientos que representan igualmente políticas expansivas del comercio e influencia política, y que culminaron con los tratados que se consideran en particular.

Esta política se desarrollaba de una forma distinta a la llevada a cabo en América Latina, donde las ocupaciones territoriales no habían sido una prioridad. Dice Hobsbawm (2001a: 114), por ejemplo, que las exigencias de la lucha contra la trata de esclavos satisfacían la opinión humanitaria, pero también beneficiaban a los intereses estratégicos de la flota británica, que se estableció en puntos neurálgicos a lo largo de la costa africana, y de otras partes del mundo. En la larga lista de ocupaciones territoriales, protectorados, colonias y áreas de influencia, figuran Ceilán (1815), Singapur (1819), Hong Kong (1842), Nueva Zelanda (1840), Labuan en Malasia (1842), India (1858) y en el extremo meridional de África, los territorios de Natal (1843) y Kaffraria (1847), entre otras (Vargas García, 2006: 369).

Algo similar ocurriría con Francia, que tanto en el gobierno de Luis Felipe I (1830-1848), como en el de Napoleón III (1848-1870), realizaría ocupaciones territoriales en Tahití (1842), Argelia (1847), Senegal (1850), Saigón y sus alrededores (1859), Camboya (1863) y la Cochinchina (1867)¹⁸ (Comellas, 2001: 183).

A pesar de estas acciones colonialistas, continúa diciendo Hobsbawm, los británicos pensaban que un mundo abierto al comercio y protegido por la escuadra británica contra cualquier intento de intrusión, era más barato que establecer enclaves, en los cuales había que cubrir los gastos administrativos de la ocupación, con la excepción de la India. El gobierno de Londres había aprendido que la pérdida de grandes colonias, como los Estados Unidos, podía no representar una calamidad, si se mantenía un flujo comercial beneficioso (2001a: 114).

Ahora bien, entre la década de 1840 y 1850, China y Japón fueron presionados para firmar con Francia, el Reino Unido y Estados Unidos una serie de acuerdos, que permitieron la apertura comercial de esos países en beneficio de los productos industriales de las naciones europeas y los Estados Unidos (Franke, Trauzettel, 1980: 305). Entre otras cosas, acordaban concesiones que no eran recíprocas, junto a compensaciones de guerra, entrega de territorios y áreas de influencia política y comercial para los países europeos. De allí su denominación habitual como “Tratados Desiguales”.

Resultaba que los países occidentales mencionados habían entrado a mediados del siglo XIX en un período de rápida industrialización y sus demandas de materias primas y mercados para productos terminados eran virtualmente ilimitadas. Por eso a los países

¹⁸ El único caso americano de este tipo, lo constituyó la experiencia iniciada México en 1861, por la cual se colocó en el trono imperial a Maximiliano de Austria, hasta que Benito Juárez lo capturó y fusiló en 1867

que se resistían a entrar en relaciones comerciales se los obligaba mediante flotillas y navíos (Hobsbawm, 1982: 133).

De la lista de acuerdos¹⁹ celebrados sólo vamos a tomar cuatro: dos que involucran apertura de ríos con criterios diferentes, y dos que abren puertos al comercio extranjero, y que representan antecedentes de otros acuerdos posteriores donde se realizan más concesiones. Sumaremos un quinto acuerdo, que puede haber sido el único caso de tratado con cláusulas desiguales realizado en Latinoamérica por parte del Reino Unido.

José María Rosa realizó en su obra una superficial comparación entre estos acuerdos asiáticos y los celebrados por los europeos y las repúblicas latinoamericanas (1973: 18). En su caso, le sirvió para marcar las diferencias entre actitud contemplativa del canciller británico Palmerston en ambas regiones del mundo, para luego dar paso el uso de la fuerza llevado a cabo por el Gabinete de Peel y Aberdeen, entre 1841 y 1846, tanto en Asia como en el Río de la Plata.

El primer tratado desigual a analizar tuvo lugar al finalizar la primera Guerra del Opio, que se desarrolló entre 1839 y 1842, y que enfrentó a China contra Gran Bretaña. El motivo de la disputa era la negativa china a permitir la introducción del opio que los británicos cultivaban en la India, como mecanismo para compensar el déficit comercial que los ingleses tenían con los asiáticos (Franke, Trauzettel, 1980: 303). La derrota China la obligó a firmar el tratado de Nanking en agosto de 1842, el cual contaba con las siguientes disposiciones:

- 1) Los primeros artículos establecían las garantías de seguridad y respeto a las propiedades de sus ciudadanos en los dominios de la otra parte.
- 2) Se autorizó a los británicos a residir en varias ciudades, y se dispuso la cesión a perpetuidad de Hong Kong a dominio británico, aunque por acuerdos posteriores se acotó ese plazo a 155 años (art. 3).
- 3) Se fijaron varias indemnizaciones por el opio perdido en los decomisos (art. 4), por deudas a comerciantes británicos en Cantón, y por el costo de la guerra (art. 6), por un total de 21 millones de dólares.
- 4) Se estableció también una amnistía para todos los que colaboraron con los británicos en la guerra, incluso los chinos (art. 9).
- 5) Se determinaron los mecanismos por los cuales se fijarían en adelante las tarifas comerciales.

¹⁹ Los acuerdos completos se encuentran en el anexo documental.

6) Finalmente, se abrieron los puertos de las ciudades de Canton, Fuchow, Ningpo y Shanghai al comercio británico.

Además, por el tratado suplementario de Hu-men, los británicos se aseguraron en 1843 la aplicación en su favor de la cláusula de la Nación Más Favorecida (Franke, Trauzettel, 1980: 305).

Los Estados Unidos y Francia obtuvieron de parte de China las mismas condiciones que los británicos en los Tratados de Wanghia y de Whampoa, respectivamente (Franke, Trauzettel, 1980: 313). Ambos se firmaron en 1844. Francia se haría reconocer el protectorado de las misiones católicas, cuya presencia en China se remontaba al siglo XVI (Rosa, 1973: 17).

Esta serie de humillaciones por parte de potencias exteriores, contribuyó a desatar la Rebelión Taiping (1850–1864) contra la monarquía manchú, que significó la muerte de entre 20 y 50 millones de chinos en una guerra civil que aumentó la incapacidad del país para enfrentarse a las potencias europeas (Franke, Trauzettel, 1980: 305).

En plena guerra interna, y apenas catorce años después de finalizada la primera guerra del Opio, se desató la segunda. En esta oportunidad, los británicos procuraron renegociar algunas de las cláusulas de Tratado de Nanking, y no estarían solos. Contaron con el acompañamiento de Francia, Estados Unidos y Rusia, que se sumaron a los privilegios que los chinos concedieron en su nueva derrota. Como resultado de la Segunda Guerra del Opio, se firmaron varios tratados. En particular, se analizará el Tratado de Tien-Tsin del junio de 1858 que firmaron las autoridades chinas con los representantes británicos, rusos, norteamericanos y franceses.

Entre sus disposiciones, que fueron aun más asimétricas que las del acuerdo de Nanking, se admitía la residencia de Embajadores en la ciudad de Pekín; se establecía que los cónsules podrían vivir en los cualquiera de los puertos chinos de acuerdo a las necesidades comerciales; se acordaba el respeto y la protección a la religión cristiana, profesada por protestantes y católicos romanos; se permitía la libre navegación comercial en el río Tangtze, y se agregaban los puertos de las ciudades de Newchwang, Tangchow, Taiwan, Chawchow y Kiungchow a la apertura al comercio internacional.

Como novedad, se fijaba la extraterritorialidad de las leyes europeas y norteamericanas respecto de sus nacionales por delitos cometidos en China. Es decir, que los cónsules de esos países eran los encargados de juzgar a sus connacionales incluso por delitos comunes cometidos en China. Esto significaba, de hecho, impunidad para evitar las leyes locales y los tribunales locales. Se determinaban también mecanismos de

aplicación de tarifas de entrada y tránsito de mercaderías, y se buscaba acabar con la piratería. A su vez, volvía a considerarse expresamente la extensión de la cláusula de la nación más favorecida y se legalizaba el comercio de Opio (Franke, Trauzettel, 1980: 313).

A este tratado intentaremos analizarlo teniendo a la vista el acuerdo con cláusulas desiguales mencionado en la introducción del capítulo, que en agosto de 1827²⁰ firmaron el Reino Unido y Brasil.

Podemos decir que tanto el tratado de Tien Tsin de 1858 como el anglo-brasileño de 1827 tienen varias de sus disposiciones en común. Comenzando por la cláusula de tolerancia religiosa del artículo 2 del acuerdo brasileño y 8 del chino (y que también está en los acuerdos anglo-hispanoamericanos de 1825); o la extraterritorialidad para el juzgamiento de los delitos, dispuesta en el art. 16 del acuerdo chino y 6 del brasileño, que ya había sido incluida en el acuerdo de 1810 con Portugal.

Asimismo, comparten la fijación de la cláusula de la Nación Mas Favorecida, para evitar la concesión de privilegios a otros países que pusieran en peores circunstancias a los firmantes del acuerdo. Aunque en el caso anglo-brasileño el artículo 20 del Tratado admitía la fijación de tarifas incluso más bajas para los productos de origen británico, aspecto que estaba relacionado con la negociación para el reconocimiento de la independencia.

En cuanto al nivel de los aranceles, el art. 19 del acuerdo anglo-brasileño establecía un tope del 15% para las mercancías importadas, lo que volvía muy complejo el desarrollo de una industria local sustitutiva. Como contraparte, los productos brasileños, como el café o el azúcar, tenían tarifas en Londres del 300% y 180% respectivamente, en beneficio de las colonias británicas (Escude y Cisneros, 1998: 3). El Tratado de Tien-Tsin declaraba en sus art. 24 a 29 que se iban a revisarse las tarifas chinas de común acuerdo, pues al gravamen ad valorem del 5% que se estaba aplicando en virtud de lo fijado en la cláusula 10 del acuerdo Nanking, se le habían adicionado montos excesivos que debían ser revisados.

En definitiva, tanto en uno como en otro caso, la fijación de un monto fijo o el establecimiento de mecanismos de consulta o decisión consensuada, quitaban buena parte de la autonomía para restringir importaciones e incentivar la producción local china o brasileña.

²⁰ El acuerdo completo se encuentra en el anexo documental.

Naturalmente, también es posible marcar diferencias entre ambos Tratados, como las relativas a la apertura a la navegación comercial de uno de los más importantes ríos de China, el Tangtze. En este punto el Tratado anglo-brasileño nada dice del Amazonas u otro río, y se parece más a los firmados por los países hispanoamericanos en 1825, lo cual es lógico porque fueron suscriptos en los mismos años de la década de 1820, mientras que el Tien Tsin es de 1858. Para ese año, las doctrinas de libre navegación estaban ya vigentes en Sudamérica.

Tras las Guerras del Opio, Gran Bretaña mantuvo una diplomacia que tenía serios desafíos en China. Aunque había anexionado Hong Kong, la mayor parte de su comercio con China se regulaba a través de los puertos abiertos por los tratados desiguales. Por eso, necesitaba evitar que estos acuerdos fueran desconocidos, para lo cual tenía que evitar el fortalecimiento del gobierno chino. Al mismo tiempo, una China unida e independiente evitaba que otras potencias, como Francia o Rusia, se aprovecharan de su debilidad para fragmentarla.

Esto último había ocurrido, por ejemplo, en el Tratado de Aigun de 1858 suscrito entre chinos y rusos. En sus disposiciones se revisaba la frontera entre las dos naciones, que había fijado el Tratado de Nerchinsk en 1689. Entre otras cosas, Rusia ganaría en la negociación el dominio de la margen izquierda del río Amur, y se acordó que ese río, junto al Sungari y Ussuri, serían abiertos exclusivamente al tráfico de buques de origen chinos y rusos.

En este sentido, Gran Bretaña y las demás potencias occidentales, apoyaron decididamente a la debilitada dinastía Qing durante la rebelión de Taiping. Pero al mismo tiempo, se embarcaron en la Segunda Guerra del Opio contra la corte Qing para obtener mayores privilegios. En todo caso, las preferencias se explicaban en razón de identificar quienes podían proveerles de mayores concesiones (Franke, Trauzettel, 1980: 308).

Aún en Asia, y como consecuencia del éxito de la apertura china en manos de potencias occidentales, en 1854 tuvo lugar el Tratado de Paz y Amistad de Kanagawa, por el cual el comodoro norteamericano Matthew Perry consiguió forzar la apertura comercial del Japón. Así, Estados Unidos tomaba la delantera en la vinculación con la nación nipona. Detrás de él, firmaron acuerdos similares Francia, Gran Bretaña, Portugal y Holanda. El tratado, de catorce artículos, aprobó el establecimiento de un cónsul de las naciones occidentales permanente en Japón; la apertura comercial de los puertos de Shimoda y Hakodate, Yokohama, Nagasaki, Niigata y Hyogo; la posibilidad de aprovisionarse de

leña, agua, y demás provisiones, así como obtener refugio en caso de naufragio. Se fijaba también la cláusula de la nación más favorecida (Hall, 2002: 235).

Lo establecido en 1854 sería complementado cuatro años después por el más amplio y abarcativo Tratado de Amistad y Comercio de 1858, entre Estados Unidos y Japón, por el que se abrió Japón a la influencia extranjera, bajo condiciones desiguales. Entre sus cláusulas se destacan el libre intercambio de agentes diplomáticos; la apertura de nuevos puertos al comercio extranjero; la libertad de residencia y comercio (excluido el opio); la aplicación de la cláusula de nación más favorecida; la extraterritorialidad de la ley norteamericana para juzgar a sus nacionales en Japón y la fijación consensuada de los aranceles aduaneros. Estas últimas tres cláusulas como vimos, se repiten en el acuerdo de Tien Tsin del mismo año entre China y el Reino Unido.

En los meses siguientes, Japón firmaría acuerdos Holanda, Rusia, Gran Bretaña y Francia, en los que se extendieron la mayoría de los artículos del suscrito con los norteamericanos, en virtud de la cláusula de la nación más favorecida (Hall, 2002: 236)

3.d. Gran Bretaña y Francia intentan forzar la Libre Navegación en el Plata

La estrategia de libertad comercial desarrollada en China y Japón en la década de 1840 y 1850 bajo el fuego de los cañones y vapores, tuvo en el Río de la Plata su correlato en la búsqueda de apertura de los ríos interiores a la navegación internacional, como forma de abrir mercados en las regiones mediterráneas a los productos europeos.

En el caso de Francia, recién durante la guerra con Brasil revisaría su política exterior respecto del Río de la Plata. A fines de la década de 1820 llegó el primer cónsul a Buenos Aires. Por esos años, creció el número de inmigrantes franceses que se integraron a la comunidad local. Pronto se multiplicaron los buques comerciales galos que llegaban a los puertos de Montevideo y Buenos Aires, aunque la falta de un tratado como el anglo-argentino de 1825, generaba conflictos que irían creciendo con los años (Ferns, 1966: 207).

Según Palacio, la búsqueda de mercados por parte de la monarquía “burguesa” del Rey Luis Felipe, se aprovechaba de pretextos para justificar intervenciones militares, que en algunos casos derivaban en protectorados, o colonias (1968: 27). El primer incidente grave con las autoridades de Buenos Aires llegó a principios de 1838, cuando por

causas fútiles el almirante Leblanc declaró el bloqueo del puerto. Los franceses acordarían con el partido unitario argentino una campaña militar que tuvo en el ataque a la isla Martín García uno de sus puntos principales. Controlando la isla y el tráfico por los dos grandes ríos navegables del país, el Uruguay y el Paraná, pretendían proteger los levantamientos de las provincias opositoras a Rosas, y dificultar los movimientos de Oribe para hacerle frente a la rebelión (Rosa, 1973: 335; Ferns, 1966, 249; Gálvez, 1955: 80).

Pero las acciones combinadas en tierra y mar no causaron el resultado esperado por las autoridades de París. Rosas no fue derrocado y triunfó sobre cada uno de los enemigos internos que se atrevieron a aliarse a los franceses. No obstante, en el plano diplomático, los europeos obtuvieron su objetivo de mínima en el tratado Arana-Mackau de fines de 1840, por el cual se puso fin a la disputa. Consiguieron la igualdad de condiciones con sus vecinos británicos, a través de la cláusula de la Nación Mas Favorecida, la exención del servicio militar y la reparación de algunos daños a sus súbditos²¹ (Ferns, 1966: 251). Estos resultados no alcanzaban a retribuir los recursos y esfuerzos aplicados por el gabinete de París, pero la presión de los británicos para levantar el bloqueo era grande, y las chances de obligar a Rosas a ceder parecían mas lejanas que nunca (Rosa, 1973: 490).

Más aún, el gobernador de Buenos Aires pudo agregar a la cláusula de la Nación Más Favorecida una excepción. Los beneficios que se concedieran a países de la región no tendrían que hacerse extensivo a los países europeos, en lo que Rosa llama el “principio americanista” (Rosa, 1973: 493).

Mientras tanto, en 1841, una serie de publicaciones e informes editados en Inglaterra sobre las provincias mediterráneas y del litoral argentino, interesaron a importantes sectores comerciales y políticos, al punto de encabezar su suscripción el Rey de los belgas, duques, condes, barones y decenas de hombres de negocios de Londres y Liverpool. Ferns sostiene que el enorme crecimiento del comercio por la vía fluvial en el Mississippi, les sugería a los británicos que otros grandes ríos que fluían hacia las provincias del interior del continente americano podían ser comparables fuentes de desarrollo económico (1966: 256).

La nueva estrella de la navegación mundial eran los barcos a vapor, que así como surcaban el Mississippi, se pretendía que también reemplazaran en la navegación de los

²¹ Colección de Tratados celebrados por la República Argentina con las naciones extranjeras. Publicación Oficial. Imprenta y Litografía a vapor Bernheim y Boneo. Buenos Aires. 1863. 150-158.

ríos interiores de América del Sur a los barcos a vela, porque tenían menos dificultades para afrontar los bancos de arena y la nula señalización (Rosa, 1973: 29). Ferns y Rosa citan una carta de Palmerston a la Cámara de Comercio en 1841 donde decía que:

“Hasta ahora el Plata, el Amazonas y el Orinoco y sus afluentes no han sido utilizados en el intercambio comercial con el interior del país, pero parece probable que con el correr del tiempo la utilización de ellos los transforme en importantes vías de comunicación por agua...con fines comerciales”²².

Por otra parte, Hobsbawm señala que en 1840 se dio inicio a la segunda fase de la revolución industrial basada en el carbón, el acero y el hierro, mientras que la primera lo había sido de la industria textil. La nueva etapa estaría marcada por el auge del ferrocarril, y en menor medida por el barco a vapor, aunque todavía, a mediados del siglo XIX, no había conseguido superar al transporte a vela en volumen (Hobsbawm, 1982: 109).

Dice Ferns que así como en diversas épocas se tendía a interpretar todas las dificultades sociales desde la óptica de la religión, el sexo, la lucha de clases o la técnica, en esa década del 40 se tendía a observarlas desde el punto de vista de la economía del *laissez-faire*. En su criterio, esa era la única explicación racional al interés registrado por la libre navegación (1966: 258). A fines de 1841 el Foreign Office redactó un Memorándum sobre el comercio británico donde se destacaban dos hechos: la necesidad de más mercados, y los malos efectos de los desórdenes políticos en América del Sur. Destacaba también la posibilidad de proteger la plaza de Montevideo contra Rosas, y obtener ventajas comerciales (Ferns, 1966:259), a las cuales Rosa llama con menos eufemismo, privilegios (Rosa, 1973: 21).

Los mercaderes, banqueros y tratantes de Liverpool, junto a otros de Manchester, presentarían notas pidiendo la adopción de medidas para conseguir la libre navegación del Río de la Plata. El nuevo canciller nombrado en 1841, Lord Aberdeen, les respondió que iba a sentirse muy feliz contribuyendo por cualquier medio a su alcance a la obtención de la libre navegación del Río de la Plata, o de cualquier otro río del mundo, para facilitar y extender el comercio británico. Pero resaltaba que los argentinos podían estar equivocados en su política comercial y obstinarse en seguir un sistema que podían creer impertinente e injurioso para sus intereses como para los británicos, pero el gobierno estaba obligado a respetar los derechos de las naciones independientes, fueran

²² F.O. 96/20, Palmerston a la Cámara de Comercio. 15 de febrero de 1841, en Ferns, 1966. Pag. 256; Rosa, 1973: pag. 20 .

débiles o fuertes. De otra manera, podrían perder más de lo que posiblemente podrían ganar, si se apartaban de los principios de justicia²³.

Estas “argumentaciones justas”, a criterio de Gálvez, no serían sostenidas en el tiempo, y los propios acontecimientos terminaron por desmentirlas (1955: 91). Pocos meses después, el gabinete británico no sólo aumentó la presión al otro lado del mundo para conseguir el “tratado desigual” de Nanking en 1842, sino que decidió en el Río de la Plata impulsar la apertura fluvial, contra la resistencia de Juan Manuel de Rosas. Sin proponérselo expresamente, según Ferns, la política exterior británica que había mantenido una línea de estricta neutralidad desde la lucha contra España, comenzó a avalar una intervención directa e impuesta. Este autor señala que en los archivos diplomáticos británicos no existe un sólo documento que indique un cambio en la política hacia el Río de la Plata (Ferns, 1966: 255). No está de acuerdo con esta idea Rosa, quien dice que Ferns no toma en cuenta varios elementos, entre ellos el antecedente de la guerra del Opio (Rosa, 1973: 21).

En palabras de José María Rosa (1973: 16) el anterior secretario de relaciones exteriores británico, Palmerston²⁴, seguía la línea imperialista de su antecesor Castlereagh²⁵. Lo importante para ellos era el poderío económico, asentado sobre una necesaria, pero prudente, influencia política. Lo demás, era lírico y peligroso. En tanto, en la concepción de Peel, que fue Primer Ministro entre 1841 y 1846, con Lord Aberdeen en el Foreign Office, el imperialismo era más territorial, a la manera de Canning. Al dominio económico y financiero, le seguía una etapa de presión física sobre los países poco desarrollados de África, América Latina y el Lejano Oriente, gracias a la preponderancia de la marina inglesa.

En 1842 Aberdeen le envió al representante británico en Buenos Aires, Mandeville, el mandato de ofrecer una mediación en la guerra entre la Confederación y Montevideo. Además, la mediación tendría que tener un carácter coercitivo, en caso de resistencia u obstáculo para lograr la navegación de los ríos (Rosa, 1973: 22). Otra vez a criterio de Ferns (1966:261) el canciller británico “no comprendía lo que estaba proponiendo, o bien se proponía intimidar con baladronadas al general Rosas”.

La misión contaría con la participación de Francia, con quien actuarían de común acuerdo para proteger al Uruguay de las tropas argentinas. Tanto el Reino Unido como

²³ De *Parliamentary Debates* de Gran Bretaña. Edición de Londres, 27 de junio de 1845, pag. 1306, en Gálvez, 1955: 91.

²⁴ Ejerció el cargo entre 1830-1834, 1835-1841 y 1846-1851.

²⁵ Fue canciller británico desde 1812 hasta su suicidio en 1822.

Francia compartían una visión en la cual la política de paz y desarrollo comercial era prioridad. La apertura de los ríos al comercio sería también un nuevo objetivo a conseguir. Al mismo tiempo, se recelaban mutuamente en razón de sus objetivos territoriales y la posibilidad del establecimiento de protectorados y demás privilegios. De todas formas, estas prevenciones no eran suficientes para generar mayores conflictos entre ambas naciones (Floria, Garcia Belsunce, 1993: 41). Siempre que actuaran de común acuerdo, las posibilidades de obtener mejores resultados aumentaban.

Bajo el pretexto de no aceptarse una mediación entre Oribe y el gobierno de Montevideo, el comandante de la marina británica, Comodoro Purvis, rompió el bloqueo dispuesto por las naves del Almirante Brown sobre Montevideo. El argumento era que el gobernador de Buenos Aires atentaba contra la independencia de la República Oriental del Uruguay (Rosa, 1973: 22). La actitud de Rosas y su aliado Oribe, ponía en riesgo el equilibrio que indicaba que ninguna nación debía controlar las dos márgenes del Río de la Plata, como había quedado plasmado en el Tratado con Brasil de 1828, que se consideró en el capítulo dos. En palabras de Thiers, la intervención en el Plata para proteger Montevideo, a la que consideraba una “colonia francesa” (Busaniche, 1982: 609), tenía tres razones principales y una accesorio: la humanidad, el patriotismo francés, y el respeto al derecho internacional. El accesorio era la expansión del comercio (Rosa, 1973: 136).

En 1844 Aberdeen enviaría a Sir William Ouseley a negociar con Rosas. El diplomático llegó al Río de la Plata en momentos en que las victorias de las fuerzas de Rosas, Oribe y Urquiza obligaban virtualmente a una rendición de Montevideo. Pero la actitud del británico alentaría las ambiciones de los derrotados y alargaría la guerra, hecho que deploraron los comerciantes establecidos en Buenos Aires, y festejaron sus pares de Manchester y Liverpool, con la esperanza de ver abiertos los ríos interiores (Ferns, 1966: 276). En otra actitud discutible, en su paso por Rio de Janeiro, Ouseley atribuyó a Francia tentativas de anexión territorial en el Río de la Plata, frente a las cuales la opinión pública de Buenos Aires reaccionó aún más en contra de la intervención extranjera (Ferns, 1966: 274). Entre los objetivos declarados por Ouseley dirigidos a conseguir la libre navegación, se proponía controlar el Paraná, reconocer la independencia del Paraguay, tomar contacto con las fuerzas del general Paz, y eventualmente, dar su aprobación para la secesión de Entre Ríos y Corrientes (Rosa, 1973: 205).

En esas circunstancias, el gobierno de Brasil intentó participar de la negociación junto a Francia y Gran Bretaña, pero los europeos no le permitieron hacerse un lugar entre quienes buscaban ser garantes del equilibrio regional. Los británicos le exigieron como condición para sumarse, la renovación del acuerdo desigual de 1827 y del relativo a la erradicación del tráfico de esclavos (Rosa, 1973: 238).

Mientras tanto, el enviado francés, Baron de Deffaudis, intentaría tomar cierta distancia del emisario británico, política que por otra parte había sido bastante típica de los enviados galos. En el mismo sentido actuaría su gobierno, a través del Almirante Mackau, que en su carácter de Ministro de Marina escribió a Rosas recordándole su paso por Buenos Aires para negociar el tratado de 1840. El francés, según Ferns (1966: 272), había quedado gratamente impresionado por Rosas, y le escribiría al gobernador para manifestarle que el único interés de su país era mantener las relaciones más amistosas posibles con la Confederación.

No obstante, Deffaudis terminó cediendo y aceptó que Ouseley ordenara a la flota anglofrancesa bloquear el puerto de Buenos Aires, mientras se aguardaba un regimiento inglés estacionado en Brasil. Pronto se comenzó a preparar una flota para abrir el río Paraná por la fuerza. Serían cien barcos mercantes y otros de guerra que pretenderían llegar a Corrientes y el Paraguay (Ferns, 1966: 277).

El 17 de noviembre de 1845 la flota se encontró en un codo del Paraná, llamado Vuelta de Obligado, donde las baterías del General Mansilla habían sido emplazadas para oponer resistencia al paso del convoy. Luego de varias horas de lucha y fuego cruzado, y con centenares de muertos, los buques lograron pasar. Pero pronto los extranjeros se dieron cuenta del costo demasiado alto que tendrían que pagar en relación a las expectativas comerciales puestas en Corrientes y Paraguay. Muchos de los buques volvieron con el total de sus cargas y la misión puede considerarse un verdadero fracaso (Ferns, 1966: 278).

Ferns (1966: 287) dice que en 1846 las exportaciones británicas bajarían a 187.481 libras, desde las 592.279 del año anterior. La “mediación forzada” de Aberdeen había fracasado y los distintos actores del comercio británico comenzaron a hacerse escuchar para reclamar por el fin del bloqueo, que lejos de deteriorar el apoyo social a Rosas, lo agrandaba. Incluso, las provincias del interior avanzaban económicamente sustituyendo las importaciones en el mercado de Buenos Aires, que no podía ser provisto por la industria extranjera.

La conclusión de los gobiernos europeos luego de la intervención militar, a criterio de la tesis, fue que la libre navegación de los ríos debía practicarse sólo si era consentida, de otra manera las dificultades de la guerra suponían riesgos mayores que los beneficios potenciales de la apertura. En el debate del 19 de febrero de 1846 en la Cámara de los Lores, Aberdeen respondería a quienes criticaban la posición del gobierno:

*“no podemos pretender ejercer ningún derecho en la navegación del Paraná, cuyas orillas se encuentran ambas dentro del territorio argentino. Esta pretensión sería contraria a nuestra práctica universal y a los principios de las naciones”*²⁶.

El reemplazo de Aberdeen en 1846 por Lord Palmerston abrió la puerta a un cambio de la política en el Río de la Plata. Este se comunicó con el ministro de relaciones exteriores francés, Guizot para que ambos gobiernos acordaran una estrategia común que les permitiera salir del absurdo que perjudicaba el comercio. Se llamó a Ouseley y Deffaudis a Europa y se expidieron nuevas instrucciones para entablar una negociación que no debía entrometerse en la política local, y procurar, si era posible, extender la navegación más allá de Buenos Aires. A su vez, se ayudaría a Francia a negociar la seguridad de la independencia del Uruguay. La continuidad de la política en común entre Londres y París tenía varias lecturas, una de las cuales era el interés del canciller británico de no dejar en libertad a Francia para que pudiera tomar una política unilateral que empeoraría aún más los acontecimientos (Ferns, 1966: 281).

Entretanto, el bloqueo anglo francés continuaba; faltaba acordar el retorno al status quo, y si era posible la libre navegación, mientras los comerciantes ingleses de Buenos Aires se inquietaban cada vez más (Ferns, 1966: 281). Acusaban a los franceses de conquistadores y exigían al gobierno de Londres que evitara comprometerse en más acciones contra la paz de la región. La prolongación del conflicto les estaba costando demasiado cara, y Rosas no cedía. En ese contexto llegó la misión del inglés Thomas Hood. Sus proposiciones de paz satisficieron a Oribe y Rosas, pero fueron tomadas como una derrota en Montevideo, y Francia tampoco las convalidó. Ouseley optó por desconocer lo arreglado, alegando que tenía instrucciones de actuar junto con el enviado francés (Rosa, 1973: 257).

Fitte (1970: 49) cita las llamadas bases de Hood, presentadas como borradores para un acuerdo, en las cuales se reconocía que *"la navegacion del rio Paraná (era) una navegación interior de la Confederación Argentina, y sujeta solamente a sus leyes y*

²⁶ Informe de Lord Aberdeen, reproducido por Enrique Arana (h), en Estudios, t. 47, pag. 310. Revista mensual redactada por la Academia Literaria del Plata. Bs As, en Galvez, 1943: 99.

reglamentos, lo mismo que la del Uruguay en común con el Estado Oriental"²⁷. Sostiene este autor que las mismas expresiones serían elevadas por Howden y Walewski en 1847. En este punto, José María Rosa, dice que la propuesta original de Hood, que Rosas desechó, decía respecto del Paraná que *"el río es argentino mientras corra por riberas argentinas"* (Rosa, 1973: 285).

En 1847 llegaron los comisionados Lord Howden y el conde Walewski, de Gran Bretaña y Francia respectivamente. Ambos enviados comenzaron la negociación con Rosas sin que sus gobiernos hubieran ordenado levantar el bloqueo. El gobernador de Buenos Aires rechazaría la pretensión de los europeos de convertirse en garantes de la independencia de cualquier país americano. En cuanto al río Paraná, los comisionados proponían una nueva redacción. Sostenían que el río quedaba sujeto a la ley general de las naciones, que no significaba otra cosa más que abrirlos a la navegación internacional (Rosa, 1973: 285). La respuesta de Rosas consistió en que ofrecer que esa sujeción debía hacerse basada en las leyes y reglamentos de la Confederación Argentina. Esto tenía que ver con el conocimiento que tenía Rosas, respecto del régimen que los británicos aplicaban al San Lorenzo en América del Norte, y al Amazonas los brasileños. Lo mismo pretendía que se le reconociera respecto del Uruguay y el Paraná (Busaniche, 1982: 611).

Con la negociación sin avances, Howden no tardó en consentir el levantamiento del bloqueo que perjudicaba más a sus nacionales que a Rosas, medida que fue apoyada por su gobierno. El propio Palmerson dijo que el bloqueo había sido un acto inútil e ilegítimo. Liberado el tráfico a mediados de 1847, retornó el comercio regular y pronto crecieron las exportaciones industriales británicas. El interés por la independencia uruguaya y la libre navegación se convirtieron en cuestiones meramente teóricas para los británicos, mientras que los franceses, fieles a su política exterior, intentarían un último esfuerzo por sostener sus intereses en Montevideo, que tanto dinero les había costado (Ferns, 1966: 282).

Cuando en julio de 1848 Howden retornó a Londres, su lugar fue ocupado por Henry Southern, quien llegaba dispuesto a restablecer la amistad entre las dos naciones. El diplomático, afirma Ferns (1966: 283) reconocía que los principios del Derecho de Gentes establecían que los países por donde pasan los ríos tienen derecho de gobernar su navegación (Gálvez, 1955: 99). Francia no tardaría en entrar en la misma vía.

²⁷ Archivo Americano y Espiritu de la Prensa del Mundo. N° 5, T II, pag. 79, 2da serie, en Fitte, ob. Cit. Pag. 49.

Los datos del intercambio en año 1849 dieron argumentos a los partidarios de la paz en las cancillerías europeas. Ese fue el año de mayores exportaciones británicas de los últimos veinte (Ferns, 1966: 283). El ex cónsul británico, Parish, agregaba que, en realidad, por la caída del costo de producción por unidad de producto, el mismo monto de importaciones equivalía, en 1850, a cuatro veces más mercancías en volumen que lo vendido en 1825. Aun así, lo exportado por Francia a Buenos Aires reflejaba en 1850, un salto de 400% en comparación a 1825 (Parish, 1853: 338).

Los tratados de Paz se alcanzaron en 1849 y 1850, y fueron de un tenor casi idéntico, según se verá en detalle en el capítulo cuatro. Tanto Gran Bretaña como Francia aceptaron que la navegación del río Paraná era interior de la Confederación. En el caso del río Uruguay, la navegación debía acordarse entre la Confederación y la República Oriental del Uruguay, por lo cual nada tenían que ver o hacer las potencias europeas²⁸.

Sin embargo, las opiniones en el viejo continente no eran unánimes. Mientras que el canciller Palmerston y Southern eran de la opinión de que Rosas, aunque no era un liberal, era capaz de defender las libertades de los súbditos británicos y mantener el orden (Ferns, 1966: 283), en Francia la oposición era más fuerte contra el tratado de 1850. De allí provino también la imposibilidad de lograr su ratificación legislativa. Gálvez²⁹ cita un discurso de Thiers en el Congreso Francés en 1850, en el que habla sobre la necesidad de la independencia de Montevideo como garantía de la navegación fluvial:

“Es que no podéis entrar en el Plata si Montevideo no es vuestro, si las bocas del Plata no están abiertas para vosotros. Ellas quedarán cerradas para siempre si el poder que está en Buenos Aires es el mismo que está en Montevideo. He ahí porque los ingleses mismos han querido la independencia del Uruguay: he ahí por que vosotros lo habéis establecido en un tratado.

La riqueza de aquellos ríos es algo actual. Vuestros barcos, vuestro vapores, suben por el interior de esos ríos hasta la Asunción, cuatrocientos cincuenta leguas adentro. Es como si un barco entrara por aguas de Holanda y llegase por ellas hasta Viena. La riqueza del país, esos ríos, que están bordeados por ricas tierras, deben estar abiertos. Si no lo están, veréis que tampoco podríais comerciar con ellos sin pagar un peaje”.

²⁸ Colección de Tratados celebrados por la República Argentina con las naciones extranjeras. Publicación Oficial. Imprenta y Litografía a vapor Bernheim y Boneo. Buenos Aires. 1863. Pag. 174- 189.

²⁹ Discurso reproducido por Roberto de Laferrere en la Revista del Instituto de Investigaciones históricas Juan Manuel de Rosas. Numeros 2 y 3. Agosto de 1939, en Galvez, 1943: 73.

3.e. Brasil y la libre navegación para los ribereños

La firma de los tratados entre Rosas y los enviados europeos fue un duro golpe para las aspiraciones brasileñas de llegar con sus buques libremente hasta Matto Grosso y ver vencido a su poderoso vecino del Sur. Implicó también un gran desafío para su diplomacia. A criterio del gabinete Imperial, el ejército de Rosas había quedado ocioso y listo para intentar reconstruir el Virreinato del Río de la Plata, anexando Paraguay y Uruguay, y amenazando la frontera sur del Imperio (Palm, 2009: 25). Además, Francia y el Reino Unido habían aceptado la política de Rosas de disponer el cierre de los ríos Paraná y Uruguay a la navegación internacional, desairando las estipulaciones de la cláusula adicional del Tratado de Paz de 1828.

Como nación ribereña superior, sus dirigentes se percataron que una política exclusivista de la navegación como la de Rosas podía: *“prejudicar o sul do Mato Grosso, o oeste de São Paulo, o norte do Paraná, etc. Regiões estas ainda pouco povoadas, de fato, mas que mais cedo ou mais tarde teriam de desempenhar relevante papel no complexo econômico sul-americano; e que necessitavam dos rios, como grandes estradas econômicas, numa época em que as linhas férreas recém-iniciavam seus primeiros quilômetros no Paraguai e no Brasil”*³⁰.

Pero no era ese el único frente de conflicto que se había abierto casi simultáneamente para el gabinete de Río de Janeiro. Estaba también el interés de los norteamericanos por disponer de la selva amazónica para sus propios proyectos de colonización, y cuya llave de acceso era la internacionalización del río Amazonas (Palm, 2009: 31).

Mauzy, un teniente de la Marina de Estados Unidos, organizó contra la voluntad del gobierno brasileño un viaje que llevarían a cabo en 1851 oficiales navales norteamericanos, cuyo objetivo declarado era estudiar la navegabilidad, economía y condiciones físicas de la región amazónica. En realidad, examinarían la viabilidad del establecimiento de un refugio de esclavos que serían trasplantados de Norteamérica para dedicarse al cultivo del algodón. Palm sostiene que esta misma propuesta sería presentada a la legación brasileña en Washington en 1852 por James Gadsden, candidato a la presidencia del país. En 1853, Mauzy llegó a decir en una reunión de empresarios en Memphis, que el valle del Amazonas podría albergar 600 millones de personas (Palm, 2009: 31).

³⁰ Barbosa Lessa, Nova História do Brasil, p. 114, en Palm, ob. cit. Pag. 26.

Luego de soportar largos años de presiones diplomáticas, los brasileños también debieron afrontar cambios de regímenes de navegación de los demás países ribereños del Amazonas y sus afluentes, quienes venían reclamándole al Imperio la apertura a la navegación de estos ríos, como forma de conseguir una salida al Atlántico (Palm, 2009: 35).

Además de lo dicho en el capítulo anterior sobre el llamado Congreso Americano de 1847 y su adscripción en materia de navegación fluvial a lo regulado por el Congreso de Viena (Palm, 2009: 49), en julio de 1851, Perú alcanzó con Estados Unidos un acuerdo para permitirles navegar los ríos peruanos en toda su extensión. La disposición, a criterio de los brasileños, le permitía a los Estados Unidos asimilarse a la condición de ribereño y forzar el pasaje hacia el Atlántico.

Estos hechos terminaron por obligar al gobierno de Río de Janeiro a dejar de lado su política aislacionista. En adelante, a criterio de Palm, la reacción sería bifronte: contemporizadora con las grandes potencias, y negociadora con los vecinos ribereños con los cuales buscaría acuerdos bilaterales (Palm, 2009: 10).

La doctrina de navegación que se consideró en el capítulo dos, y con la cual intentaron contrarrestar el avance norteamericano sobre el Amazonas y, al mismo tiempo, desafiar a Rosas en el Plata, sería la de *navegación de los ríos sólo para los ribereños*. Esta misma idea ya había sido consagrada en el Acuerdo preliminar de Paz de 1828 con la Argentina, y cumplía un doble propósito, defender su posición hegemónica en el Amazonas, excluyendo terceros países, y hostigar a Rosas en relación al Plata y sus afluentes, aliándose con Paraguay, Uruguay y el Litoral Argentino.

Así, contra Rosas se propusieron organizar a todos los ribereños de la parte superior del río Paraná, que estaban disconformes con la prohibición vigente para buques de países de aguas arriba, de navegar hasta el mar. En cierta forma, harían exactamente lo que hasta ese momento ellos mismos evitaban para los ribereños superiores del Amazonas.

El significado de esta propuesta de política de navegación implicaba abrir los ríos afluentes del Plata a los ribereños, de forma tal que Brasil quedaría como potencia mayor en el tráfico fluvial gracias a su escuadra. En este sentido, la corte Imperial pretendía establecer una hegemonía regional sobre sus vecinos, aprovechando el espacio vacío dejado por los europeos, que habían canjeado en los acuerdos de 1849 y 1850 principios y teorías, por el restablecimiento de la corriente comercial.

En relación al Amazonas, apenas unos meses más tarde del acuerdo entre Perú y Estados Unidos de 1851, se alcanzó un Tratado de Comercio, Navegación y Límites por

parte de Perú y Brasil, que estableció la navegación exclusiva para los ribereños de los ríos comunes. De esta forma, si bien Perú retrocedía a pedido de los brasileños en el derecho extendido a los norteamericanos, de hecho con esa apertura consiguieron que Brasil les reconociera la navegación del Amazonas, a la que tanto se había resistido (Palm, 2009: 36).

Al año siguiente, los enviados brasileños obtuvieron un protocolo en Quito que establecía criterios para fijar los límites fronterizos, pero no decía nada sobre la navegación. En tanto, el Congreso colombiano se mostraría adverso a cualquier entendimiento, mientras que en Venezuela se alcanzarían tres acuerdos: uno de límites, otro de navegación y un tercero de extradición. Palm señala que no fueron ratificados por diferencias en lo relativo a la determinación de los límites (Palm, 2009: 50).

En cuanto a los países de la Cuenca del Plata, los negociadores brasileños habían conseguido en Paraguay un primer acuerdo de Alianza, Comercio y Límites en 1844, en ocasión del reconocimiento de la independencia paraguaya. En el tratado, que se analiza en el capítulo 4, y que no sería ratificado por el gobierno Imperial, aseguraba la navegación de los ríos Paraná y Paraguay hasta la Villa del Pilar. Seis años más tarde, volverían a negociar un Tratado de Alianza Defensiva, también considerado en el capítulo cuatro, previendo el avance de la Confederación Argentina contra el Paraguay luego de terminar los arreglos diplomáticos con franceses e ingleses. Allí solo se estableció el compromiso de lograr la libre navegación del Paraná, obstruida por Rosas, en tanto los guaraníes rehusarían permitir la navegación brasileña del Paraguay (Palm, 2009: 24).

En 1851, los enviados brasileños consiguieron firmar acuerdos para iniciar la campaña militar contra Rosas con Entre Ríos, Corrientes y Uruguay, en los que se acordó, inclusive, la apertura de los ríos para los ribereños. En el acuerdo de mayo se disponía que Corrientes y Entre Ríos concederían a los Estados Aliados la libre navegación del Paraná en la parte donde fueran ribereños, sin perjuicio del tratado de paz de 1828 o de cualquier otro derecho proveniente de cualquier otro principio.³¹ Con Uruguay específicamente, el 15 de mayo de ese año Brasil firmó un tratado que declaraba común la libre navegación de los ríos Paraná, Paraguay y Uruguay. Esto representaba una intromisión en un río del que Uruguay no tenía costas y sólo el Brasil era ribereño en la parte superior. Además se establecía que la isla Martín García debía ser siempre neutral,

³¹ Colección de Tratados celebrados por la República Argentina con las naciones extranjeras. Publicación Oficial. Imprenta y Litografía a vapor Bernheim y Boneo. Buenos Aires. 1863. Pag. 196.

aun en caso de guerra, y que no podía utilizarse para obstaculizar la libre navegación de los ribereños (Gálvez, 1943: 173; Palm, 2009: 25).

En tanto, y ya con el Uruguay “pacificado”, el acuerdo de noviembre de 1851 fijaba que Entre Ríos y Corrientes se comprometían a que el nuevo gobierno argentino admitiera la libre navegación para los Estados Aliados, y los otros ribereños que acordaran con la libre navegación, en referencia al Paraguay. En caso contrario, Entre Ríos y Corrientes la harían efectiva en sus territorios por su cuenta³².

Esta última cláusula, advertía Heras (1936: 11) tenía por destinatarios a los comerciantes porteños, que verían perjudicados sus intereses por el desplazamiento de capitales y comercio a los puertos del Litoral.

El cierre de esta estrategia relativamente exitosa, lo aportó la derrota de Rosas el 3 de febrero de 1852 en Monte Caseros. Con la victoria, los dirigentes de Río de Janeiro tenían motivos de sobra para festejar, pero pronto todo lo conseguido debería ponerse a prueba frente a la renovada presión de Francia y el Reino Unido sobre el Río de la Plata y sus afluentes, y Estados Unidos en el Amazonas.

Entre 1852 y 1853 se sucedieron las medidas unilaterales de los países de la región a favor de la libre navegación que se mencionaron en el capítulo dos. En 1853, por ejemplo, el gobierno de Lima emitió un decreto el 15 de abril “interpretando” el Tratado con Brasil. Los países a los cuales Perú había reconocido la cláusula de la nación más favorecida, entre ellos Estados Unidos, tendrían los mismos derechos de navegación que los acordados en beneficio del Brasil (Palm, 2009: 36). Una vez más, la presión brasileña consiguió que, un mes más tarde, el gobierno peruano emitiera otro decreto, volviendo al sistema de navegación para ribereños.

En el caso de Bolivia en enero de 1853, el Presidente Manuel Isidoro Belzu declaraba libres para el comercio y la navegación mercante de todas las naciones del globo, las aguas de los ríos navegables que pasando por el territorio de la Nación desembocan en el Amazonas y en el Paraguay (Palm, 2009: 37).

3.f. El Imperio acepta abrir el Amazonas a la libre navegación

Sostiene Palm (2009:26) que como autor o promotor de la apertura a la navegación del Río de la Plata y sus afluentes, al gobierno imperial se le presentaba como un dilema

³² Colección de Tratados celebrados por la República Argentina con las naciones extranjeras. Publicación Oficial. Imprenta y Litografía a vapor Bernheim y Boneo. Buenos Aires. 1863. Pag. 192-210.

moral la continuidad de la política de cierre del río Amazonas a las banderas de los no ribereños. Ocurría que: *“os interesses políticos que (o Brasil) tinha no Amazonas eram exatamente o inverso dos interesses políticos que tinha nos rios formadores do Rio da Prata. De um lado, era possuidor das bocas do Amazonas e pouco interessado em fazer concessões aos possuidores das cabeceiras dos rios formadores (Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela) e do outro lado, dominavam no Prata, a Argentina e o Uruguai seus ribeirinhos, enquanto o Brasil era senhor das cabeceiras”*³³.

Durante toda la década de 1850, e inicios de la siguiente, continuarían las presiones norteamericanas para lograr la apertura del río. El presidente Franklin Pierce³⁴ en su primer mensaje al Congreso, se refirió al Amazonas, diciendo que Brasil, a través de cuyo territorio pasaba el río hasta el océano Atlántico, estaba persistiendo en una política restrictiva con respecto a su utilización, obstruyendo y, prácticamente excluyendo el intercambio comercial con los otros Estados de la región (Palm, 2009: 51).

El Emperador del Brasil resistiría todo lo posible las presiones liberales, pero desde un principio entendió que lo peor que podía hacer su gobierno era no hacer nada. Por tanto, se decidió a tomar algunas medidas de carácter preventivo. En 1852 firmó un contrato de navegación a vapor por el Amazonas con uno de sus súbditos, Juan Irineo Evangelista de Souza. Mediante este acuerdo se otorgó el derecho exclusivo de navegar el Amazonas por un periodo de 30 años y colonizarlo. El objetivo era ocupar el territorio, poblarlo y fortificarlo en los puntos más convenientes. Poco de esto se realizaría, aunque la empresa de vapores daría ganancias para sus capitalistas (Palm, 2009: 48).

Vale notar que en contraposición a las políticas norteamericanas, los países europeos tuvieron una actitud mucho más comprensiva del accionar brasileño. Sólo Francia y Gran Bretaña, argumenta Palm (2009: 39), presionaron en alguna medida al gobierno Imperial. En los acuerdos de julio de 1853 con la Confederación Argentina, se invitaba a los países ribereños del Paraná a sumarse a los cambios que representaban los tratados en el estatus de los ríos. Cuando los representantes de ambos gobiernos concurrieron a la cancillería de Río de Janeiro para tratar de sumar al Brasil a la política liberal, se les contestó que esto no era posible, hasta tanto se determinaran los límites en la región. Una vez más reclamó por nota Gran Bretaña ese año, pero en base a la respuesta del

³³ Delgado de Carvalho, História Diplomática do Brasil, p. 136, en Palm, ob. Cit., pag. 26.

³⁴ Quien gobernó entre 1853 y 1857.

Imperio, el canciller británico informaría a los norteamericanos que desistían de continuar los reclamos, juzgando que la decisión de la apertura fluvial dependía exclusivamente de los brasileños³⁵.

A mediados de la década de 1860, el inicio de la campaña contra Paraguay volvería a poner al Brasil en la posición incómoda de reclamar a los guaraníes lo que el Imperio no aceptaba para el Amazonas. Pero la situación había cambiado. Estados Unidos ya no presionaba con sus proyectos de intervención. Eso contribuyó a que el parlamento brasileño debatiera, ya sin esa amenaza exterior, la posibilidad de abrir el Amazonas a todas las banderas. Desaparecida la necesidad de mantener por motivos políticos el proteccionismo, cobrarían fuerza las ideas liberales en boga, que supuestamente sacarían del aislamiento a enormes territorios. A su vez, se habían publicado libros como el de Tavares Bastos "*El Valle del Amazonas*", quien había estudiado el problema y realizado una exploración en la zona³⁶.

La decisión final se tomó en el Ejecutivo Imperial a través del decreto del 7 de diciembre de 1866, que abrió el Amazonas a los buques mercantes hasta la frontera, pero también lo hacía con el Tocantins hasta Cametá; el Tapajos hasta Santarem; el Madeira hasta Borba; el Negro hasta Manaos; y el San Francisco hasta Penedo³⁷ (Palm, 2009: 68). El objetivo del decreto de Pedro II³⁸, que comenzaba a regir recién un año después de su firma, era la prosperidad del Imperio, facilitar sus relaciones internacionales y promover la navegación de los ríos Amazonas, y sus afluentes, Tocantins y San Francisco. Como conclusión de su análisis a la apertura a la navegación internacional del Amazonas, Palm cierra este capítulo de la historia del Brasil sosteniendo que:

“Em 1866, já afastadas as nuvens sombrias da década anterior, a medida viria por Decreto, soberana, liberal, igualitária. A imagem do Império estava salvaguardada, e, o que é mais importante, também a integridade territorial do Brasil”. (Palm, 2009: 11).

Juan Bautista Alberdi criticaría fuertemente el decreto del Emperador del Brasil. El tucumano decía en primer lugar que ofrecía una máscara de libertad, pero que esta no

³⁵ LOBO, Hélio. *Coisas Diplomáticas*. Rio, Leite Ribeiro & Maurillo, 1918. pp. 126-127, en Palm, op. Cit., pag. 41.

³⁶ <http://www.fao.org/ag/aGL/agll/rla128/IIAP/iiap21/iiap21.htm>. Consultado 1/12/2010.

³⁷ Alberdi, Juan Bautista. *La Apertura del Amazonas o la clausura fluvial del Brasil*. Editorial Dentu. Paris. 1867. Pag. 6-7.

³⁸ El Texto completo se encuentra en Juan Bautista Alberdi (1967). *La Apertura del Amazonas o la clausura fluvial del Brasil*. Editorial Dentu. Paris.

aparecía en ningún lado, y aseguraba que: “...*falta la palabra, porque falta la cosa*” (Alberdi, 1867: 8).

En relación a los ríos ribereños, decía Alberdi que el decreto era menos concesivo que respecto de los ríos que sólo cruzaban el territorio brasileño, pues para gozar de la navegación de los ríos fronterizos se requería alcanzar tratados previos con los Estados Ribereños, donde el Brasil manifestaba que iba a poner en juego la cuestión de los límites y los reglamentos fluviales. En este sentido, esto podía ser interpretado, en medio de una guerra como la que se desarrollaba en ese momento contra el Paraguay, que se escondía el objetivo de llegar a la clausura de los ríos Paraguay, Paraná y Uruguay (Alberdi, 1867: 8).

Concluía también que el único río que se abría de verdad era el que menos valía, el Amazonas. Los demás, que eran los mas interesantes para el comercio y la navegación, conservaban restricciones en la apertura hasta ciertas villas o lugares que estaban cerca del mar, o de la desembocadura del Amazonas, de manera que no había una real apertura, sino de apenas unas millas. A criterio de Alberdi, este decreto tenía como destinatario especial a Inglaterra, país que le había reclamado durante décadas por la esclavitud y la navegación de los ríos. Ahora Brasil necesitaba su apoyo para conseguir créditos de la City londinense y solventar la guerra (Alberdi, 1867: 10 y 12).

Brasil era afectado, según Alberdi, por una verdad dicha por Wattel: “*un pueblo no tiene derecho para ocupar regiones inmensas que no es capaz de habitar y cultivar*”. El imperio sabía que sus títulos sobre buena parte de su territorio eran nominales, y por eso restringía su contacto con el extranjero para evitar posible desmembraciones. Ese era el sistema que regía también en vastas colonias americanas de Portugal y España. Por tanto, continuaba Alberdi, la libertad fluvial, reclamada por Inglaterra y Estados Unidos, era incompatible con la integridad del Imperio. En todo caso, el Imperio quería agrandarse hacia el Sur, donde llevaba adelante la guerra al Paraguay por límites y navegación fluvial, pero nadie se preguntaba porque el Brasil no abría también los ríos de la cuenca del Plata, que depende de su territorio (Alberdi, 1867: 22).

Para terminar, conviene comentar que en 1867, Brasil y Bolivia alcanzaron un acuerdo que plasmaron en el Tratado de Amistad, límites, comercio, navegación y extradición.³⁹

³⁹ Gutiérrez, José R. Colección de los Tratados y Convenciones celebrados por la República de Bolivia con los Estados Extranjeros. Tomo I. Derecho Diplomático Boliviano. Imprenta de El Independiente. Santiago de Chile. 1869. Pag. 11-18.

En relación a la navegación, disponían que se iba a conceder mutuamente la libre navegación de los ríos.

3.g La libre navegación para todas las banderas en los ríos Uruguay y Paraná

En el presente acápite se analizan la política y los juegos de poder, importantes para entender el contexto de la toma de decisiones por parte de los actores locales, frente a las influencias internacionales. Estas se verán en el capítulo cuatro, en el que se realiza un estudio de las cláusulas de navegación. En tanto, el capítulo cinco se enfoca en responder una pregunta: porque se pasó en la Argentina de un régimen en extremo cerrado a otro en extremo abierto, entre 1849 y 1853.

En la tarde del 3 de febrero de 1852, luego de la batalla de Caseros, Robert Gore, el encargado de negocios inglés, se sorprendió al encontrarse con Rosas descansando en su residencia, mientras partidas de las tropas desbandadas saqueaban comercios y viviendas. Esa misma noche, acompañó al gobernador renunciante al puerto, donde se embarcó en un buque inglés para partir rumbo a Inglaterra. A tal punto había llegado la seguridad británica en la invulnerabilidad de Rosas antes de su caída (Ferns, 1966: 291), que Gore debió ser reemplazado, porque en Buenos Aires se consideraba que había sido demasiado parcial en favor del gobernador derrotado (Bosch, 1971: 230).

Una vez instalado Urquiza en Buenos Aires, en sus primeras entrevistas con los representantes de gobiernos extranjeros se ocupó de señalar que su política respecto de los ríos era la más liberal posible, contradiciendo los compromisos tomados con Brasil en los acuerdos para derrocar a Rosas, que solo hablaban de navegación para los ribereños. Estas palabras, menciona Ferns (1966: 293), podrían haber sido promesas vanas de un dirigente necesitado de amigos, y recordaban las mismas ideas en los discursos de Rivadavia. Pero este último había sido un vocero de las clases mercantiles y profesionales urbanas de Buenos Aires, las cuales no eran los elementos más fuertes de la sociedad argentina de ese momento. En cambio Urquiza era el “hombre de negocios”, uno de los grandes estancieros y caudillos del Litoral, y el miembro más poderoso de la clase más poderosa de la Argentina (Ferns, 1966: 293).

Es importante ver el contexto internacional en el cual Urquiza intentaría llevar adelante su política. Entre 1800 y 1840 el comercio mundial no llegaría a doblarse, mientras que

entre 1850 y 1870 se multiplicaría un 260%. Entre 1850 y 1860 las exportaciones de algodón británicas se duplicaron. Nunca como antes las exportaciones totales de ese país crecieron tanto como entre 1850 y 1857 (Hobsbawm, 2001b: 42). El Reino Unido abandonaría el proteccionismo en 1846 cuando abolió las leyes de cereales que protegían su agricultura, y se decidiría a importar alimentos. (Hobsbawm, 2001: 48).

La política exterior de Urquiza se correspondería con el nuevo dogma del progreso que se había instalado a nivel mundial, y que le asignaba al liberalismo el rol de ser el único camino hacia el crecimiento económico. El paso de la diplomacia política a la diplomacia comercial se verificó durante los años que transcurrieron entre la victoria que obtuvo Urquiza en febrero de 1852 y su alejamiento de la vida política nacional, producido en 1862 (Ferns, 1966: 294).

Respecto de esta correspondencia entre liberalismo y búsqueda del desarrollo, propia de esos años, Hobsbawm, sostiene que no existía causalidad entre una y otra, puesto que no había país que hubiera liberalizado más rápidamente su economía que Colombia entre 1852 y 1854, pero ¿Quién se atrevía a decir que las grandes esperanzas de prosperidad de sus estadistas se realizarían inmediatamente, o algún día? (Hobsbawm, 2001: 50).

Esta opción del nuevo hombre fuerte de la Confederación Argentina rápidamente entraría en conflicto con las aspiraciones conservadoras del gabinete Imperial. Luego de algunos cruces, la relación bilateral se deterioraría al punto de no ponerse de acuerdo sobre la manera de obtener el cumplimiento de lo previsto en los acuerdos de 1851, en particular las obligaciones que le correspondían al Uruguay (Rosa, 1973: 507; Bosch, 1971: 231).

A mediados de 1852 llegó al Plata la flota anglo-francesa presidida por los comisionados Charles Hotham y Michel Saint-Georges, a los cuales acompañaba el diplomático brasileño Felipe Pereira Leal. El objetivo de la misión era asegurar la navegación de sus buques por los ríos interiores. A tal punto era considerada importante la libre navegación para el Foreign Office, que se le indicó a la Baring Brothers que no pensaban pedirle a Gore que reclamara por el pago del empréstito, ocupado como estaba preparando el terreno para abrir los grandes ríos (Ferns, 1966: 301; Rosa, VI: 12).

Antes de comenzar a negociar con los representantes extranjeros, Urquiza puso en vigencia el 28 de agosto el Reglamento General de Aduanas (Fitte, 1970: 122; Rosa, 1973: 60). En su texto se fijaban los tributos y protecciones a la industria nacional. En adelante, los tratados de navegación deberían aceptar las tarifas establecidas por la Confederación para la introducción de mercaderías importadas. Habría aduanas

exteriores en Bahía Blanca, y en las bocas del Salado, en Buenos Aires y sobre Martín García, en Concepción del Uruguay, en Rosario, Paraná y Corrientes, más las aduanas terrestres de Mendoza, San Juan, Salta y Jujuy.

Con el reglamento sancionado, los enviados Hothan y Saint Georges obtenían lo que venían a buscar, aunque hubieran preferido conseguirlo mediante una negociación que les diera más seguridad, frente al decreto que podía caer si Urquiza no lograba sobrevivir a la inestable situación política local (Ferns, 1966: 302). En setiembre se trasladaron a Montevideo donde consiguieron sus tratados de libre navegación de parte del Presidente Giró, para viajar a mediados de noviembre a Asunción a buscar la misma medida del gobierno paraguayo⁴⁰.

No fue sencillo arrancarle al gobierno paraguayo los Tratados de Amistad, Comercio y Navegación del 4 de marzo de 1853. Paraguay ponía como condición sine qua non el previo reconocimiento de la independencia, acto político que Francia y el Reino Unido habían prometido en 1846, y no habían cumplido (Chávez, 1968: 2).

Las bases del acuerdo fueron las sugeridas por el británico Hotham, según lo informado por el representante norteamericano a su gobierno, a quien también le decía que el Paraguay era un país más rico y poblado que la Confederación, y lo más importante, que al igual que Japón, se había mantenido hasta ese momento totalmente cerrado al tráfico exterior.⁴¹

Para José María Rosa (1973: 61), la negociación fue un fracaso para los europeos. En el artículo dos se especificaba, para no dar lugar a la invocación de las doctrinas de navegación que se apoyaban en el derecho natural, que el Paraguay, en uso de su soberanía, concedía el pabellón comercial a los buques de los países firmantes en el río Paraguay hasta Asunción; y la derecha del Paraná desde donde le pertenecía, hasta Encarnación. En el artículo tres se acordaba la cláusula de la nación más favorecida; en el quinto la igualdad de derechos de tonelaje, puertos, pilotaje o salvamento; en el 11º la exención del servicio militar, cargas y mayores impuestos; 12º derecho de nombrar cónsules; 13º Prohibición del tráfico de esclavos (Parish, 1853: 73). El mismo día, el Paraguay firmaría tratados idénticos con Francia, Gran Bretaña, Estados Unidos y

⁴⁰ J.M. Rosa, *op. cit.*, p. 61 en Cisneros, Andrés y Escude Carlos. Directores. *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. Año 2000. Cap.27 Las relaciones con Gran Bretaña http://www.cema.edu.ar/ceieg/arg-rree/historia_indice05.htm

⁴¹ Pendleton al Secretario de Estado. Buenos Aires. 22-IV-1853. Manning, *Diplomatic*, X, 104, en Chavez, 1968, 4.

Cerdeña, cuya única diferencia estaba en la cláusula número 15 del acuerdo con los británicos, referida a la prohibición del tráfico de esclavos (Chávez, 1968: 6).

Terren (1953:12) afirma que el representante brasileño, Pereira Leal, obstaculizó todo lo que pudo el accionar de los representantes extranjeros, y que llegó a amenazar con pedir sus pasaportes si se le rechazaba la firma de un tratado comercial, cuando vio que Paraguay accedía a lo que pedían los europeos y norteamericanos. Antes que eso, el gobierno de Asunción le reclamaba a Río de Janeiro un acuerdo de límites que lo beneficiara. La autora dice que, de no mediar esos conflictos con Brasil, López quizás no hubiera consentido en firmar los tratados. No obstante, a pesar de estos acuerdos, el gobierno paraguayo dictó una serie de reglamentaciones que volvieron muy dificultoso el aprovechamiento de las cláusulas de navegación.

En el caso de Uruguay también surgieron dificultades luego de la firma de los tratados con el Presidente Giró, quien terminó a las pocas semanas solicitando asilo en la legación francesa, tras varios días de conflictos políticos que tuvieron como protagonista al representante brasileño Paranhos (Rosa, 1973: 181).

Los tres representantes se retiraron de la ciudad sin lograr la ratificación, que finalmente no se produciría. Señala Terren (1853:18) que el norteamericano Schenck, informaba a su gobierno por nota de agosto de 1853, que la demora en la ratificación de los tratados se debía a las influencias del Brasil en los legisladores orientales, además de la debilidad del gobierno.

El 10 de octubre de 1853, el triunvirato que reemplazó a Giró decreto la apertura de los ríos a los buques extranjeros. Terren (1953:28) explica que ese decreto sería luego convertido en ley, por lo que Uruguay abrió sus ríos sin firmar convenciones con potencias no ribereñas. Esta política si bien le permitía no quedar sujeto a un acuerdo bilateral a la hora de definir su política de navegación, también le permitía al Brasil obtener del Uruguay concesiones especiales, que no estaban sujetas a la cláusula de la nación más favorecida.

El 11 de setiembre de 1852 un grupo de dirigentes de Buenos Aires hizo su revolución y separó a la provincia de la Confederación. La acción significaba que la Confederación presidida por Urquiza no podría contar con los recursos de la Aduana para organizar el gobierno federal. En esas horas de crisis fue tal la frustración, que por intermedio de su hijo Diógenes, el entrerriano consultó al representante británico la posibilidad de obtener su reconocimiento, en caso que Entre Ríos y Corrientes se separasen de la Confederación para constituir un Estado Mesopotámico.

La respuesta de Hotham fue negativa. A pesar de su propósito de mantener la neutralidad entre las disputas políticas internas, el representante británico adoptaría en acuerdo con su gobierno una postura favorable a la unidad de la Argentina. Así, la misma propuesta que en 1846 había sido ofrecida por Ouseley, en 1852 no tenía las mismas posibilidades de éxito. Según varios autores, como Ferns (1966:304) y Rosa (1973: 70), este nuevo Estado hubiera traído más problemas al tráfico comercial, sobretodo si caía bajo el dominio del Imperio del Brasil, que sostenía una política restrictiva a la navegación fluvial. Así también lo expresan Escude y Cisneros cuando dicen que desde la perspectiva del Foreign Office, la república mesopotámica corría el riesgo de caer, al igual que la República Oriental del Uruguay después de Caseros, siendo un títere del Imperio del Brasil. La unidad de la Confederación era de importancia para contener al Brasil. Hotham se lo aclaraba de esta forma a Diógenes Urquiza en Montevideo: *“nosotros estamos (...) interesados en mantener a la Confederación Argentina en su estado actual (...) y nos opondremos por todos los medios que nuestra influencia moral pueda darnos a esta quiebra y separación”*⁴².

Durante ese segundo semestre de 1852 y la primera mitad de 1853, Hotham utilizaría su influencia, junto con los representantes de Francia y Estados Unidos, para mantener una Argentina única, pacífica y liberal, en una época donde varios factores trabajaban para convertirla en pequeñas repúblicas (Ferns, 1966: 300). Así, en un juego diplomático que recuerda al llevado a cabo seis años después en ocasión de la segunda guerra del Opio y revolución Taiping, a fines de 1852 Hotham vio la posibilidad de obtener los tratados de navegación a cambio de algún tipo de apoyo. Esta idea informaba a Londres cuando apreciaba:

*“...de la excelente oportunidad para firmar acuerdos de libre navegación que abría la prolongación del conflicto entre Buenos Aires y Paraná”*⁴³.

Más allá de las diferencias, pueden encontrarse algunas similitudes entre el caso argentino y el inicio de la segunda guerra del Opio en China, que se explicó anteriormente. En China, Gran Bretaña y las demás potencias occidentales, apoyaron

⁴² Hotham a Malmesbury, 25 de octubre de 1852, FO, 59/4, transcripción 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; en Cisneros, Andrés y Escude Carlos. Directores. *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. Año 2000. Cap.27 Las relaciones con Gran Bretaña http://www.cema.edu.ar/ceieg/arg-rree/historia_indice05.htm

⁴³ Hotham a Malmesbury FO 59/4, 7 de noviembre de 1852, citada por H.S. Ferns, *op. cit.*, p. 305, y en J.M. Rosa, *op. cit.*, p. 74; en Cisneros, Andrés y Escude Carlos. Directores. *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. Año 2000. Cap.27 Las relaciones con Gran Bretaña http://www.cema.edu.ar/ceieg/arg-rree/historia_indice05.htm

decididamente a la debilitada dinastía Qing durante la rebelión de Taiping. Pero al mismo tiempo, en alianza con Francia, se embarcaron en la Segunda Guerra del Opio para obtener mayores privilegios. En todo caso, las preferencias se explicaban en razón de identificar quienes podían proveerles de mayores concesiones (Franke, Trauzettel, 1980: 308). Por eso, necesitaban evitar que los acuerdos fueran desconocidos, para lo cual tenían que evitar el fortalecimiento del gobierno chino, y, al mismo tiempo, una China unida e independiente evitaba que otras potencias, como Francia o Rusia, se aprovecharan de su debilidad para fragmentarla.

En el caso argentino, los británicos se opusieron a la desmembración del país a fines del 1852, y postularon la unificación como un objetivo político para contener las aspiraciones del Brasil y los Estados Unidos. Apoyaron al gobierno débil de Urquiza contra el más fuerte de Buenos Aires, pero no se privaron de obtener los acuerdos de libre navegación con uno, y el pago de los intereses y amortizaciones del capital del empréstito de 1824 con el otro; reparación de deudas dudosas con uno y atención a los intereses comerciales de sus connacionales en el otro; fijación de residencia de un Ministro en Paraná, y el establecimiento de un Cónsul en Buenos Aires.

Los acuerdos de libre navegación del Paraná y Uruguay se celebraron el 10 de julio de 1853, luego de que el Jefe de la Escuadra de la Confederación fuera sobornado por Buenos Aires, y entregara sus buques a cambio de monedas de oro. Hijos de la necesidad, serían suscriptos en medio de la tensa negociación con Buenos Aires para lograr una mínima convivencia, de la que Francia, el Reino Unido y Estados Unidos fueron mediadores (Bosch, 1971: 315).

Urquiza le había pedido ayuda los europeos para forzar a Buenos Aires a negociar la paz, y estos le contestaron ofreciéndole lo que marcaban sus instrucciones. Es decir, asegurar el tráfico por los ríos suscribiendo tratados de libre navegación para los países firmantes, y para todas las banderas del mundo. Virtualmente, se sujetaban los ríos a la ley de los mares. Con esa garantía, si el gobierno de Buenos Aires quería estorbar la navegación en los puertos de la Confederación, tendría que enfrentarse a intereses más poderosos que los de Entre Ríos (Ferns, 1966: 307).

Los Tratados⁴⁴ que se firmaron con el Reino Unido, Francia y los Estados Unidos, representaron una diferencia notable con el resto de los acuerdos bilaterales alcanzados por la Confederación Argentina en todas sus décadas de vida independiente. Incluso, no

⁴⁴ Colección de Tratados celebrados por la República Argentina con las naciones extranjeras (1863). Publicación Oficial. Imprenta y Litografía a vapor Bernheim y Boneo. Buenos Aires. Pag. 262-302.

existían antecedentes en otros países de la región de la aplicación de una doctrina tan liberal. No sólo se abrieron los ríos a todas las banderas, sino que se lo hizo en Tratados que por su naturaleza no iban a poder modificarse unilateralmente.

En apenas nueve artículos, que serán analizados en detalle en el capítulo cuatro, se declaraba que la Confederación Argentina permitía la libre navegación en toda la parte de su curso que le pertenecía. Se convenía en evitar que Martín García cayera en manos de algún gobierno que no adhiriera al principio de Libre Navegación, lo cual era un mensaje para Buenos Aires, pero también para todos los gobiernos de la región. En el artículo seis, aclaraban que aún en caso de guerra, el pabellón comercial no debía ser molestado. Esto implicaba que se prohibían los bloqueos que tanto daño habían causado a los comerciantes extranjeros afincados en Buenos Aires. Fitte señala, con razón, que en este artículo la prohibición era solo extensiva a los países del Plata en guerra, pero no para terceros, que de esta forma mantenían su derecho al bloqueo (1970: 110).

Estas dos cláusulas eran claramente limitativas de la soberanía de la Confederación y los países de la región, y tenían como beneficiarios al comercio, que aparecía de esta forma con un valor superior a la propia seguridad de los Estados.

Por el artículo siete, se reservaba expresamente la posibilidad que Brasil, Paraguay, Bolivia y Uruguay adhirieran al tratado, con la condición que acordaran aplicar la libre navegación en la parte que les correspondía de los cursos fluviales. Por último, se establecía la cláusula de la nación más favorecida, en la que no se exceptuaban las concesiones hechas a países de la región, rompiendo con esta regla instaurada por Rosas en el acuerdo con Francia de 1840⁴⁵.

Las razones que llevaron a Urquiza a suscribir estos acuerdos son analizadas por los autores Cisneros y Escudé:

“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 de un 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

⁴⁵ Colección de Tratados celebrados por la República Argentina con las naciones extranjeras (1863). Publicación Oficial. Imprenta y Litografía a vapor Bernheim y Boneo. Buenos Aires. Pag. 150-158.

*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, en la localidad de San José de Flores, junto a Hotham y Saint-Georges un documento redactado por los comisionados inglés y francés, que establecía el reconocimiento por parte de la Confederación de la libre navegación*⁴⁶.

Estas dos posiciones no parecen contradictorias. Ese mismo interés por la libre navegación que las potencias venían promoviendo desde 1841, ahora se encontraba con la necesidad de la Confederación de protegerse de posibles bloqueos, y presionar a Buenos Aires. También hay que mencionar el momento favorable para las doctrinas liberales de la navegación en la región, que como se vio, hizo que incluso el gobierno de Buenos Aires adoptara la libre navegación. De allí que la tesis sostenga que en materia de régimen de navegación se produjo una síntesis liberal, que se analizará con mayor detalle en el capítulo cinco, a la que llegaron los distintos actores por caminos e intereses diferentes.

Como era de esperarse, las consecuencias de los acuerdos no tardarían en llegar. Fitte analiza (1970: 143) las notas del enviado extraordinario del Imperio del Brasil en Buenos Aires, Rodrigo de Souza Da Silva Pontes, al ministro de Relaciones Exteriores de la Confederación, donde le decía que los convenios habían introducido notables alteraciones a los acuerdos firmados en 1851, introduciéndole nuevas condiciones, sin consulta con el Imperio. El brasileño protestaba, además, que se reconocía la libre navegación a perpetuidad a países que no eran ribereños, y con un derecho superior al de los ribereños, a los que se privaba del bloqueo como práctica reconocida y legal en tiempos de guerra.

El mismo autor se detiene en la respuesta de Urquiza del 31 de octubre de 1853, quien en lugar de dejar que contestara su ministro, que había recibido la nota, lo hizo personalmente. El entrerriano alegó que desde la convención de 1828 el Brasil disponía el derecho de navegación de los ríos como potencia ribereña, pero que el gobierno argentino siempre se había negado a reconocerlo. En tanto, los tratados de 1851 se habían hecho más que nada para derrocar a Rosas y que las estipulaciones sobre los tratados no podían haber obligado a las demás provincias argentinas diciendo que la

⁴⁶ 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; en Cisneros, Andrés y Escude Carlos. Directores. *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. Año 2000. Cap.27 Las relaciones con Gran Bretaña http://www.cema.edu.ar/ceieg/arg-rree/historia_indice05.htm

navegación era reservada exclusivamente para los firmantes de los acuerdos. En ese caso se hubiese reemplazado un vejamen por otro. Y argumentó que si no le gustaba lo dispuesto respecto de Martín García en el art. 5, entonces simplemente que no le diera su adhesión a los tratados. Le aclaraba, además, que la apertura a la libre navegación ya había sido consagrada por el reglamento del 28 de agosto y por la ley bonaerense del 18 de octubre, y que en esas ocasiones no había habido quejas de partes de los enviados imperiales. Por último, decía también que la privación del bloqueo beneficiaba al Brasil, que había perdido la posibilidad de comerciar durante los bloqueos a Buenos Aires (Fitte, 1970: 146).

Fitte (1970: 149) califica de hábil la retórica de Urquiza, aunque en verdad no tenía más sentido que presentarle los hechos consumados al Imperio. A partir de estos tratados, los buques brasileños podrían navegar los ríos argentinos como habían previsto los tratados de 1851. La diplomacia de Río de Janeiro había perdido. Urquiza había puesto en igualdad de condiciones a Francia, el Reino Unido, Estados Unidos y a cualquier otro país, evitando sujetarse a una *libertad de navegación exclusiva para los ribereños* que consagraba al Brasil como potencia mayor.

No contento con esta respuesta, el gobierno Imperial dirigió notas a las tres potencias firmantes para decirles que a ella no podía regirle la prohibición de bloqueo dispuesta en el art. 6 de los tratados, en tanto se trataba de una acción reconocida por el derecho de gentes y la práctica de las naciones. Asimismo, que no estaban de acuerdo con la soberanía restringida sobre Martín García que emergía de los acuerdos (Fitte, 1970: 151).

La respuesta británica no brindaría nuevos elementos, simplemente se limitó a mencionar que: “...en la formalización de los tratados...se atendió a las exigencias del bien general del mundo civilizado, sin tener ninguna pretensión exclusiva”⁴⁷ como había sido la política histórica británica en el Río de la Plata, desde el acuerdo de 1825.

Un año y medio después, y en su paso por Washington, Juan Bautista Alberdi, nombrado representante de la Confederación en las Cortes Europeas, le presentaba al Presidente Norteamericano la visión del gobierno establecido en Paraná, sobre el tema de la Libre Navegación y el Brasil: “*Es preciso hacer triunfar al principio de la libre navegación de los ríos, en bien de todos*”...La política contraria implicaba, afirma Popolizio: “*ayudar al Brasil a dividir la República Argentina y darle lo que busca, que*

⁴⁷ Relatorio da reparticao dos negocios estrangeiros, para el respectivo ministro e secretario de Estado Antonio Paulino Limpio de Abreu, N°7, Pag. 26, Fitte, ob. cit., Pag. 154.

es quedar gigante en medio de pigmeos, y dominar las bocas de los dos grandes ríos de Sud América: el Amazonas y el Plata. Ya tiene seis mil hombres en Montevideo, es decir en la margen izquierda del Plata. Ahora empuja a Buenos Aires hacia la independencia, que le haga ser un segundo Montevideo. Mañana fomentará en él la guerra civil; y para establecer la paz se hará pedir por alguna facción el apoyo de otros seis mil hombres...Así quedará dueño de las bocas del Plata. La República Argentina ha proclamado la libre navegación en el interés de su propia organización y su progreso...Para asegurar el nuevo estado de cosas, fundado sobre todo en el libre comercio, la República escribió en tratados con las naciones extranjeras el principio constitucional de la libre navegación. A ella le importa conservarlo, porque es el eje de su nuevo régimen...Y como esto es justamente lo que conviene a las naciones signatarias de los tratados de la libre navegación, importa que ellas reconozcan por qué medios puede ser comprometida la eficacia del sistema. Este medio es la desmembración del territorio nacional argentino en dos entidades, de las cuales se sustrae al principio de la libre navegación, tal como se estipuló en 1853, la provincia que explotó por cuarenta años la clausura de los ríos". Luego insistiría sobre la contención del poderío brasileño: "Los intereses generales del comercio y de la navegación necesitan allí un contrapeso a ese poder. No hay otro sino la Confederación Argentina" (1960: 118).

Ya sea por la búsqueda de unidad para favorecer el comercio y al mismo tiempo, en el caso británico, presionar a Buenos Aires para un arreglo por el préstamo de la Baring (Ferns, 1966: 319); por el apoyo a la unidad como antemural para evitar la expansión brasileña (Rosa, 1973: 211), o por la labor eficaz de Alberdi (Bosch, 1971: 388; Escudé y Cisneros, 1998), lo cierto es que los gabinetes de Londres, Washington y París mandaron en 1856 sus ministros al pequeño pueblo de Paraná, donde Urquiza gobernaba. El propio Brasil terminó haciendo lo mismo. El Reino Unido, asimismo, garantizaría el retiro del ejército brasileño de la Banda Oriental.

En relación a la cuestión del empréstito de la Baring Brothers, el Foreign Office tendría una estrategia dividida. Por un lado presionaba a Buenos Aires para integrarse a la Confederación, mientras destacaba a un Cónsul en la ciudad portuaria para cuidar los intereses de la comunidad comercial, y en particular de la cuestión del préstamo.

En 1855 se produjo un cambio de Gabinete en la Provincia de Buenos Aires. El nuevo Ministro de Hacienda era Norberto de la Riestra, quien antes de asumir había formado parte de una firma comercial inglesa. La competencia por obtener el favor del gobierno

británico jugaría para que pronto se iniciaran las conversaciones dirigidas a retomar el pago de los intereses de la deuda. En pocas semanas, los pagos habían aumentado a mil libras por mes. (Ferns, 1966: 318).

En 1856, y con la Confederación al borde de la quiebra, llegó a Paraná el diplomático brasileño Paulino Limpio de Abreu para negociar un acuerdo de navegación. Después de cuatro años de relaciones distantes, el Brasil había tomado nota de los cambios en el Río de la Plata y volvía a tomar contacto con Urquiza. La separación entre la Confederación y Buenos Aires no le resultaba incómoda. Antes de 1852 tenía un enemigo fuerte en el Plata como Rosas, y ahora dos gobiernos en guerra civil, que se disputaban su apoyo. Por eso, permanentemente jugó un doble juego, basado en la neutralidad y búsqueda de ventajas. En el caso de la Confederación, su política se popularizó como “la diplomacia del Patacón”, a raíz del intercambio de créditos por tratados que interesaban a los estadistas brasileños (Escude y Cisneros, 1998).

Uno de los objetivos de la misión fue aprovechar las cláusulas demasiado generales de los convenios de julio de 1853 firmados con los europeos y norteamericanos, para establecer excepciones que le permitieran sacar alguna ventaja particular. Se firmaron dos acuerdos de navegación ese año, uno con la Confederación y otro con Paraguay. Al año siguiente vendría Paranhos a firmar otros dos acuerdos ampliatorios de los anteriores. En el caso argentino se suscribieron un Tratado de Navegación en 1856⁴⁸ y una Convención Fluvial en 1857⁴⁹. Asimismo, se firmaron un Tratado sobre extradición de delincuentes y esclavos brasileños refugiados en el país, y un segundo, en el cual Paranhos consiguió fijar como frontera los ríos situados más al oriente en el territorio de Misiones.

En el art. 14 del acuerdo de navegación de 1856 se admitía la libre navegación de los buques de guerra de ambas naciones, cláusula que en la Convención Fluvial de 1857 se volvería a presentar, pero de manera mucho más precisa. En su art. 3 se reiteraba la libertad para los buques de guerra de las naciones ribereñas para navegar todo el curso de los ríos habilitados a los buques mercantes. Mientras que los buques de guerra de los países no ribereños solamente podrían llegar hasta donde les fuese permitido, no pudiendo un Estado otorgar derechos fuera de su territorio, ni obligar a los demás ribereños. También en la Convención Fluvial el art. 2 aclaraba que la libre navegación

⁴⁸ Colección de Tratados celebrados por la República Argentina con las naciones extranjeras (1863).
Publicación Oficial. Imprenta y Litografía a vapor Bernheim y Boneo. Buenos Aires. Pag. 348-356.

⁴⁹ Colección de Tratados celebrados por la República Argentina con las naciones extranjeras (1863).
Publicación Oficial. Imprenta y Litografía a vapor Bernheim y Boneo. Buenos Aires. Pag. 384-398.

concedida a todas las banderas no se extendía a los afluentes, y que estaba excluido el cabotaje.

En tanto, en otros artículos se establecieron franquicias comerciales; la extradición de desertores y exenciones del servicio militar. En los art. 2 y 14 de la Convención fluvial se establecía que Martín García sería neutralizada aun en tiempos de guerra, lo cual significaba mucho más que lo previsto en los acuerdos de 1853. Ya no importaba si quien tuviera la posesión de la isla fuera partidario de la libre navegación. Directamente esa isla no podía ser parte de una estrategia armada. Esta cláusula, sostiene Gálvez, se aliviaría en el protocolo argentino brasilero celebrado en 25 de febrero de 1864, que fijaba que la isla Martín García podía ser armada por la Argentina, siempre eso no se utilizara para perjudicar la independencia del Uruguay, o la libre navegación de los neutrales (Gálvez, 189).

En el caso de Paraguay, el acuerdo de 1856 permitía a las dos partes la navegación del Paraná y Paraguay hasta donde correspondiera su soberanía. No obstante, la reglamentación fluvial establecida por el Presidente López modificó lo establecido y obligó al Imperio a enviar la misión de Paranhos en 1857, que recién en 1858 logró un acuerdo en Asunción, alejando los rumores de guerra que ya circulaban⁵⁰.

En dicho acuerdo, el asunto más urgente que traía Paranhos era la negativa de Carlos Antonio López a permitir la libre navegación de los barcos brasileños rumbo a Matto Grosso, cuestión que había llevado la relación bilateral al punto de la ruptura (Rosa, 1973: 238).

Para fines de 1856, y luego de más de un año de actividad diplomática, Alberdi trazaba un resumen sobre las relaciones con las principales potencias con intereses en la Confederación: *“La Inglaterra y los Estados Unidos se han ocupado más del tratado de comercio, que de pleitos de indemnizaciones, aunque ya alertaba sobre la influencia de los bonistas de la Baring Brothers en la política de acercamiento de Buenos Aires a Londres. Y la Francia, la más noble y generosa nación del mundo, que derrama su oro y su sangre por defender a extraños, ha pasado su tiempo, sin embargo, en el Río de la Plata, en pleitear reales y cuartillos, sin tener hasta hoy un tratado de comercio”*⁵¹.

⁵⁰ Cisneros, Andrés y Escude Carlos. Directores. *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. Año 2000. Cap.27 Brasil http://www.cema.edu.ar/ceieg/arg-rree/historia_indice05.htm.(1). R.J. Cárcano, *op. cit.*, pp. 403-404, y J. M. Rosa, *op. cit.*, pp. 235-236.(2). J.M. Rosa, *op. cit.*, pp. 233-235. (3). *El Imparcial*, Córdoba, 22 y 30 de octubre de 1858, citado en R.J. Cárcano, *op. cit.*, p. 409.

⁵¹ Cárcano Ramón J. *Urquiza y Alberdi. Intimidaciones de una política*. La Facultad. Buenos Aires, 1938. Pág.116.

La entrada en vigencia de la ley de derechos diferenciales en 1857, produjo una crisis en las relaciones que la Confederación había logrado construir alrededor de su política de libre navegación. La ley fijaba aranceles adicionales a los buques que trasbordaban mercaderías con destino la Confederación en puertos intermedios, como Buenos Aires o Montevideo. Los representantes del Reino Unido y Francia protestaron contra una medida que perjudicaba lo que se había liberalizado en 1853. El costo político pagado por el gobierno de Paraná sería alto, teniendo en cuenta la campaña diplomática por lograr el apoyo internacional en medio de la lucha civil; y tampoco produjo resultados económicos considerables en las rentas de las aduanas de la Confederación.

Tanto Ramón Cárcano (1938: 116), como Sambucetti (1999:148), explican la mala acogida que la ley tuvo no sólo en Montevideo y Buenos Aires, sino en Europa. La vigencia de la ley de derechos diferenciales no encontraba la comprensión que se esperaba, Alberdi pronto descubrió la franca oposición a la medida, que inclusive perjudicaba la acción de difusión de las oportunidades de inversión que representaba la Confederación.

Para 1858, comenzó a analizarse en Paraná la posibilidad de intentar reincorporar a Buenos Aires por la fuerza, a raíz de la falta de resultados de la política de convivencia (Rosa, 1973: 244). Ese mismo año, Francia, el Reino Unido y Cerdeña, consiguieron del Gobierno de Paraná tratados por los cuales se indemnizaban a sus súbditos por daños que habían sufrido durante la guerra civil nacional⁵². Las reclamaciones pagarían intereses al 6% anual, y serían abonadas en metálico anualmente, afectándose a este fin todas las rentas del Estado Nacional. Claramente, la debilidad de la Confederación reducía al mínimo su capacidad para oponerse a los requerimientos de los representantes extranjeros, en el marco de la puja con Buenos Aires. Ya no estaba en juego conseguir su apoyo para incorporar la provincia rebelde, sino evitar que le otorgaran trato igualitario como Estado independiente.

Alberdi explicaba que: *“Se empieza a creer ya en Europa que la independencia de Buenos Aires es hija de la impotencia de la Confederación...puesto que la toleramos y dejamos subsistir. Para desmentir este concepto, que importa una sanción pública de la independencia de Buenos Aires, no nos queda otro medio que el que ha servido a todas*

⁵² Colección de Tratados celebrados por la República Argentina con las naciones extranjeras (1863).
Publicación Oficial. Imprenta y Litografía a vapor Bernheim y Boneo. Buenos Aires. Pag. 420- 466.

las naciones para establecer sus respectivas integridades, a saber: la fuerza del derecho apoyada en la fuerza de las armas”⁵³.

En los desenlaces de Cepeda de 1859 y Pavón en 1861, Francia, el Reino Unido y Brasil no romperían su neutralidad, a pesar de haber representado un papel importante en los años previos en favor de la Confederación. Según Ferns (1966: 293), y a modo de conclusión del período, la política británica había salido triunfante de esos 10 años de inseguridad que transcurrieron entre 1852 y 1862. La obra comenzada en 1824 a partir de relaciones comerciales libres y financieras entre la Argentina y Gran Bretaña quedaría completada. Este autor sostiene que en esos diez años se dieron tres hechos significativos: se firmaron los tratados de libre navegación, se evitó otra guerra civil entre Buenos Aires y las demás provincias y se llegó a un acuerdo sobre el pago completo del empréstito de 1824, con sus intereses atrasados (Ferns, 1966: 294).

Culmina diciendo que la firma de los tratados de libre navegación de 1853 fue probablemente el menos importante de los tres hechos, pero en aquella época se creía que era de máxima importancia. Sus ejecutores en Londres pensaban que permitiría asegurar el libre comercio de abundantes productos agrícolas con destino las industrias de Europa. Pero esa idea no era más que un eco de una época que estaba pasando. Todo lo que avanzó el puerto de Rosario en esa década, no sería más que una muestra del boom que se produjo cuando se construyó el ferrocarril Central Argentino. Igualmente, reconoce que los acuerdos brindaron una garantía de igualdad económica y comercial para las provincias argentinas y su emancipación del dominio de Buenos Aires, y entiende que Urquiza los había firmado más bien por estas razones (Ferns, 1966: 294).

La ciudad de Rosario, por ejemplo, a la cual Rosas había negado el tráfico directo con el exterior, recibió en sus muelles en 1855 a 368 embarcaciones de río, y sólo dos buques extranjeros. Es decir, la libre navegación era todavía una promesa dos años después de estar vigentes los tratados del 10 de julio, la Constitución y las reglamentaciones aduaneras (Kroeber; 1967: 141).

En los archivos diplomáticos británicos Ferns no encontró mayor preocupación durante el gobierno de Mitre más que por los números de las inversiones y los precios de los productos. Incluso la guerra del Paraguay se mantendría al margen del escenario de las corrientes comerciales y la llegada en número cada vez mayor de inversiones e inmigrantes, hechos que auguraban notables mejoras en el país y naturalmente para los

⁵³ Cárcano Ramón J. *Urquiza y Alberdi. Intimidaciones de una política*. La Facultad. Buenos Aires, 1938. Pág.300.

intereses de los súbditos de Su Majestad (Ferns, 1966: 326). La libre navegación fue reemplazada en el interés general por la extensión de los ferrocarriles.

Francia dejaría su lugar de gravitación con el avance de la segunda mitad del siglo XIX. Montevideo ya había perdido rápidamente su condición de protectorado informal, como había tenido durante buena parte del sitio de Oribe, entre 1843 y 1852. En definitiva, lejos de desaparecer su influencia, se estabilizó en un segundo plano detrás de la británica.

En cuanto a lo ocurrido con el Brasil durante la década de 1850, los autores Palacio (1968: 165) y Busaniche (1982: 636) sostienen que se trató del período donde se afirmó la hegemonía del Imperio sobre la Confederación en materia de navegación, a través de la sucesión de tratados, como los de 1851, 1856 y 1857.

En la década de 1860, la presión brasileña por la apertura de los ríos se mantuvo sobre el gobierno de Paraguay, que era el único país de la región que todavía ofrecía resistencia a la adopción de la libre navegación no ya en los tratados, sino en la práctica. Así como en 1851 frente a una resistencia similar por parte de Rosas, la diplomacia Imperial logró organizar una coalición con los demás ribereños para derrocarlo, la misma coalición volvió a operar en 1865 para deponer al gobierno de Francisco Solano López. Vale decir que en ninguno de los dos casos la apertura de los ríos fue el único motivo de la disputa, y probablemente ni siquiera el más importante. Lo cierto es que en el artículo 11 del Tratado de la Triple Alianza de mayo de 1865, se estableció que una vez derrocado el gobierno del Paraguay, los aliados acordarían con las autoridades que se constituyeran la libre navegación de los ríos Paraná y Paraguay. Esta negociación se resolvería de manera tal que los reglamentos o leyes de aquella República no obstaran, impidieran o gravaran el tránsito y navegación directa de los buques mercantes o de guerra de los Estados Aliados, que se dirijieran a sus respectivos territorios o dominios que no pertenecieran al Paraguay⁵⁴.

Como cierre del proceso de apertura a la libre navegación de los ríos de la cuenca del Plata, Hobsbawm sostiene que la guerra del Paraguay, constituyó la integración definitiva del sistema del Río de la Plata a la economía mundial con centro en el Reino Unido. Argentina, Brasil y Uruguay habían obligado al Paraguay a deponer su arrogancia (Hobsbawm, 2001b: 89).

⁵⁴ El tratado completo se encuentra en el anexo documental.

3.h. Conclusión

Tres aspectos se consideran importantes para resaltar en este capítulo. En primer lugar, una constatación: los objetivos de las tres potencias en materia de navegación de los ríos que atravesaban el litoral de la Argentina fueron conseguidos prácticamente en su totalidad.

Solo durante el mandato de Juan Manuel de Rosas se presentaron serias contradicciones con las tres potencias en materia de navegación. El régimen de navegación sostenido por el gobernador de Buenos Aires chocó con los intereses de las potencias que buscaron por distintos medios, incluida la fuerza, modificar la situación. Antes y después de ese período de confrontación, las relaciones fueron esencialmente comerciales con Francia y el Reino Unido. El inicio de esta fase de conflicto, en particular entre 1841 a 1846, coincidió con el ascenso al gabinete británico de Peel y Aberdeen, que además de ordenar la “mediación armada” en el Río de la Plata, llevaron la primer Guerra del Opio al punto de mayor conflicto hasta la obtención del Tratado Desigual de Nanking, y aprobaron la ley contra Brasil para considerar piratas a los buques esclavistas. Los acuerdos de 1849 y 1850, van en este sentido a contrapelo de la tendencia general de lo obtenido por Francia y el Reino Unido en otras partes del mundo. Rosas consiguió con esos dos tratados la legitimidad para regular unilateralmente los ríos. Lamentablemente, solo sirvieron para demorar el cambio en la política, y no sentar un precedente diplomático a futuro.

La dependencia en términos de oportunidad y de adopción de regímenes de navegación se verificó desde el primer tratado de 1825 hasta los numerosos acuerdos de 1851, 1853, 1856 y 1857. En todos ellos, la mayoría de las cláusulas surgieron de las instrucciones de los representantes británicos, franceses, y brasileños, en su caso. Incluso, ellos eligieron cuando firmar esos acuerdos. A este fin organizaban giras por los países de la cuenca del Plata, como hicieron en su momento Parahnos, Saint George, Walewski y Howden, entre otros. Lo mismo cabe para el régimen de navegación adoptado, en función de las posiciones que traía cada gobierno: libre *navegación para todas las banderas* en el caso de los europeos; *navegación solo para ribereños*, los brasileños.

Apenas se puede contar como un triunfo parcial el haber aprovechado, por parte de Urquiza, la posibilidad de adoptar el régimen de navegación que reclamaban Francia y el Reino Unido, con lo cual automáticamente se deshicieron los compromisos tomados

con Brasil en los tratados de 1851. Algo similar había hecho Perú con Estados Unidos y Brasil, para conseguir finalmente su salida vía el Amazonas.

Pero al mismo tiempo, la jugada de Urquiza comprometió mediante acuerdos imposibles de rever unilateralmente, lo que Paraguay y Uruguay lograron dejar sin efecto por diversos métodos. Incluso en los acuerdos de 1856 y 1857, la Confederación volvió a ceder ciertas ventajas que beneficiaron al Brasil, en desmedro de terceros países no ribereños, con lo cual perdió parte de la autonomía conseguida en 1853.

El segundo punto destacado, resulta de considerar que los Tratados Desiguales con China y Japón, solo tienen algún punto de comparación con el suscrito con Brasil en 1827. En ninguna oportunidad Gran Bretaña intentó un trato desigual con la Confederación. En tanto, Francia procuró entre 1838 y 1850 aumentar su influencia en el Río de la Plata, en particular en Montevideo, donde forjó un protectorado informal durante los años del bloqueo de Oribe, pero los británicos y la resistencia local le impidieron continuar con esta política. Se podría decir entonces que mientras Gran Bretaña no quiso, a pesar de haber podido fijar cláusulas desiguales con los países sudamericanos, Francia no pudo.

El tercer punto relevante fue el ascenso de Brasil a la categoría de potencia regional, después de haber rechazado continuar los acuerdos en condiciones de desigualdad en la década del 40. En materia de libre navegación, logró manejar los tiempos para aplicar hasta 1851 la doctrina de cierre absoluto, luego cambiada por la de apertura para los ribereños. Así, resistió a las presiones y recién abrió el río Amazonas a todas las banderas cuando se sintió seguro de no ser disputado territorialmente, en 1867. Al mismo tiempo, vale remarcar su incapacidad relativa para presionar a sus vecinos, al punto de generar muchos acuerdos de navegación exclusiva para ribereños que no fueron respetados. Por lo pronto, se puede decir que su estrategia para el Río de la Plata tuvo un éxito parcial, producto los límites que generaron los tratados de julio de 1853 a su hegemonía regional. Por cierto, en el transcurso de veinte años se embarcó en dos guerras para lograr varios objetivos, entre ellos la navegación hasta Matto Grosso de sus buques mercantes y de guerra. En la primera, logró reunir a todos los ribereños de aguas arriba contra Rosas, aunque el apoyo del Paraguay fue limitado. En la Segunda reunió a todos los ribereños de aguas abajo contra el Paraguay. Triunfó en las dos.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS TRATADOS DE NAVEGACIÓN FIRMADOS POR LA ARGENTINA Y LOS PAÍSES SUDAMERICANOS SELECCIONADOS, ENTRE 1825-1870.

4.- Introducción

En los capítulos dos y tres se puso en evidencia el alto grado de dependencia de un conjunto de países sudamericanos respecto a la fijación de sus políticas de navegación fluvial. Esta influencia decisiva tenía lugar a partir de las ideas en boga en materia de regímenes de navegación, y como resultado de la presión diplomática de tres potencias.

En este capítulo el tema se analiza desde otra perspectiva. Se trata de identificar similitudes y diferencias entre las cláusulas de navegación de los tratados suscriptos por los países sudamericanos seleccionados. En este sentido, se trabajó a partir de las colecciones de tratados del siglo XIX de Colombia, Perú, Venezuela, Argentina, Paraguay, Chile y Bolivia, junto a datos parciales de Uruguay, Brasil y México. Como se aclaró en el capítulo uno, en estos últimos tres casos no fue posible encontrar colecciones de tratados con los textos completos de los acuerdos suscriptos durante el período en estudio.

Sin perjuicio de no tratarse de un hallazgo bibliográfico, la utilización conjunta de estos materiales que datan de mediados del siglo XIX, muchos de ellos accesibles gracias a la digitalización realizada por universidades de Estados Unidos, constituye una oportunidad que no estaba disponible hasta hace algunos años. En total se consideraron más de 350 Convenciones, dentro de las cuales los acuerdos con cláusulas de navegación fueron ciento doce.

Toda esa información se utiliza para evaluar la incipiente política exterior argentina del período, en perspectiva comparada, y en relación a las tendencias y presiones que describimos en los dos capítulos previos. Lo interesante no sólo es evaluar los tratados con las tres potencias, sino incluir los celebrados por los países latinoamericanos entre sí, con Estados Unidos, y con otros países europeos. El ejercicio de comparación es también ilustrativo, en la medida que permite observar cómo actuaban distintos gobiernos cuando asumían negociaciones en las cuales no existían las mismas presiones diplomáticas o navales.

A criterio de la tesis, el abordaje del tema desde una perspectiva comparativa es útil y puede resultar aún novedoso en historia de las políticas exteriores (Klaveren, 1992: 169), además sirve para poner a prueba la hipótesis del trabajo. Esta sostiene que la falta de autonomía de la política exterior Argentina en materia de regímenes de navegación en dicho período, no fue óbice para desarrollar en ciertos períodos, al igual que otros países, estrategias que privilegiaban la integración regional o que agregaban distintas restricciones que atenuaron o inviabilizaron las concesiones realizadas al Reino Unido, Francia y Brasil.

Precisamente, una discusión vigente en la Argentina gira alrededor de la inexistencia de política exterior nacional en la mayor parte del período de estudio. Un conjunto de autores ubican su inicio en 1862, y otros a partir de 1880. Consideran que no podía haber política exterior mientras no existiera una entidad estatal consolidada (Simonoff, 2010: 27).

Como ejemplo de esta idea, Carella sostiene que un Estado se encuentra en aptitud para desenvolver su política exterior recién cuando ha adquirido soberanía, es decir, capacidad para gobernar el territorio sobre el cual se asienta (1973: 222). Por su parte, Figari sostiene que toda política exterior puede formular objetivos claros, recién cuando está respaldada por una unidad nacional funcional. Y esta unidad funcional surge cuando existe un proyecto de crecimiento interno basado en el conocimiento de las reglas de juego por las que se rigen las comunidades (1993: 44). Destaca también que la estructura básica de la política exterior argentina de la primera mitad del siglo XIX era en gran parte herencia de la época colonial (1993: 85).

En cuanto a la conformación de una entidad estatal con posibilidades de proyectar una política exterior, Simonoff cita a Oszlak cuando refiere que entre 1810 a 1862 no existió Estado Nacional. En ese lapso se fueron superando las contradicciones subyacentes en la articulación de los tres componentes, economía, nación y sistema de dominación, que conformarían al Estado Nacional (Simonoff, 2010: 27). Oslak dice también que la formación de ese Estado Nacional es el resultado de un proceso de convergencia, aunque no unívoco, de constitución de una nación y un sistema de dominación (2004: 19). En la misma línea, Panettieri argumenta que hasta que la Argentina no logró unificar e integrar todo su territorio, en 1861 y bajo la conducción de Buenos Aires, no pudo convertirse políticamente en una Nación (1986: 21).

Diferentes autores que analizan el período que se desarrolla entre la batalla de Caseros y el inicio de la presidencia de Julio A. Roca en 1880, lo consideran como un “*período de*

transición”. Rapoport (2005: 31) por ejemplo, dice que en este período se establecieron las bases político-institucionales y económicas del proceso que se inició en 1880. En tanto, Tulio Halperín Donghi en su libro “*Proyecto y Consolidación de una Nación (Argentina 1846-1880)*”, se ocupa del proceso que va desde el legado de Rosas, en el cual destaca la consolidación del país a nivel internacional, hasta las enormes dificultades para erigir un Estado que reuniera a todas las provincias luego de la batalla de Caseros, al mismo tiempo que se procuraba conformar la nacionalidad.

En base a lo dicho, resulta conveniente tomar precauciones en el abordaje del recorte temporal que abarca la tesis, y que en materia de inserción internacional bien puede llamarse pre-política exterior y proto-política exterior. Por tanto, es menester resaltar que algunos aspectos relacionados con la política interna, en el camino hacia la construcción de un Estado Nacional, fueron en ocasiones más importantes para analizar la formación de la política exterior, que variables internacionales clásicas (Ramirez; Sanchez, 2010: 40).

Aún así, resulta relevante utilizar una de las categorías básicas de los análisis de política exterior, como es el grado de autonomía para desarrollar un modelo de inserción internacional de forma independiente. Se entiende que esto no es incompatible con una etapa formativa de los Estados, en la medida que es posible clasificar la autonomía en grados y valorarla a través de procesos de largo plazo, que distinguen situaciones bien diferenciadas.

En tal sentido, tanto nuestro país como los demás países seleccionados, han sido profusamente estudiados en función de sus límites a la hora de tomar decisiones que afectan los intereses de las potencias (Muñoz, 1987: 289). A estos efectos, la tesis adscribe a los desarrollos conceptuales de Juan Carlos Puig, quien caracterizó a los países latinoamericanos durante buena parte del siglo XIX como periféricos, en tanto eran considerados más bien objetos, que sujetos del poder mundial (1975: 6).

En cuanto a la Argentina, señala Puig (1980: 149), su política exterior se caracterizó, desde la independencia hasta la primera guerra mundial, por racionalizar una “dependencia nacional” respecto de Gran Bretaña. Dicha conceptualización significaba que los grupos que detentaban el poder se fijaban objetivos propios para aprovechar al máximo posible los márgenes de esa dependencia, en algunos casos para lograr una mayor autonomía a futuro. Es decir, existía un sistema de decisiones, formalmente institucionalizado e independiente de injerencia externa, pero fuertemente condicionado desde el exterior.

El propio Puig (1975: 7) en otro texto, afirmó que durante el gobierno de Rosas, se realizó el intento de llevar a cabo otro tipo de relacionamiento externo, al que caracteriza como “autonomía heterodoxa” (1980: 153), y que era el que llevaba adelante Estados Unidos desde su Independencia. Lo definía como el aprovechamiento al máximo por parte de los grupos internos de poder, de las debilidades y errores del centro (o los centros) de poder mundial, a los cuales se encontraba adscripto. Existían fuerzas, como el ejército y la burguesía nacional, que funcionalizan esa autonomía, sin perjuicio de aceptar el liderazgo del centro en cuestiones que la o las potencias consideran cruciales.

También Muñoz (1987: 313) menciona la gran atención que la literatura sobre las relaciones exteriores de Latinoamérica presta a la importancia del contexto mundial, o del sistema internacional, como factor condicionante del comportamiento externo de los países de la región. De allí destaca la perspectiva teórica sistémica que aborda la realidad internacional de nuestros países en la cual, la versión convencional de la dependencia, visualiza a Latinoamérica como un área extremadamente vulnerable en lo relativo al ambiente externo.

Y menciona a un autor como Helio Jaguaribe, quien sostuvo, y ya no exclusivamente relacionado con el siglo XIX, la conveniencia de evaluar el grado de permisibilidad derivado de las transformaciones económicas, políticas y sociales, y de cómo, dada la naturaleza de los cambios, sólo los países mas viables de la región estaban en condiciones de alcanzar un grado relativamente alto de autonomía internacional (Muñoz, 1987: 313)⁵⁵.

Por su parte, Hobsbawm (2001b: 129) habla sobre nuestra región, cuando dice que:

“Del estatus colonial español y portugués surgía una América Latina en forma de conjunto de estados técnicamente soberanos en los que las instituciones liberales de la clase media y las leyes del consabido estilo del siglo XIX (ambas británica y francesa) se habían sobrepuesto a la herencia institucional del pasado español y portugués. (Hobsbawm; 2001b: 129).

Ahora bien, a los hechos analizados en el capítulo tres, y las consideraciones generales acerca de las restricciones a la autonomía de nuestro país en el período en estudio señaladas por los autores consignados, especialmente Puig, el presente capítulo procura

⁵⁵ Helio Jaguaribe, “autonomía periférica y hegemonía céntrica”, Estudios internacionales, vol. 12, n° 46, abril-junio de 1979, pp. 91-130, en Políticas exteriores Latinoamericanas, en La formación de la política exterior: los países desarrollados y América Latina. Edición preparada por Manfred Wilhelmy. GEL. Rial - Anuario 1987.

presentar un caso concreto de estudio. Se trata de evaluar en forma puntual lo ocurrido en materia de acuerdos de navegación, y comparar similitudes y diferencias con un conjunto de países sudamericanos seleccionados.

El análisis que sigue a continuación constituye un intento por identificar y caracterizar los márgenes de maniobra de nuestro país, en una visión comparada. A tal fin se construyó un esquema analítico en base a las distintas cláusulas de navegación utilizadas por los países en el período en estudio. Esta metodología representa el nudo de la tesis y su mayor aporte hacia la construcción de un punto de vista novedoso sobre el tema, y que no se encontró en ningún otro trabajo previo. Sus conclusiones, por tanto, ponen en perspectiva regional y temporal lo realizado por la Argentina, asignando importancia a los procesos de largo plazo, similitudes y diferencias entre países y cambios de fondo en los regímenes de navegación.

4.a. Acuerdos de navegación con cláusula de reenvío al derecho interno

Entre 1825 y 1870 la Argentina suscribió cincuenta y dos tratados⁵⁶, de los cuales veintitrés fueron de Amistad, Comercio y Navegación, más otros cuatro que, junto al restablecimiento de relaciones pacíficas, fijaron cláusulas de navegación fluvial. En comparación con los demás países seleccionados, Argentina fue el que más acuerdos de este tipo firmó, superando por diez a Venezuela, que se ubica en segundo lugar.

Entre los demás tratados, seis tuvieron por fin reconocer la independencia y tres brindaron reparaciones a súbditos extranjeros. En tanto, hubo otros de alianzas, de extradición, de correos, uno de abolición del tráfico de esclavos y otro por la contratación de un empréstito.

El que abre el período fue el tratado de Amistad, Comercio y Navegación con el Reino Unido, del 2 de febrero de 1825. En el capítulo anterior ya se describieron sus cláusulas en general, por lo cual en este punto la tesis se dedica a lo referido a la navegación fluvial. Se disponía en el segundo párrafo del artículo dos que:

⁵⁶ Colección de tratados celebrados por la República Argentina con las naciones extranjeras (1884). Publicación oficial. Tomos I, II y III. Buenos Aires. Imprenta de Juan Alsina.

*“Los habitantes de los dos países gozarán respectivamente de la franquicia de llegar segura y libremente con sus buques y cargas a todos aquellos parajes, puertos y ríos en los dichos territorios, a donde sea o pueda ser permitido a otros extranjeros llegar...”*⁵⁷

Los británicos firmaron acuerdos idénticos ese año con México⁵⁸ y Colombia⁵⁹. En el mismo segundo párrafo del artículo dos, se repetía la cláusula incluida en el firmado con la Argentina, salvo por el cambio de “plazas” por “parajes” del anglo-mexicano. Una diferencia de fondo del acuerdo mexicano en este punto, estaba en los párrafos siguientes del mismo artículo. Allí se excluía de lo acordado lo concerniente al tráfico de cabotaje, y a los buques de guerra en los puertos donde tampoco podían acceder los de los demás países.

En la misma línea, el art. 5 del anglo-argentino se separaba de la idéntica redacción que tenían los otros dos, cuando decía que no se iban a imponer derechos o cargas a los buques británicos, que no fueran los mismos que se aplicaran a los buques argentinos, siempre y cuando se tratara de embarcaciones de más de 120 toneladas. Esto podía ser interpretado como favorable al establecimiento de discriminaciones relativas al mantenimiento del cabotaje nacional.

Otra distinción, en este caso en el tratado colombiano, la reflejaba la ausencia del artículo trece del anglo-argentino, que determinaba ante el caso de la muerte intestada de un súbdito británico, la competencia del cónsul para nombrar un curador que se encargara de esos bienes, dando noticia a las autoridades locales. Esto significaba que las autoridades nacionales no tenían competencia para estos casos, y se fijaba una virtual extraterritorialidad.

La cláusula séptima de los tres tratados determinaba que sólo serían considerados buques mexicanos, argentinos o colombianos, respectivamente, los que hubieran sido construidos en esos países, y cuyo capitán y $\frac{3}{4}$ parte de su tripulación fuera de ese origen. En el caso mexicano se agregaban a los buques que fueran apresados y reconocidos como buena presa. Esta disposición perjudicaba notoriamente el aprovechamiento de las supuestas ventajas que podían desprenderse del tratado, en tanto, la gran mayoría de los buques que comerciaban, al menos en el Río de la Plata, no habían sido fabricados en el país, y su tripulación era extranjera. Directamente puede

⁵⁷ Colección de tratados celebrados por la República Argentina con las naciones extranjeras (1884). Publicación oficial. Tomo II. Buenos Aires. Imprenta de Juan Alsina. Pag. 52.

⁵⁸ El Tratado se encuentra en el Anexo Documental.

⁵⁹ Colección de Tratados Públicos, Convenciones y Declaraciones diplomáticas de los Estados Unidos de Colombia (1866). Imprenta Echeverría hermanos. Bogotá. Pag. 48.

decirse que esta cláusula anulaba todos los beneficios potenciales en materia de navegación para los países latinoamericanos.

Esta última afirmación vuelve interesante una comparación entre estos tratados y el acuerdo desigual de Nanking de 1842, que dio fin a la primera guerra del Opio, en la medida que tuvieron algunas similitudes. Tal es el caso de las disposiciones relativas a la protección y seguridad de la vida y propiedades de los ciudadanos en los territorios de la otra parte. Lo mismo cabe para el tratamiento de los aranceles aduaneros, aunque en el caso de los chinos se fijarían topes para esos tributos, mientras que en el caso americano, los británicos acordaron únicamente establecer el principio de no discriminación para sus productos respecto de los de otros países.

Similar fue el tratamiento a la apertura de los puertos al comercio. Los acuerdos americanos no fijaban más que la igualdad de trato respecto de otras naciones, y no especificaban puertos en particular, lo cual puede hablar de cierto desinterés en ese momento por aprovechar vías de acceso a las provincias mediterráneas y sus acotados mercados. Si bien en el caso chino los puertos fueron señalados específicamente, no creemos que haya existido alguna diferencia en la concepción de la doctrina de navegación respecto de los primeros acuerdos con los países americanos.

Por su parte, las diferencias notorias con los acuerdos americanos se encuentran en lo relativo a la cesión de los chinos en materia territorial, de política aduanera y de reparaciones de guerra. Todo esto marca un contraste con la relativa simetría de los acuerdos suscritos por Gran Bretaña con países de nuestra región.

El caso es que la suscripción de los acuerdos de 1825, casi idénticos y simultáneos, pese a encontrarse a miles de kilómetros de distancia, hablan de la eficacia de los diplomáticos británicos en conseguir sus objetivos, apenas meses después de haber llegado a tierras relativamente remotas como las nuestras, y con culturas tan distintas a la europea. Figari (2004: 100) caracteriza a estos acuerdos como una expresión de la división internacional del trabajo. Nuestros países se comprometían a tener paz regional, una política exterior centralizada y un orden interno. Todo esto se incluía bajo la idea de no entorpecer el desarrollo comercial de los intereses británicos en América Latina.

En este sentido, Vázquez Presedo cita una nota famosa de Canning al ministro británico en París, comentando los resultados de las acciones en la América Española recientemente independizada:

“La hazaña está hecha; el clavo está sacado...la América Española es libre y, si no echamos a perder lastimosamente nuestro negocio, será inglesa”⁶⁰.

Por último, y fundamental, la cláusula de navegación no dejaba lugar a interpretaciones sobre doctrinas liberales o restrictivas de navegación. Sólo se limitaba a enunciar que era cada país el que asignaba los sitios autorizados para la navegación de los buques extranjeros, y los puertos donde comerciar. Estos podían ser uno o diez, de acuerdo a los intereses del país anfitrión. En lugar de libre navegación, los tratados garantizaban el acceso, al menos, a un puerto, y con cierta estabilidad en términos de tarifas aduaneras e impuestos al tráfico.

Dos años más tarde de la firma de estos acuerdos, el Reino Unido firmó uno con Brasil, que se consideró en el capítulo anterior. En el art. 10 se daba una curiosidad que lo diferencia de los firmados por sus pares latinoamericanos, e implica una apertura comercial mayor, que lo acerca a los casos de los acuerdos desiguales asiáticos, analizados en capítulo tres. En dicho artículo se invierte totalmente la cláusula de apertura de puertos. En los casos de México, Argentina y Colombia se permite la navegación exclusiva hasta los puertos habilitados a extranjeros que serán determinados por los países hispanoamericanos. En cambio, en el anglo-brasileño, se dice que la libertad de navegación y comercio incluye a todos los puertos, ciudades y territorios, excepto los que hubieran sido vedados expresamente para naciones extranjeras.

Fuera de este caso excepcional de inversión de la regla, la cláusula a la que el trabajo llama en adelante *“de reenvío al derecho interno”* fue la más habitual entre todos los acuerdos de navegación que firmaron los países seleccionados en todo el período en estudio. De los ciento doce acuerdos de este tipo, cuarenta y uno la utilizaron, sin encontrarse sesgos temporales. Así como estuvo presente en estos tres acuerdos de 1825, también se usó en cinco acuerdos de la década de 1860. El último que registramos fue firmado en 1870 por Sarmiento con Bélgica, en un Tratado de Amistad, Comercio y Navegación.

Otro dato relevante tiene que ver con que fue la cláusula que se utilizó en la mayoría de los acuerdos firmados con países europeos. Fueron treinta, contra sólo once con países americanos, de los cuales en cinco oportunidades se trató de Estados Unidos, una de México, y otro de Costa Rica. Es decir, países que no forman parte de América del Sur. Sólo en cuatro oportunidades los países sudamericanos decidieron regirse entre sí por

⁶⁰ Vázquez Presedo, Vicente. *Auge y decadencia de la economía argentina desde 1776*. Academia Nacional de Ciencias Económicas. (Buenos Aires, 1992). Pág.21. *Poner la cita de la cita.*

esta cláusula que admitía llegar únicamente hasta los puertos y ríos que la legislación interna considerara habilitados para buques extranjeros.

Perú y Colombia fueron de los países seleccionados los que más utilizaron esta cláusula, que si bien admite una mayor libertad para modificar el régimen de navegación sin estar limitado por lo acordado internacionalmente, eso no significa un logro para los países sudamericanos. Al menos en el caso de los acuerdos de 1825 que se acaban de considerar, fueron los enviados británicos quienes propusieron su inclusión.

En cuanto a cantidades, Perú⁶¹ la utilizó en nueve oportunidades sobre catorce tratados de navegación en todo el período en estudio, mientras que Colombia la registró en diez ocasiones sobre dieciséis convenciones. En el caso peruano, los cinco acuerdos que escapan a la *regla del reenvío*, incluyeron cláusulas que, según se verá más adelante, son las características del país con el cual se firmaba el acuerdo. En el tratado con Chile de 1835, por ejemplo, se aplica la *cláusula de la nación más favorecida*; en el caso de Brasil de 1851, *libre navegación para ribereños*; con Colombia en 1829, 1858 y 1870 *libre navegación de ríos fronterizos y costas como si fueran nacionales*. El único acuerdo sin una sencilla clasificación, resulta el celebrado con Costa Rica (1857), país con el cual Perú acordó también *la libre navegación como si los buques fueran nacionales*.

Por su parte, además del *reenvío al derecho interno*, que Colombia⁶² utilizó con el Reino Unido (1825), Portugal (1857), Francia (1844), Cerdeña (1847) y los Países Bajos (1829), Hamburgo (1854) y los americanos Ecuador (1856) y Venezuela (1842), solo utilizó dos tipos adicionales de cláusulas de navegación. Al igual que Perú, utilizó la CNMF en el acuerdo con Chile (1844), mientras que en las otras cinco oportunidades incluyó el *trato nacional*, que se desarrolla más adelante.

En los acuerdos con Francia de 1856, y el Reino Unido de 1866, se sumó en el primero al *reenvío al derecho interno* la cláusula de la nación más favorecida (CNMF) para el cabotaje y los puertos de escala, mientras que en el segundo, con los británicos acordaron la *cláusula de reenvío*, sumada a la CNMF que virtualmente les hacía extensivo todo lo concedido a Francia.

⁶¹ Aranda, Ricardo (1892). Colección de Tratados celebrados desde la Independencia. Publicación oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores. Tomo III. Imprenta del Estado. Lima.

⁶² Colección de Tratados Públicos, Convenciones y Declaraciones Diplomáticas, de los Estados Unidos de Colombia (1866).. Bogota. Imprenta de Echeverría hermanos.

En el caso de Chile, firmó cinco acuerdos en los cuales utilizó la regla del *reenvío al derecho interno*. Cuatro de ellos fueron con países europeos: Gran Bretaña, Francia, Cerdeña y Prusia. El único con un país latinoamericano de este tipo fue con la Confederación Argentina en 1855.

Tres fueron los acuerdos con *cláusula de reenvío* suscriptos por gobiernos bolivianos. Dos tuvieron lugar con Estados Unidos (1836, 1858) y uno con el Reino Unido (1837). Vale consignar que Bolivia fue el país que menos acuerdos de navegación celebró en todo el período en estudio, si se consideran únicamente a los que alcanzaron ratificación legislativa. Fueron ocho, contra un total de 14 acuerdos de navegación, frente a un número total de 53 tratados de todo tipo, que lo coloca en el segundo lugar luego de Argentina.

Uno solo fue el tratado rubricado por Paraguay que adoptó el sistema de *reenvío al derecho interno*, bajo la clásica fórmula de “*libre navegación hasta los puertos abiertos al extranjero*”, es decir hasta la Villa del Pilar. Su contraparte fue Brasil y la convención tuvo lugar en 1844. Es importante destacar que sólo se usó una vez, pues en la medida que lo resuelto no satisfacía el interés brasileño por llegar por vía fluvial a Matto Grosso, la diplomacia imperial se ocuparía en adelante de obtener mayores concesiones a medida que se sucedieron nuevos tratados.

En tanto, el único tratado de navegación firmado por Venezuela con un país sudamericano hasta 1860, fue el que tuvo lugar en 1842 con Colombia, donde fijaron la *cláusula de reenvío*. Mientras que los acuerdos de navegación alcanzados por el gobierno de Caracas con países europeos utilizaron todos ellos la *cláusula de reenvío* (Reino Unido, 1834; Ciudades Ansiáticas, 1837; Dinamarca, 1838; Francia, 1843; Bélgica, 1858; Italia, 1861; Dinamarca, 1862), salvo los que tuvieron lugar con Francia en 1833, y Suecia y Noruega en 1840, que fijaron la Cláusula de la Nación Más Favorecida, que se considera a continuación.

4.b. Acuerdos de navegación con cláusula de nación más favorecida

En 1827, Bernardino Rivadavia firmó el segundo acuerdo de Amistad, Alianza, Comercio y Navegación del país. Esta vez la contraparte fue Chile⁶³. En los considerandos y primeros artículos se ratificaba la amistad y buena relación que existía

⁶³ Colección de tratados celebrados por la República Argentina con las naciones extranjeras (1863). Publicación oficial. Buenos Aires. Imprenta y Litografía a vapor bernheim y Boneo. Pag. 66.

desde los años previos de la lucha por la emancipación, y se juraban combatir frente a la cualquier dominación extranjera. Eliminaban el servicio militar obligatorio, así como los préstamos forzosos. Se admitía el establecimiento de cónsules y se repetía la cláusula incluida en el acuerdo británico, donde estos podían hacerse cargo de nombrar curadores para las sucesiones intestadas, dando cuenta a las autoridades locales.

Resultaba simétrico en todos sus artículos, y no reflejaba más que la aspiración de regularizar el tráfico comercial que naturalmente se desarrollaba desde años atrás, a lo que se sumaba la reedición de la alianza para enfrentar las amenazas extranjeras. Introducía también referencias que habilitaban a brindar un *trato nacional* a comerciantes del otro país, dando cuenta de la intención de otorgar beneficios adicionales a los países de la región, por sobre el simple trato no discriminatorio respecto de otros extranjeros que mencionaban los acuerdos con Gran Bretaña.

En relación a la navegación fluvial, el art. 15 disponía lo siguiente:

“Los buques pertenecientes a ciudadanos de cualquiera de las dos Repúblicas Contratantes gozarán de la franqueza de llegar segura y libremente a todos los Parajes, Puertos y Ríos de dichos territorios a donde sea permitido llegar a los ciudadanos o súbditos de la nación más favorecida”⁶⁴.

Esta cláusula igualaba a los buques chilenos con los británicos, que también gozaban de la disposición que extendía a sus connacionales cualquier beneficio que se conceda a otra nación, por haberlo establecido así en 1825. No obstante, en la medida que existía la libertad para todas las banderas de navegar hasta el puerto de Buenos Aires, no había privilegios otorgados a ninguno, como para que operara la *cláusula de la nación más favorecida*, en adelante CNMF.

Esta cláusula fue de aplicación repetida en el conjunto de acuerdos de todo tipo que firmaron los países seleccionados, como por ejemplo en el acuerdo entre Francia y la Confederación Argentina, conocido como Arana-Mackau, por el cual se puso fin en 1840 al bloqueo naval del puerto bonaerense. Por su intermedio, Francia accedió a los beneficios concedidos a los británicos en 1825, aunque la cláusula no se refería expresamente a la navegación fluvial.

Junto al Tratado entre Chile y la Argentina de 1827, la CNMF estuvo presente en otros siete acuerdos suscriptos por los países seleccionados en el período en estudio. Lo que tenía de útil, era que no cristalizaba el régimen adoptado, sino que podía modificarse en

⁶⁴ Colección de tratados celebrados por la República Argentina con las naciones extranjeras (1863). Publicación oficial. Buenos Aires. Imprenta y Litografía a vapor bernheim y Boneo. Colección de Tratados. Pag. 69.

función de las concesiones que cada país realizara, aunque fuera a una sola nación. Vale decir que cinco de los ocho acuerdos con ésta cláusula fueron firmados por Chile⁶⁵, lo cual revela algún tipo de predilección de este país por reproducir esa fórmula para regular su navegación en forma bilateral. Salvo el caso de España (1844), los otros cuatro acuerdos del país trasandino fueron con países latinoamericanos: Perú (1835), Colombia (1844), México (1831) y el mencionado con Argentina (1827).

Chile también incluyó en sus acuerdos con Estados Unidos (1832) y Bélgica (1858) la CNMF, pero no se los considera en la lista precedente pues tenían una excepción importante que los volvía diferente del resto. No se aplicaba dicha cláusula cuando se realizaban concesiones a países de la región.

De este modo, por medio de la CNMF el país trasandino logró establecer un sistema que rigió durante décadas, por el cual le eran extendidos los beneficios que los demás países sudamericanos reconocían a cualquier nación. Además, la discriminación a favor de la integración regional que logró incluir en los acuerdos con Estados Unidos y Bélgica, deben considerarse como un elemento importante a la hora de valorar positivamente el grado de autonomía de Chile para fijar su régimen de navegación fluvial, en beneficio de los países vecinos.

Argentina utilizó sólo una vez más, durante la presidencia de Bartolomé Mitre, la CNMF. Fue en el caso del Tratado de Reconocimiento, Paz y Amistad de 1863 con España, que sería idéntico al firmado por Alberdi en 1859, salvo por el artículo referido a la obtención de la ciudadanía. La cláusula se declaraba aplicable en materia de comercio, aduana y navegación.

El otro país que aplicó en dos oportunidades la CNMF fue Venezuela, y también con países europeos. En la primera ocasión se trató de una de las acciones que inauguraron su vinculación internacional como país independiente, en el marco de un Tratado de Amistad, Comercio y Navegación con Francia, del año 1833. La segunda oportunidad correspondió al Tratado de Amistad, Comercio y Navegación del año 1840 con Suecia y Noruega.

Un caso que en razón de la fecha de su celebración quedó fuera de la periodización de la tesis fue la aplicación de la CNMF que tuvo lugar en un acuerdo de Paz, Amistad, Comercio y Navegación entre Colombia y Estados Unidos en 1824. Por tal motivo, nos

⁶⁵ Colección de Tratados celebrados por la República de Chile con Estados Extranjeros (1857). Tomo I. Imprenta Nacional. Santiago de Chile.

limitamos a mencionarlo. Su relevancia está más vinculada a formar parte del conjunto de tratados que suscribió Simón Bolívar mientras estuvo al frente de Colombia. Además, fuera de este acuerdo, único con dicha cláusula en los siguientes cincuenta años de relaciones exteriores colombianas, durante la década de 1820 el país se caracterizó por un tipo especial de cláusula de navegación: *el trato nacional*.

4.c. Acuerdos de navegación con cláusula de trato nacional

El *trato nacional* implicaba ir un paso más adelante que lo fijado por la CNMF, pues extendía beneficios concedidos a otros extranjeros a los propios nacionales. Existió entre los países seleccionados un antecedente importante que tuvo lugar incluso antes del reconocimiento de las independencias por parte de las potencias europeas. Se trató del gobierno de Colombia entre 1822 y 1829, bajo el mandato de Simón Bolívar.

Durante esa década del veinte, la incipiente política exterior del gobierno colombiano al mando de Simón Bolívar, procuró fortalecer los vínculos entre las repúblicas en formación que nacían con la independencia. Otorgarse mutuamente el “*trato nacional*” en materia comercial, fue la forma más profunda de integración regional que podía considerarse en dicho período.

Como puede observarse en el cuadro presentado a continuación, existieron en los acuerdos de Colombia de esa década distintas variantes en los regímenes de navegación adoptados, de acuerdo a si se trataba de naciones europeas o americanas. Para estas últimas, las concesiones eran mayores y representaban privilegios que no se extendían al resto, en clara discriminación de los intereses de las potencias extracontinentales.

En los casos de los tratados con México y Buenos Aires, alejados del escenario geopolítico colombiano, directamente no se consideró la navegación fluvial entre sus artículos, mientras que se acordó el *trato nacional* para Perú (1822), Chile (1822) y Centroamérica (1825). Naturalmente, no se mencionaba a Ecuador y Venezuela, o Panamá, porque ya formaban parte integrante del Estado colombiano. También existía una diferencia entre los Estados Unidos y Europa, pues se concedía a los norteamericanos la CNMF, como se mencionó antes.

En definitiva, cabe resaltar el alto margen de maniobra demostrado por Colombia en su política exterior de esos años, al punto de fijar el régimen de navegación que en cada

caso le convenía a su activa acción internacional, discriminando entre unos y otros. Pese a no haberse extendido en el tiempo más allá de la década de 1820, como en el caso chileno, fue mayor su compromiso por poner en vigencia un régimen de navegación diferenciado para los países de la región y los que no lo eran.

Tipo de Tratado firmado por Colombia	Año	País firmante	Régimen de navegación
Tratado Unión, Liga y Confederación (alianza)	1822	Perú	Libre entrada y salida en los puertos como los nacionales
Tratado Unión, Liga y Confederación (alianza)	1822	Chile	Libre entrada y salida en los puertos como los nacionales
Tratado de Amistad y Alianza (alianza)	1823	Buenos Aires	No menciona
Tratado de Amistad, Unión, Liga y Confederación (alianza)	1823	México	No menciona
Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación	1824	Estados Unidos	Libre acceso a las costas y privilegios de la nación más favorecida
Tratado de Unión, Liga y Confederación (alianza)	1825	Prov. Unidas de Centro América	Libre entrada y salida en los puertos como los nacionales
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1825	Gran Bretaña	Libre navegación en los ríos y puertos permitidos al extranjero
Tratado de Amistad, Navegación y Comercio	1829	Países Bajos	Libre navegación en los ríos y puertos permitidos al extranjero

Tratado de paz	1829	Perú	Libre navegación en los ríos fronterizos como nacionales
----------------	------	------	--

Fuente: Colección de Tratados Públicos, Convenciones y Declaraciones diplomáticas de los Estados Unidos de Colombia (1866). Imprenta Echeverría hermanos. Bogotá. Elaboración propia.

Ahora bien, esa coherencia en la aplicación del régimen de navegación formulada por Bolívar no se extendió más allá de su muerte. En los años posteriores a 1830 y hasta 1866, los sucesivos gobiernos colombianos suscribieron veintitrés tratados, de los cuales doce incluyeron cláusulas de navegación. El *trato nacional* volvió a registrarse en los acuerdos con Ecuador de 1832, y Perú de 1858.

Pero con Venezuela, un país con el cual había estado integrados hasta hacía una década, se estipuló en la Convención de Amistad, Comercio y Navegación de 1842⁶⁶ que ambas naciones gozarían de la “*Libre Navegación en los ríos nacionales abiertos al extranjero*”, es decir la cláusula de *reenvío al derecho interno*, aunque para los ríos comunes sí se otorgaban el *trato nacional*. También, como ya se mencionó cuando se trató esta cláusula en particular, con Ecuador en el tratado de 1856 se sujetó la navegación a la “*libre navegación en ríos y puertos abiertos al extranjero*”.

Este retroceso en cuanto a la navegación de los ríos acordado para los países de la región no sería relevante, si no fuera porque en 1846, en el Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación firmado entre Colombia y Estados Unidos, se concedieron la *libre navegación en las costas a ciudadanos de ambas partes, como si fuesen naturales de la otra*. Esto significaba que se daba *trato nacional* a los buques norteamericanos, mientras que los venezolanos y ecuatorianos, dos países fronterizos con Colombia y con un origen común, estaban sujetos a las reglamentaciones dispuestas para los extranjeros. De todas maneras, Colombia no fue el único caso en el cual se rompió la lógica de otorgar *trato nacional* a los países de la región. Venezuela hizo lo propio cuando todavía asomaba a la vida independiente en 1836, y otorgó *trato nacional*, salvo para el cabotaje, a Estados Unidos. Y reiteró la misma cláusula en 1860, en la Convención de Amistad, Comercio y Navegación firmada con los norteamericanos.

Algunas similitudes con estos casos se registran en la experiencia de los acuerdos alcanzados por Bolivia. Pero esta vez, no fue Estados Unidos el país que consiguió el

⁶⁶ Colección de Tratados Públicos de Venezuela (1910). Edición Oficial. Imprenta Nacional. Caracas.

privilegio del *trato nacional*. Entre 1834 y 1837, el gobierno encabezado por Andrés de Santa Cruz firmó tres acuerdos de navegación: el primero de ellos en 1834 brindando *trato nacional* a Francia, en el segundo en 1836 con Estados Unidos se fijó la *cláusula de reenvío*, lo mismo que en el caso del Reino Unido en 1837, como ya se mencionó.

La concesión realizada a Francia por Bolivia, constituyó el único caso de *trato nacional* a un Estado europeo que se encuentra en todas las colecciones de tratados de los países seleccionados.

Por último, en 1865 se suscribieron los tratados de Alianza Defensiva Americana, de Paz, de Correos, y de Comercio y Navegación, con Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú, Bolivia y Salvador. En el último de ellos los firmantes se otorgaban mutuamente el *trato nacional*. De todas formas, la mayor parte de los países no los ratificaron.

4.d. Acuerdos de libre navegación para ribereños

Las negociaciones de paz iniciadas para finalizar la guerra entre la Argentina y Brasil encontraron al Reino Unido como mediador, y a Manuel García, el mismo que había negociado el tratado con los británicos en 1825, como enviado ante la Corte de Río de Janeiro. El tratado alcanzado en mayo de 1827 obtendría un rotundo rechazo en Buenos Aires por la entrega de la Banda Oriental al Brasil, a pesar del triunfo de las armas argentino-uruguayas en Ituzaingó. A raíz de la derrota diplomática, García perdería su puesto, y junto con la desaprobación de la Constitución de 1826, Rivadavia siguió su suerte en julio de 1827 (Ferns, 1966: 191; Busaniche, 1982: 471).

La nueva redacción del Acuerdo de Paz llevada a cabo un año después, le permitía al Brasil acceder a Matto Grosso por vía fluvial. Aunque la cláusula nunca fue operativa, como vimos en el capítulo anterior, constituyó el primer antecedente nacional de libre navegación para los países firmantes:

“las altas partes contratantes se comprometen a emplear los medios que estén a su alcance, a fin de que la navegación del Río de la Plata, y de todos los que desaguan en él, se conserve libre para el uso de los súbditos de una y otra nación, por el tiempo de quince años en la forma que se ajustare en el tratado definitivo de paz”⁶⁷.

Como también vimos en el capítulo anterior, esta preocupación del gobierno de Río de Janeiro por acceder a sus territorios interiores por vía fluvial, representó una razón de

⁶⁷ Colección de Tratados celebrados por la República Argentina con las naciones extranjeras. Publicación Oficial. Imprenta y Litografía a vapor Bernheim y Boneo. Buenos Aires. 1863. Pag. 80.

peso para buscar la libre navegación para sus buques en el Río de la Plata y sus afluentes.

Ese mismo interés estuvo presente en las cláusulas de navegación de los acuerdos de mayo y noviembre 1851 que Brasil alcanzó con Entre Ríos y Corrientes⁶⁸, y que terminaron por definir la campaña de Caseros, y el exilio de Rosas. En el primero de esos acuerdos se decía que Corrientes y Entre Ríos consentirían a los Estados Aliados, es decir a Brasil y Uruguay, la libre navegación del Paraná donde fueran ribereños. En tanto, por el segundo, ambas provincias se comprometían para que el nuevo gobierno argentino admitiera la libre navegación para los Aliados y el Paraguay.

Luego llegaron los acuerdos de 1856 y 1857 entre la Confederación y Brasil, también considerados en el capítulo tres, por los cuales se concedieron mutuamente la libre navegación de los ríos Paraná, Uruguay y Paraguay. A su vez, restringieron la posibilidad de que terceros países practicaran el comercio de cabotaje, la libre navegación de los afluentes, el acceso a puertos que no estuvieran habilitados y el tránsito de buques de guerra.

En total, la Argentina firmó nueve tratados acordando *la libre navegación para los países ribereños*, y en todos los casos tuvo como contrapartes al Brasil, Paraguay y Uruguay. Esto la convierte en el país que más utilizó esta cláusula. Quien le sigue en cantidad es Paraguay con cuatro acuerdos con este régimen de navegación, que observó en dos oportunidades con Argentina y dos con Brasil, a lo largo de la década de 1850.

En el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación de 1855, Brasil y Paraguay establecieron la fórmula de *libre navegación en donde fueran ribereños*, pero continuando con la cláusula de acceso sólo a los puertos utilizados. Mientras que en la Convención de 1856 se aplicaba la misma disposición que en el anterior, pero se sumaba la posibilidad de permitir el paso de barcos de guerra por los ríos paraguayos, aún con severas restricciones.

Los otros tres países que tuvieron un caso cada uno de *navegación exclusiva para ribereños* tienen en común la contraparte: Brasil. Se trata de Perú en 1851, en un acuerdo que se analizó en el capítulo anterior, Bolivia y Venezuela. Bolivia suscribió en 1867 un abarcativo acuerdo de amistad, límites, comercio y navegación, en cuya redacción se plasmó que se concedían mutuamente la *libre navegación y comercio de sus ríos navegables*. En tanto, Venezuela firmó en 1860 un tratado con éste régimen

⁶⁸ Colección de Tratados celebrados por la República Argentina con las naciones extranjeras. Publicación Oficial. Imprenta y Litografía a vapor Bernheim y Boneo. Buenos Aires. 1863. Pag. 200 a 219.

particular, y lo destacable es que sólo en ese caso concedió a un país de la región un trato más beneficioso que el otorgado a los europeos, aunque no se acercaba al *trato nacional* concedido a Estados Unidos en dos oportunidades.

Tal como se consideró en el capítulo tres, de manera explícita el Imperio del Brasil buscó lograr con sus países fronterizos acuerdos con ésta cláusula de navegación que beneficiaba sus intereses.

4.e. Limitaciones a la navegación: los casos de Paraguay y la Confederación Argentina

De los catorce acuerdos de navegación⁶⁹ alcanzados por Paraguay, cinco de ellos los realizó con Brasil. Como rasgo distintivo, los gobiernos paraguayos colocaban en los artículos de sus tratados los límites hasta donde estaba permitida la navegación. Se mencionaban expresamente los puertos, a diferencia de los demás consignados hasta aquí. Esa fue la forma elegida por este país mediterráneo para ceder sólo en parte a los intereses de las tres potencias y de los demás países con los cuales firmaba acuerdos. Se podía navegar hasta la Villa del Pilar, como en el tratado con Corrientes de 1841, o hasta Asunción sobre el Paraguay, y Encarnación en el Paraná, para el caso de los acuerdos con Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y Cerdeña de 1853.

Con Brasil firmó una convención en 1844, que ya se consideró, adoptando el sistema de *reenvío al derecho interno*. Pero lo interesante es observar cómo la tendencia a partir de allí fue hacia ir cediendo en cada oportunidad un poco más, camino a la definitiva libre navegación que se materializó en los arreglos de paz posteriores a la guerra de la Triple Alianza. Por ejemplo, en el Tratado de Alianza Defensiva que suscribieron con Brasil en 1850, bajo el supuesto de un ataque de la Confederación Argentina a cualquiera de los dos países, se fijó una cláusula de navegación que planteaba un compromiso de las dos partes por lograr la *libre navegación* del Paraná hasta el Río de la Plata, práctica que Rosas impedía.

A su vez, en el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación de 1855, si bien brasileños y paraguayos establecieron la fórmula de *libre navegación en donde fueran ribereños*,

⁶⁹ Colección de Tratados y Actos Internacionales de la República del Paraguay (de 1811 a 1885) con países Americanos (1989). Compilación a cargo de Enrique Bordenave y Leila Rachid de Racca. Tomo I. Instituto Paraguayo de Estudios Geopolíticos e Internacionales. Biblioteca de Estudios Paraguayos, Volumen seis. Segunda Edición. Asunción.

Paraguay continuó limitando el acceso a sus ríos navegables hasta los puertos determinados. Mientras que en la Convención de 1856 se aplicaba la misma disposición que en el anterior, pero se sumaba la posibilidad de permitir el paso de barcos de guerra por los ríos paraguayos, aún con severas restricciones.

Corresponde notar que, en la medida que a Brasil le importaba más *la libre navegación* que el intercambio comercial con puertos paraguayos distintos a los habilitados, acordaba la combinación de libre navegación de los ríos para ambos ribereños, con restricciones en cuanto a los puertos a utilizar.

Finalmente, en el acuerdo de 1858 de Paraguay y Brasil, se incluyó la fórmula de *libre navegación para todas las banderas*, tal cual había sancionado la Confederación Argentina en 1853, y el libre acceso hasta los puertos habilitados, que vía legislación nacional seguían siendo restringidos. Además se excluía de la navegación de terceros países a los afluentes del Paraná y Paraguay, y al ejercicio de la práctica del cabotaje. Los buques de guerra brasileños podían pasar sólo de a tres por el río Paraguay y no superar las 600 toneladas y ocho bocas de fuego.

No obstante, las dificultades entre Paraguay y Brasil continuaron, como puede observarse al considerar el reclamo por la libre navegación de los ríos paraguayos que se incluyó en el Tratado de la Triple Alianza de 1865, ya mencionado. Allí, se especifica que se brindaría a los aliados trato nacional y libre navegación en los ríos de la cuenca del Plata⁷⁰. Sin dudas, el margen de maniobra paraguayo para limitar, aún vía reglamentaria, la navegación por sus ríos sólo pudo mantenerse hasta su derrota en esta guerra, ocurrida entre 1865 y 1870.

También debió ceder el gobierno de Asunción, cuando en 1859 una flota norteamericana con miles de infantes remontó el Paraná para exigir un desagravio e indemnizaciones por un buque de su bandera atacado por baterías paraguayas (Peterson; 1985: 203).

Del acuerdo previo que habían alcanzado ambas naciones en 1853, se ampliaron las libertades para los buques norteamericanos, de tal forma que a partir de lo resuelto en 1859, fue *libre la navegación del Paraguay hasta el Brasil, y el Paraná en toda su extensión*, limitado sólo por reglamentos policiales y fiscales.

⁷⁰ Colección de tratados celebrados por la República Argentina con las naciones extranjeras (1884). Publicación oficial. Tomo II. Buenos Aires. Imprenta de Juan Alsina.

Por otra parte, así como el Paraguay dificultaba hasta donde podía el paso de buques mercantes, y sobre todo de guerra por su territorio, durante años reclamó para sí la *libre navegación hasta el mar*. Esta intención fue plasmada en dos acuerdos. Uno con Corrientes en 1844, en el cual se reconocían mutuamente la libre navegación del Paraná y el Plata, aunque sin efectos prácticos pues ninguno de ellos tenía el control de la desembocadura del Paraná, y el ya mencionado con Brasil de 1850.

Ocurría que el gobierno de Juan Manuel de Rosas (1829-1832, 1835-1852), era aún más restrictivo que el paraguayo respecto de los ríos que bañaban las costas de la Confederación Argentina. No sólo limitaba el acceso de los buques extranjeros al puerto de Buenos Aires, sino que no admitía ninguna flexibilidad en materia de libre navegación en los ríos, siquiera para los demás ribereños de aguas arriba.

Los acuerdos celebrados con Francia (1850) y el Reino Unido (1849), luego de varios años de bloqueos y enfrentamientos, implicaron el reconocimiento de ambas naciones europeas del régimen cerrado fijado por la Confederación. En los artículos cuatro y seis se decía que el Reino Unido y Francia: “*reconoce ser la navegación del río Paraná una navegación interior de la Confederación Argentina, y sujeta solamente a sus leyes y reglamentos, lo mismo que la del río Uruguay en común con el Estado Oriental*⁷¹”.

En ningún otro acuerdo de los más de trescientos considerados se realizó un reconocimiento de este estilo por parte de las dos de las principales potencias navales del mundo, que apenas unos años antes habían humillado a China en la guerra del Opio. Significaba ir contra las tendencias liberales en boga en Europa y en crecimiento en Sudamérica. Resulta tan excepcional este caso, que junto con la experiencia de *trato nacional* promovida por Bolívar, y las excepciones a la CNMF a favor de la integración regional dispuesto por los chilenos, el ejemplo de Rosas se constituye como la mayor expresión de autonomía en la toma de decisión respecto del régimen de navegación a adoptar.

Lo hecho por Rosas implicó un mayor grado de contradicción con los intereses de las potencias que lo adoptado por Bolívar, pues este actuó en la década de 1820, cuando aún las relaciones políticas entre las nacientes repúblicas sudamericanas con países como Francia y Gran Bretaña, no estaban demasiado desarrolladas, y tampoco las presiones para adoptar regímenes de navegación liberales. Es decir que la capacidad de

⁷¹ Colección de Tratados celebrados por la República Argentina con las naciones extranjeras. Publicación Oficial. Imprenta y Litografía a vapor Bernheim y Boneo. Buenos Aires. 1863. Pag. 175.

presión política de las potencias, así como el auge de los regímenes más liberales de navegación, todavía no estaban tan presentes en la región.

En cuanto a la cláusula en sí, el reconocimiento de la soberanía argentina para disponer el régimen de navegación, no implicaba otra cosa más que la reafirmación del *reenvío al derecho interno*, resuelto en 1825 con el Reino Unido y extendido en 1840 a Francia. Los europeos no lograron que la Confederación hiciera un cambio de régimen interno, y reafirmaron con su reconocimiento la legitimidad para continuar con la política de *cierre absoluto*, que se considera en el capítulo siguiente. Los acuerdos entre Paraguay y Brasil de 1850, y los posteriores con Uruguay, Entre Ríos y Corrientes de 1851, son consecuencia del desacuerdo de estos actores del Litoral rioplatense con los tratados de 1849 y 1850 con los europeos.

4.f. Libre navegación vía tratados y leyes

La derrota de Rosas en febrero de 1852 produjo el fin de la doctrina que el gobernador de Buenos Aires defendía para los ríos. En adelante, la Confederación Argentina adoptaría la *libre navegación de los ríos* como una prioridad de su política.

En este apartado, la comparación entre los distintos acuerdos se concentra en la Argentina, en la medida que durante el mandato de Urquiza (1852-1860) al frente de la Confederación se suscribieron 15 de los 27 acuerdos de navegación de todo el período en estudio. Al mismo tiempo, ningún otro país de la región concluyó acuerdos comparables a los argentinos de julio de 1853, y no rompieron la lógica de sus regímenes de navegación tal como hizo la Argentina. Más aún, la mayoría de los países, tal como se vio en el capítulo dos y vuelve a considerarse en el presente, adoptó el régimen de libre navegación vía legislación interna, mientras continuaron utilizando en la mayoría de los casos el *reenvío al derecho interno* como cláusula general. De allí la particularidad regional de la Argentina y la necesidad de considerar sucesivamente los distintos acuerdos del período que comienza en 1852, en los cuales se procurará identificar continuidades y rupturas.

El primero de esos acuerdos fue el Tratado de Límites, Amistad, Comercio y Navegación, firmado con Paraguay el 15 de julio de 1852, donde además de acordar la navegación de los ríos, el elemento principal fue el reconocimiento de la independencia del Paraguay y la fijación de límites entre las dos naciones. Esta última cuestión sería el

motivo por el cual el acuerdo no sería ratificado, pues se entendió que el negociador había cedido demasiado a las aspiraciones territoriales del Presidente López (Bosch, 1970: 261).

De los artículos cinco al once, se establecieron una serie de cláusulas vinculadas con la navegación, cuyas aspectos más importantes son los siguientes. En los art. 5, 6 y 11 acordaron la navegación para ambos países del río Bermejo, la imposibilidad de establecer construcciones militares sobre sus márgenes, y el compromiso para lograr su navegación⁷².

En tanto, por los artículos 7, 8 y 9, se estableció la libre navegación, para buques comerciales de ambas banderas, del Paraná, el Paraguay y sus afluentes, reservándose cada país la posibilidad de fijar los reglamentos correspondientes que hicieran a su seguridad y combate del contrabando.

Particularmente, se destaca de ese tratado el artículo 10, donde se sostiene que: “...*la Confederación daría libre tránsito por el Paraná a otros pabellones extranjeros, tan luego como haya hecho los arreglos que él demanda*”⁷³.

Más allá de la cuestión vinculada a la *libre navegación para ambos países ribereños*, doctrina que se venía aplicando desde hacía décadas en los ríos europeos, y americanos, el artículo diez abría la puerta a extender la libertad de navegación a otras banderas, que podían incluir, en tanto no lo negaba, a terceros países no ribereños.

Desde ya que resulta inusual que en un acuerdo bilateral uno de los países informe al otro de su interés por extender el beneficio de la libre navegación a otras naciones. Posiblemente ya se estuviera negociando con Portugal el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación, que finalmente firmaron el 9 de agosto de 1852⁷⁴.

En el artículo primero de este tratado con los lusitanos, se especificaba la mutua concesión de la libre navegación en ríos, puertos y demás parajes donde fuera admitido el comercio extranjero, o lo fuera en el futuro, lo cual significaba la aplicación de la *cláusula de reenvío*. Se adoptaba también al *trato nacional* en cuanto a la protección y garantías para la propiedad, así como para los tributos a fijarse, pero se excluían de este beneficio las franquicias otorgadas a los Estado ribereños del Río de la Plata y sus afluentes. Esto podía entenderse como el reconocimiento al valor de la integración

⁷² Colección de Tratados celebrados por la República Argentina con las naciones extranjeras. Publicación Oficial. Imprenta y Litografía a vapor Bernheim y Boneo. Buenos Aires. 1863. 226 a 241.

⁷³ Colección de Tratados celebrados por la República Argentina con las naciones extranjeras. Publicación Oficial. Imprenta y Litografía a vapor Bernheim y Boneo. Buenos Aires. 1863. Pag. 228.

⁷⁴ Colección de Tratados celebrados por la República Argentina con las naciones extranjeras. Publicación Oficial. Imprenta y Litografía a vapor Bernheim y Boneo. Buenos Aires. 1863. 246 a 251.

regional pero, en la medida que se acotaba a los ribereños del Plata, terminaba beneficiando al aliado más fuerte de la reciente campaña contra Rosas, el Imperio del Brasil. A su vez, en el artículo siete se manifestaba que ninguna de las disposiciones del acuerdo iba a ser aplicables al comercio de cabotaje entre los puertos de la Confederación, o al Portugal.

Este acuerdo es el último que firmó Urquiza antes de la revolución del 11 de setiembre de 1852, que separó a Buenos Aires de la Confederación, y marcó el principio de la confrontación. Tampoco habían comenzado las negociaciones con los representantes del gobierno francés y británico, que llegaron a mediados de agosto para presionar por acuerdos que revisaran lo firmado con Rosas en 1849 y 1850 (Rosa, 1973: 59). Es decir, antes que comenzaran a operar una serie de condicionantes que pueden haber influido para que no se mantuviera como política de navegación lo acordado con Portugal. En definitiva, cláusulas como la protección del cabotaje y los privilegios para los acuerdos regionales no volverían a aparecer.

Hotham y Saint-Georges, representantes británicos y franceses respectivamente, fueron enviados por sus gobiernos para aprovechar el aparente interés del nuevo gobierno de la Confederación por modificar su política de navegación. A dicha misión se sumó un representante del gobierno norteamericano, Juan Pendleton. Sus instrucciones hablaban de buscar la apertura de los ríos no ya para los firmantes, sino para todas las banderas, y que ninguna nación tuviera privilegios sobre otra en esta materia. La misión incluía obtener tratados con Uruguay y Paraguay, de manera de extender y asegurar las ventajas procuradas (Terren; 1953: 2).

Urquiza los recibió el 11 de agosto de 1852, ocasión en la cual el británico Hotham oyó del entrerriano lo que quería escuchar: *“la Confederación sería un país comercial y con libre navegación”* (Ferns, 1966: 303).

Antes de formalizar una negociación con los extranjeros, Urquiza se apuró a poner en vigencia, el 28 de agosto de 1852, el Reglamento General de Aduanas, que operaría sobre las expectativas europeas como un hecho consumado (Terren; 1953: 5). En su texto, tal como se mencionó en el capítulo tres, se fijaban los tributos y protecciones a la industria nacional. El artículo cuatro establecía *la libre navegación de los ríos Paraná y Uruguay para todas las banderas*, pero sólo para los buques mercantes. Habría aduanas exteriores en Bahía Blanca, y en las bocas del Salado, en Buenos Aires y sobre Martín García, en Concepción del Uruguay, en Rosario, Paraná y Corrientes, más las aduanas terrestres de Mendoza, San Juan, Salta y Jujuy. A su vez, las restricciones impuestas a

los puertos y al tonelaje de los buques extranjeros de menos de 120 toneladas se utilizaban para preservar el *cabotaje nacional* (Terren; 1953: 6).

En adelante, los tratados de navegación con las potencias extranjeras deberían aceptar las tarifas establecidas por la Confederación para la introducción de mercaderías importadas, y los límites en la navegación hasta los puertos habilitados.

Al no conseguir los tratados, la misión de los europeos continuó en Paraguay y Montevideo. En el artículo referido a la navegación que firmaron con el Presidente López del Paraguay, se especificaba el régimen a adoptarse. Para no dar lugar a invocación de doctrinas de navegación que se apoyaban en el derecho natural, se decía que el Paraguay, en uso de su soberanía, concedía el pabellón comercial a los buques de los países firmantes en el río Paraguay hasta Asunción; y la derecha del Paraná desde donde le pertenecía, hasta Encarnación⁷⁵.

Terren (1953: 12) afirma que así como el gobierno de Paraguay condicionó todo acuerdo al reconocimiento de su independencia, frente al reclamo de Brasil para obtener los mismos beneficios, el Presidente López reclamó a Río de Janeiro un acuerdo previo de límites que lo beneficiara.

Mientras tanto, el 1 de mayo de 1853 se sancionaba la Constitución Nacional, inspirada en la Constitución de Estados Unidos, de orientación claramente liberal. Sería competencia del gobierno federal atraer inmigración y reglamentar el libre tránsito de los ríos. Los artículos 12 y 26 se referían específicamente al tema:

Artículo 12- *Los buques destinados de una provincia a otra, no serán obligados a entrar, anclar y pagar derechos por causa de tránsito; sin que en ningún caso puedan concederse preferencias a un puerto respecto de otro, por medio de leyes o reglamentos de comercio.*

Artículo 26- *La navegación de los ríos interiores de la Nación es libre para todas las banderas, con sujeción únicamente a los reglamentos que dicte la autoridad nacional*⁷⁶.

Con esta regulación, la Confederación adhirió de forma definitiva a la doctrina de la libre navegación fluvial, al consagrar en la ley máxima del país la apertura de sus ríos. Ya no era un decreto fácilmente revisable, o incluso una ley de nuestros inestables Congresos.

⁷⁵ Colección de Tratados y Actos Internacionales de la República del Paraguay (de 1811 a 1885) con países Americanos (1989). Compilación a cargo de Enrique Bordenave y Leila Rachid de Racca. Tomo I. Instituto Paraguayo de Estudios Geopolíticos e Internacionales. Biblioteca de Estudios Paraguayos, Volumen seis. Segunda Edición. Asunción.

⁷⁶ www.mecon.gov.ar/infoleg, consultado 5/03/2010.

De igual forma, y como se vio en el capítulo dos, la mayoría de los países sudamericanos adhirieron al principio de *libre navegación para todas las banderas* y lo sancionaron vía legislación nacional, casi al mismo tiempo que sus pares de la Confederación Argentina, Uruguay y, en forma parcial, Paraguay. Colombia lo hizo el 7 de abril de 1852; Bolivia el 27 de enero de 1853; Perú el 15 de abril de 1853; Ecuador el 26 de noviembre de 1853; (Palm, 2009: 36; Urquidi, 2008:154; Alberdi, 1867: 24; Rizzo Romano, 1994: 415).

El significado de estos cambios legislativos simultáneos fue que, el adelante, la *cláusula de reenvío al derecho interno*, implicaba en todos estos países la vigencia del régimen más amplio y liberal para la navegación fluvial de los buques mercantes en los ríos sudamericanos.

De todas formas, todavía era posible restringir el acceso a algunos puertos, preservar el cabotaje, limitar el paso de buques de guerra y otras disposiciones que podían someterse a una negociación. Todavía era posible extender en estos asuntos la CNMF, el trato nacional y algunos privilegios para los países de la región.

Sin embargo, ninguno de los países seleccionados tuvo un cambio en los regimenes de navegación explicitados en sus tratados, al estilo del que Argentina tendría en los acuerdos de julio de 1853. El único caso llamativo en este sentido es Perú. En los únicos tres tratados de navegación posteriores a 1853 que suscribió, acordó en todos ellos el *trato nacional*, salvo en lo referido al cabotaje. Sus contrapartes fueron Costa Rica (1857), Colombia (1858) y Colombia de nuevo en (1870). Vale recordar que ya había utilizado una vez este régimen con la propia Colombia en 1929, con lo cual no puede marcarse como una innovación.

Lo concreto es que a mediados de 1853 los negociadores extranjeros retornaron a Buenos Aires, después de haber obtenido trabajosamente los Tratados con el Paraguay, y se encontraron con la oportunidad de alcanzar los tratados de *libre navegación para todas las banderas* que deseaban desde un principio.

Los tratados, según vimos en el capítulo tres, se firmaron el 10 de julio de 1853. Serían idénticos e incluían nueve artículos. Por el primero, la Confederación Argentina permitía, en ejercicio de sus derechos soberanos (lo cual implicaba el reconocimiento que no era una ley natural sino una facultad propia), *la libre navegación a todas las*

banderas de los ríos Paraná y Uruguay para los buques mercantes, beneficio que se concedía sujeto al reglamento que dicte la Confederación⁷⁷.

Por los artículos dos, tres y cuatro se sostenía que la Confederación habilitaba lugares y puertos para permanecer, cargar y descargar los buques, en tanto realizaría tareas de balizamiento, para facilitar la navegación, al mismo tiempo que debía establecer un sistema aduanero único en la Confederación.

Los artículos cinco y seis representan las cláusulas más controvertidas del acuerdo. Por el primero de ellos se reconocía que por su posición, quien tuviese la posesión de la isla Martín García, podía embarazar o impedir la libre navegación. Por tanto, las partes convenían en utilizar su influjo para que dicha isla no fuera conservada o retenida por Estado alguno del Río de la Plata y sus afluentes, que no adhiriera a la libre navegación. El artículo siguiente establecía que aún en caso de guerra, la navegación de los ríos quedaba libre para el pabellón mercantil.

La alusión a Martín García estaba dirigida a un posible bloqueo de Buenos Aires, por lo cual Urquiza podía llevar a entender que la isla sería utilizada por la provincia rebelde para armarla en contra del tráfico de la Confederación (Fitte, 1970: 110).

La cláusula siete invitaba a los demás Estados del Río de la Plata y sus afluentes a ser parte del Tratado, en la medida que aplicaran la libre navegación de los ríos Uruguay y Paraná allí donde tuvieran soberanía. El artículo ocho fijaba los objetivos del acuerdo, en el sentido de desarrollar las relaciones comerciales de los países ribereños, fomentar la inmigración. Por último, se establecía la CNMF.

Isidoro Ruiz Moreno (1970:167) se ocupó de analizar los argumentos contrarios a dichos acuerdos, a saber: 1) Se producía la enajenación de parte de la soberanía; 2) El principio de libertad de los ríos no era el vigente en el derecho Internacional Público; 3) No se exigió reciprocidad a los otros firmantes; 4) Se neutralizó la isla Martín García. El autor dice que no se resignó soberanía, en tanto la Confederación firmaba los tratados como soberana, y no cambiaba el principio u origen de la soberanía. Incluso la reglamentación de los tratados sería nacional y no bilateral. Rechaza también el argumento que la falta de reciprocidad. Se preguntaba ¿para que queríamos reciprocidad? si no teníamos una marina mercante capaz de aprovechar la navegación del Mississippi, el Ródano o el Támesis (1970:180).

Para responder a la cuestión de Martín García, Ruiz Moreno cita la circular del 20 de

⁷⁷ Colección de Tratados celebrados por la República Argentina con las naciones extranjeras. Publicación Oficial. Imprenta y Litografía a vapor Bernheim y Boneo. Buenos Aires. 1863. Pag. 264-267.

setiembre de 1853 de Urquiza. Decía allí el entrerriano que la limitación establecida en los tratados, tenía que ver con volver previsible y no efímera o arbitraria la concesión de la libre navegación, y que en la medida que Buenos Aires no volviera ilusoria su propia norma del 18 de octubre, no traería ningún efecto. Agrega Ruiz Moreno que esa limitación en relación a Martín García jamás fue un obstáculo para la soberanía argentina sobre la isla (1970:182).

Pues bien, así como los acuerdos conseguidos por la habilidad diplomática de Rosas a fines de la década del cuarenta habían sido únicos, comparados con los trescientos que se consideraron, los suscritos por Urquiza en 1853 no se quedaron atrás. No hubo otro país de la región que hubiera fijado la doctrina que convirtiera a los ríos en mares abiertos sin dueño, por medio de tratados imposibles de revisar unilateralmente.

Apenas unos días después de alcanzar los acuerdos, el 27 de julio, Urquiza firmó un Tratado de Amistad, Comercio y Navegación con Estados Unidos. En su artículo dos se vuelve a la tradicional *fórmula de reenvío*, fijando que en caso de los buques de guerra, podrían acceder hasta donde les fuera permitido a los mismos barcos de las demás naciones. Se agregaba el principio de no discriminación tributaria y la CNMF. Los ciudadanos de ambas partes quedaban exentos del servicio militar y empréstitos forzosos. Se incluía la libertad religiosa, el derecho de nombrar cónsules y que estos se ocuparan de distribuir los bienes entre los sucesores de los fallecidos intestados.

Con este acuerdo, Estados Unidos conseguía los mismos derechos que sus socios británicos y franceses habían obtenido en los acuerdos de 1825 y 1840. La cláusula de navegación no requería de mayores especificaciones, pues al remitir al *reenvío al derecho interno*, quedaba bajo la vigencia de la libre navegación, consagrada tanto en el reglamento de aduana, la Constitución, y los tratados del 10 de julio de 1853.

A partir de allí y hasta finalizar su mandato, Urquiza firmaría otros seis tratados de Amistad, Comercio y Navegación, más una Convención fluvial. Los países con los cuales alcanzó dichos acuerdos fueron Chile (1855), Cerdeña (1855), Paraguay (1856), Prusia (1857), Brasil (1856 y 1857) y Bolivia (1858).

La cláusula de navegación para los Tratados con Cerdeña y Prusia es idéntica a la mencionada en el caso de Estados Unidos: *cláusula de reenvío* para los ríos y puertos habilitados al extranjero, y acceso de los buques de guerra hasta donde les fuera permitido a los demás países. El acuerdo firmado con Chile, paradójicamente, parece el más restrictivo pues sólo menciona el libre acceso a los puertos abiertos al extranjero, sin ninguna referencia a los buques de guerra.

El tratado con Paraguay constituyó la renegociación del acordado y no ratificado en 1852. En lugar de Derqui, iría a Asunción el experimentado Guido, para procurar llegar a un acuerdo con el Presidente López. En lo relativo a la navegación, se estableció en los artículos 17 y 18 que *los ríos Paraguay, Paraná y Bermejo era completamente libres para el tráfico de buques mercantes y de guerra de ambos países, en conformidad con disposiciones vigentes en ambos países*. Se sostenía que las partes respetarían los reglamentos establecidos para seguridad de los intereses fiscales, no pudiendo estos perturbar la *libre navegación*.

En cuanto a los dos acuerdos firmados con Brasil, que ya fueron analizados en el capítulo pasado, conviene limitarse a verificar que lograron restablecer algún tipo de discriminación entre los países europeos y norteamericanos, en beneficio a los ribereños del Plata⁷⁸. En cierta forma, esto era un retroceso, pues uno de los objetivos de los acuerdos del 10 de julio de 1853, era no beneficiar a Brasil frente a los demás interesados en la navegación de los ríos.

En el artículo catorce del acuerdo de navegación de 1856 argentino-brasileño se admitía la libre navegación de los buques de guerra de ambas naciones, cláusula que en la Convención Fluvial de 1857 se volvería a presentar, pero de manera mucho más precisa. En su artículo tres se reiteraba la libertad para los buques de guerra de las naciones ribereñas para navegar todo el curso de los ríos habilitados a los buques mercantes. Mientras que los buques de guerra de los países no ribereños solamente podrían llegar hasta donde les fuese permitido, no pudiendo un Estado otorgar derechos fuera de su territorio, ni obligar a los demás ribereños.

También en la Convención Fluvial el artículo dos aclaraba que la libre navegación concedida a todas las banderas no se extendía a los afluentes, y que estaba excluido el cabotaje. Además, en los artículos dos y catorce de la Convención Fluvial se establecía que la isla de Martín García sería neutralizada aun en tiempos de guerra, lo cual significaba mucho más que lo previsto en los acuerdos de 1853. Ya no importaba si quien tuviera la posesión de la isla fuera partidario de la libre navegación. Directamente esa isla no podía ser parte de una estrategia armada. Esta cláusula, sostiene Gálvez, se aliviaría en el protocolo argentino brasileño celebrado en 25 de febrero de 1864, que fijaba que la isla Martín García podía ser armada por la Argentina, siempre eso no fuera

⁷⁸ Colección de Tratados celebrados por la República Argentina con las naciones extranjeras (1863). Publicación Oficial. Imprenta y Litografía a vapor Bernheim y Boneo. Buenos Aires. Pag. 384-398.

utilizada para perjudicar la independencia del Uruguay, o la libre navegación de los neutrales. (Gálvez, 189).

La última Convención de Navegación firmada por Urquiza fue con Bolivia, y en ella se dispuso la *libre navegación de los ríos, con excepción de los privilegios que se habían concedido a particulares por razones de fomento de la navegación*. Esto se refería a la tarea de balizamiento, y reconocimiento general de un curso de agua, así como al aprovechamiento del transporte de personas y mercaderías, que de concurrir mucha competencia, podría resultar anticomercial. Para eso se habían establecido monopolios de explotación a favor de particulares.

La efímera presidencia de Derqui alcanzó para que firmara un acuerdo de Amistad, Comercio y Navegación con Bélgica en 1860. Su cláusula de navegación fue la tradicional *del reenvío*, sin ningún otro agregado.

A su vez, la llegada de Mitre al mando de la Argentina en 1861 produjo algunos cambios en el régimen de navegación puesto en vigencia por Urquiza. En el acuerdo de Paz, Amistad, Comercio y Navegación con Bolivia de 1865 se dejó en claro la *libre navegación en los ríos de la cuenca del Plata*, y se fijó el único caso de *trato nacional* por parte de la Argentina en todo el período en estudio.

También de 1865 es el acuerdo de la Triple Alianza, y como vimos, promovía entre los aliados la libre navegación de los ríos Paraná, Paraguay y Uruguay, con la expresa mención que impedirían a futuro que los reglamentos del Paraguay, como había hecho hasta ese momento, obstaculizaran el libre ejercicio de la navegación. Este resultado fue alcanzado una vez culminado el enfrentamiento en 1870.

El último Tratado a considerar, firmado en 1870 por el Presidente Sarmiento, se registró con Bélgica y fue de Amistad, Comercio y Navegación. Al igual que el alcanzado con Derqui en 1860, se fijó a la *cláusula del reenvío*, pero en este caso se le sumó la CNMF.

4.g Conclusión

El presente capítulo aporta elementos suficientes para explicar de que forma los distintos países seleccionados racionalizaron su dependencia, tal como explica Puig, y lograron algunos objetivos propios en materia de navegación, que no fueron impuestos por las tres potencias.

En este sentido, aprovecharon las relaciones entre sí, para establecer algunas excepciones a las tendencias fundamentales de liberalización que se planteaban desde Europa, aunque las experiencias autonomistas fueron parciales y abortadas no siempre de forma pacífica.

Los casos son varios y bien diferenciados, y su reiteración habla de algo más que de una excepcionalidad, o una postura meramente pasiva, aún en países con inestabilidades políticas y económicas como los sudamericanos.

Colombia, por ejemplo, durante el gobierno de Simón Bolívar, procuró establecer un sistema de navegación con *trato nacional*, dirigido especialmente a los países en los que el Libertador y su ejército se asentaron, como podía ser Perú, Bolivia, pero también Chile y Centroamérica.

Paraguay por su parte, condicionó hasta donde pudo sus acuerdos de navegación a las negociaciones por los límites y el reconocimiento de la independencia, y sólo accedió a permitir el avance de buques extranjeros hasta un puerto en cada río. Incluso cuando tuvo que ceder, como fue el caso de los acuerdos con Brasil de 1856 y 1858, hizo todo lo posible para evitar cumplir la letra de los tratados a través de reglamentos obstructivos.

También fue derrotado militarmente Rosas, el otro gran protagonista del *cierre absoluto* de los ríos. Antes de eso, había resistido a la imposición de la libre navegación en Vuelta de Obligado, y obtuvo los tratados de 1849 y 1850, que son quizás los más relevantes, en términos de autonomía de todo el período.

Chile es otro caso en el cual un país de la región no tuvo mayores problemas para llevar adelante un tipo particular de régimen de navegación como la CNMF, que en apariencia le resultó conveniente a sus intereses.

Los casos de Perú, Bolivia y la Confederación Argentina durante el mandato de Urquiza, registraron la disputa entre los dos sistemas que vimos en el capítulo pasado. *Libre navegación* por parte de los europeos y norteamericanos y *navegación restringida para los ribereños*, propugnado por la diplomacia imperial. Entre estas dos tensiones diplomáticas los países intentaron conseguir espacio para lograr objetivos propios, con resultados diversos.

Del otro lado, los acuerdos de 1825 entre el Reino Unido y México, Colombia y la Argentina, constituyen piezas claves para afirmar una dependencia y una pasividad importantes. El artículo que limitaba los beneficios de la navegación a los buques fabricados en cada país y con especificación de la nacionalidad de las tripulaciones, era

una burla al sentido más primario de justicia. Lo mismo cabe decir de los Tratados en los cuales Francia y Estados Unidos conseguían el *trato nacional* por parte de algunos países, contrariando la lógica de extenderlo sólo a los sudamericanos.

Vistos estos ejemplos en conjunto, puede concluirse que, con diferentes grados, existió un interesante nivel de autonomía en varios países, que si bien no se extendió durante todo el período y en todos los países, nos permiten afirmar su existencia. Claro está que en muchos aspectos el resultado podría haber sido mejor, por ejemplo de haberse negociado en conjunto en lugar de hacerlo únicamente bilateralmente. Peor aún, en el Río de la Plata, las potencias negociaban unidas frente a los países de la región que lo hacían desunidos, como en la serie de giras que realizaron en la década de 1840 y 1850. Lo mismo hizo el Brasil en 1851, 1856 y 1857.

En este sentido, la falta de ratificación de los acuerdos multilaterales, como los de 1848⁷⁹ o 1865⁸⁰, dirigidos a garantizar la defensa territorial y la soberanía de los países de la región, pero que incluían cláusulas de navegación de *trato nacional*, son una muestra no del fracaso de la política autónoma de los países, sino de la dificultad para implementarla.

En definitiva, este capítulo constituye el mayor aporte de la tesis a la comprensión y explicación del fenómeno de la libre navegación en la Argentina, en perspectiva comparada.

⁷⁹ Tratado de Confederación; Tratado de Comercio y Navegación; Convención consular; Convención de Correos. Firmado por Colombia, Bolivia, Chile, Perú, Ecuador. En Gutiérrez, José R. (1869). Colección de los Tratados y Convenciones celebrados por la República de Bolivia con los Estados Extranjeros. Tomo I. Derecho Diplomático Boliviano. Imprenta de El Independiente. Santiago de Chile.

⁸⁰ Tratado de Unión y Alianza Defensiva Americana; Tratado sobre conservación de la Paz; tratado de Comercio y Navegación; Tratado de Correos. Firmado por Colombia, Bolivia, Chile, Perú, Salvador y Venezuela. En Gutiérrez, José R. (1869). Colección de los Tratados y Convenciones celebrados por la República de Bolivia con los Estados Extranjeros. Tomo I. Derecho Diplomático Boliviano. Imprenta de El Independiente. Santiago de Chile.

LA VARIABLE SUBNACIONAL EN EL MARCO DEL CAMBIO DE LA POLITICA DE NAVEGACION INTERNACIONAL DE LOS RIOS, ENTRE 1849 Y 1853

5.-Introducción

El presente capítulo tiene por objeto analizar específicamente un conjunto de hechos que contribuyeron a que el gobierno argentino pasara de adoptar un régimen de navegación en extremo cerrado a otro en extremo liberal, en apenas cuatro años. A tal fin, se abordan aspectos de la política interna del país (en especial las disputas entre las regiones subnacionales), en tanto condicionantes del comportamiento externo del país (Roberto Russell; 1992: 14).

Esta tarea responde al interés por poner a prueba la segunda parte de la hipótesis de la tesis, que afirma, en relación al caso argentino, que el régimen de navegación adoptado en 1853, respondió a un conjunto de incentivos de la política interna, que en ese momento coincidieron con los intereses de las potencias europeas y Brasil. Es decir, que la libre navegación no fue sólo fruto de la presión, la influencia o la sumisión de las autoridades locales a los poderes extranjeros, sino que fue puesta en vigencia por intereses comerciales y políticos propios del grupo gobernante.

En este sentido, es oportuno mencionar que en febrero de 1852 operó un cambio en la dirección de la incipiente política exterior argentina. El gobernador de Buenos Aires, Juan Manuel de Rosas, fue derrotado por una alianza militar encabezada por el gobernador de Entre Ríos. Además, entre septiembre de 1852 y noviembre de 1859, Buenos Aires y la Confederación Argentina, esta última con capital fijada en Paraná, funcionaron como dos Estados separados y competidores en el plano externo por el reconocimiento internacional.

Más allá de esta particularidad, ningún otro de los países sudamericanos seleccionados registró un cambio tan drástico, y en tan corto tiempo, de su régimen de navegación como el caso argentino. Tampoco llegaron a sostener regímenes como el *cierre absoluto* dispuesto por Rosas, contra la presión de las flotas de Francia y Reino Unido de 1849 y 1850; ni *la libre navegación para todas las banderas* del Paraná y Uruguay, aprobado por Urquiza vía tratados en 1853, como se analizó en el capítulo cuarto.

5.a. Disputas interregionales y efectos sobre los regímenes de navegación

Rosas había dispuesto el régimen de *cierre absoluto* de los ríos por medio de decretos como el de enero de 1841, en el cual declaraba: “...*cerrados los ríos Uruguay y Paraná hasta nueva orden, a la navegación de todo buque que no sea patentado por el gobierno de la Confederación Argentina, bajo el pabellón nacional*”⁸¹. La disposición implicaba la prohibición para los buques extranjeros de navegar los ríos y dirigirse a realizar intercambios comerciales a los puertos de Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes. A las provincias Litorales afectadas había que sumar el perjuicio para el Uruguay, Brasil y Paraguay, que a pesar de ser países ribereños, se veían imposibilitados de navegar hacia sus territorios.

Más aún, el 5 de enero de 1842 Rosas ordenó: “...*cortar toda comunicación comercial, epistolar y de cualquier otra clase, entre los habitantes de esta República y los pueblos, puertos y costa de la República Oriental, sobre los ríos Uruguay y Negro*”⁸².

Respecto del Paraguay, que había declarado su independencia en 1842, Rosas decretó el 8 de enero de 1845 que: “...*no se dará salida en este puerto, ni en algún otro de la República, a cualquier buque que bien pretenda ir a Corrientes o al Paraguay*”⁸³. Además, previendo que el comercio podía arreglárselas para llegar igual a Asunción, prohibió el 16 de abril de 1845: “*la introducción de efectos y artículos del Paraguay, por cualquier vía que vengan*”⁸⁴.

Por último, el 14 de junio de 1848 prohibió a los buques brasileños comerciar productos que no fueran originariamente de ese país (Gálvez, 1955: 171), lo cual buscaba evitar la intermediación de productos europeos en los puertos del Imperio, para luego ser revendidos en el Río de la Plata.

Ahora bien, este régimen restrictivo había sido originariamente aplicado durante la Colonia por los acuerdos entre España y Portugal, como vimos en el capítulo dos. Por tanto, Rosas continuó esa política fluvial y no realizó ninguna innovación. La única

⁸¹ □ Recopilación de las Leyes y Decretos promulgados en Buenos Aires desde enero de 1841 hasta la fecha, pag. 45, Buenos Aires. 1958, en Fitte, ob. Cit. Pag. 37.

⁸² Recopilación de leyes y decretos promulgados en Buenos Aires desde enero de 1841 hasta la fecha, pag. 49. Buenos Aires, 1858, en Fitte, ob. Cit. Pag. 38.

⁸³ Recopilación de leyes y decretos promulgados en Buenos Aires desde enero de 1841 hasta la fecha, pag. 109, en Fitte Ob. Cit. Pag. 39.

⁸⁴ Recopilación de leyes y decretos promulgados en Buenos Aires desde enero de 1841 hasta la fecha, pag. 111. Buenos Aires, 1858, en Fitte Ob. Cit. Pag. 39.

mutación a esta situación ocurrió antes de la llegada al poder de Rosas, en ocasión del Acuerdo de Paz 1827, que puso fin a la guerra con Brasil y permitió la libre navegación de los ríos de la Cuenca del Plata para ambos firmantes. Como ya se dijo en los capítulos anteriores, esta cláusula nunca fue puesta en vigencia.

En todo caso, podría decirse que Rosas heredó la posición que Buenos Aires había consolidado, a partir de un conjunto de medidas que se remontan hasta la corte de los Borbones, quienes crearon el Virreinato con capital en la ciudad portuaria. Lo cierto es que desde mediados del siglo XVIII se fue modificando el equilibrio de las regiones que integraron el espacio geográfico abarcado por el nuevo Virreinato. Buenos Aires se convirtió en intermediaria natural de la producción exportable del Interior y centro de abastecimiento de los productos extranjeros (Aldo Ferrer, 2005: 71). La independencia no modificó esta situación, de forma tal que Buenos Aires construyó los cimientos de su posición privilegiada. Al abandono del proteccionismo colonial y la adscripción al comercio libre vinculado al comercio internacional (Burgin; 1960: 165), se le sumó el desplazamiento de las autoridades virreinales, para ser reemplazadas por dirigentes de la ciudad puerto. Esas serían las bases económicas y políticas del nuevo status quo.

Para inicios de la década de 1830, las provincias del Litoral y Buenos Aires negociaron una alianza para enfrentar la amenaza que representaba la Liga del Interior, con base en Córdoba. Allí se puso en evidencia la posición de la provincia de Buenos Aires, que ya era gobernada por Juan Manuel de Rosas. Su representante en la conferencia fue Roxas y Patrón. El porteño reconocía la exclusividad en el manejo de las rentas aduaneras del puerto único, y que los consumidores de las provincias pagaban en la aduana porteña el valor de lo que consumían y los derechos de exportación de frutos del país. Como argumento en defensa del gobierno bonaerense, alegaba que esa recaudación servía para pagar la deuda nacional, mantener la seguridad de las costas, y sostener el cuerpo diplomático en el exterior, además de cubrir los gastos de guerra en general (Chiaramonte; 1991:15).

El fracaso de las negociaciones en materia económica, alejó al representante correntino, Pedro Ferré, quien en una circular a las demás provincias fijó su posición:

“Habilitado, por ejemplo, el puerto de Santa Fe, se disminuirían las distancias que los artículos de comercio del país tiene que correr hasta llegar al mercado de Buenos Aires, por supuesto se ahorrarán gastos de conducción...prohibida la introducción de vinos, aguardiente, tejidos y demás artículos que proporciona nuestro feraz territorio, las producciones de este adquirirán la debida importancia y en igual sentido a

proporción todos los ramos de industria nacional que se crearán, aun entrarán el valor de sus productos, asegurando la subsistencia de numerosas familias, sin que pueda dudarse, que este es un bien positivo y duradero para la república”⁸⁵.

En relación a los ríos, el Pacto que finalmente se firmó el 4 de enero de 1831, conocido como Pacto Federal, establecía en el artículo ocho que: *“los habitantes de las tres provincias firmantes gozarán recíprocamente la franqueza y seguridad de entrar y transitar con sus buques y carga en todos los puertos, ríos y territorios de cada una, ejerciendo en ellas su industria con la misma libertad, justicia y protección que los naturales de la provincia en que residan, bien sea permanente o accidentalmente*”⁸⁶.

Isidoro J. Ruiz Moreno (2002: 11) interpreta que ésta cláusula del acuerdo marcaba el interés de las provincias del Litoral por la navegación de los ríos. Así, lo firmado luego en 1851 por Entre Ríos y Corrientes, y que fue analizado en el capítulo tres, no sería una imposición del Brasil, como sostuvieron algunos historiadores revisionistas, sino un propósito coincidente con los intereses de esas provincias.

Por último, en su art. 16 inc. 5 se planteaban las funciones de la Comisión Representativa que no llegaría a instalarse en Santa Fe:

“Invitar a todas las demás provincias de la República cuando estén en plena libertad y tranquilidad, a reunirse en federación con las tres litorales; y a que por medio de un congreso general federativo se arregle la administración general del país, bajo el sistema federal, su comercio interior y exterior, su navegación, el cobro y distribución de las rentas generales y el pago de la deuda de la República, consultando del mejor modo posible la seguridad y engrandecimiento general de la República, su crédito interior y exterior y la soberanía, libertad e independencia de cada una de las provincias”.

Miron Burgin analiza las perspectivas económicas de las distintas regiones que luego conformaron la Argentina en el período abierto a partir de la independencia:

“...con respecto a los recursos y las posibilidades económicas, las provincias del Litoral, especialmente Santa Fe y Entre Ríos, se parecían a Buenos Aires. Lo mismo que Buenos Aires... eran grandes productores de cueros, carne y otros productos complementarios de la industria ganadera. Y también lo mismo que Buenos Aires, una parte considerable de los ingresos de esas provincias dependía de los mercados

⁸⁵ Francisco Centeno. *Epistolario de los generales Ferré y Paz*. Buenos Aires, 1923; en Burgin, Miron. *Aspectos Económicos del Federalismo Argentino*. Ediciones Solar. Quinta edición. Buenos Aires, 1960. Pág.294.

⁸⁶ Bessone Riéffolo. *Urquiza. Padre de la Constitución*. Tipográfica Llordén S.R.L. Rosario, 1951. Pág.102.

extranjeros....Pero la verdad es que el progreso económico de las provincias ribereñas fue desalentador comparado con el de Buenos Aires...Todos esos problemas tenían su origen en el desconcierto creado por la misma revolución de 1810. Para el Interior la revolución de 1810 fue demasiado lejos; para el litoral no fue bastante lejos...Como la reforma económica no paso de la apertura de Buenos Aires al comercio exterior, la revolución no alcanzó a satisfacer la reclamación básica de las provincias del litoral, o sea la demanda de libertad de comercio. La limitación del comercio exterior al puerto de Buenos Aires no podía dar otros resultado que el de subordinar los intereses comerciales y financieros del Litoral a los de Buenos Aires. Así, el contacto directo del comercio de ultramar con los puertos de los ríos Paraná y Uruguay eliminaría los costos del transporte y los gastos del mercado de Buenos Aires. Costos que no eran despreciables...Además, los puertos como Rosario y Paraná, podrían fácilmente extender su zona tributaria fuera de los límites provinciales, hasta regiones que, debido al alto costo de los transportes, estaban prácticamente segregadas de los mercados extranjeros“ (Burgin; 1960: 166).

A diferencia del Interior, que promovía el proteccionismo, Oszlak interpreta que la organización nacional promovida por el Litoral, se vinculaba con la vigencia efectiva de los postulados liberales, aunque tanto Leiva como Ferre, defendieron en los debates con el representante de Buenos Aires el incentivo de una política que promoviera el desarrollo industrial. Sobre esa base, además de evitarse la transferencia de ingresos a favor de los grupos comerciales de Buenos Aires, creaba la posibilidad de que el Litoral, aprovechando la menor distancia que lo unía con el Interior, llegara a competir con Buenos Aires en la intermediación del comercio externo (Oszlak, 2004: 52).

Igualmente, no todas las responsabilidades sobre las restricciones a la libre navegación recaían sobre Buenos Aires. Kroeber afirma que el mecanismo de cierre de los ríos no era un recurso político privativo de los gobernadores porteños. También entre las mismas provincias del Litoral rigió esa medida en algunos momentos (1967: 191). Incluso el Paraguay, al mismo tiempo que reclamaba el derecho a la servidumbre de paso para sí, no lo admitía en el tramo de los ríos que le pertenecía, lo cual mostraba la falta de reciprocidad que existía en esta cuestión, y cómo cada provincia y país hacía lo que mejor le convenía, sin pensar en el resto (Fitte; 1970: 46).

Quizás a modo de compensación por las restricciones a la navegación y el libre comercio que afectaba a las industrias del Interior y el Litoral, en 1835 Rosas dictó una Ley de Aduana que recogía algunas de sus demandas, en el sentido de proteger la

industria local. De todas formas, su aplicación no se mantuvo inalterable en los años siguientes. En 1836 se agregó una cláusula por la cual regiría un derecho adicional del 25% sobre todas las mercancías extranjeras que fueran transbordadas en el Río de la Plata, para ser luego descargadas en Buenos Aires. Según Kroeber, la medida no era sólo para evitar la competencia que generaba el puerto de Montevideo, sino también para disciplinar a los comerciantes que preferían evitar pagar impuestos en Buenos Aires, y operar en la plaza oriental (Kroeber; 1967: 196).

Durante el primer bloqueo francés, iniciado en 1838, se prohibieron las exportaciones de harina y trigo, para evitar que siguiera aumentando su valor en el mercado local. Además, se rebajaron en una tercera parte los derechos de todas las importaciones y se suspendió el decreto de marzo de 1836, relativo a los derechos diferenciales con Uruguay. Finalizado el bloqueo, la escasez de productos manufacturados hizo que se mantuviera una apertura mayor a los productos extranjeros respecto de la ley de 1835. En consecuencia, la ley de aduana de 1835 quedó como un buen intento que no fue sostenido en el tiempo, como hubiera hecho falta (Fitte; 1970: 26).

En materia comercial y de navegación fluvial, el comercio entre el Litoral y Montevideo creció notablemente durante el bloqueo, al punto de igualar el sostenido por Buenos Aires (Kroeber; 1967: 135). Recién en 1840 llegó la paz, que se selló en el acuerdo Arana-Mackau. Halperin Donghi sostiene que el fin del conflicto y la retirada de Lavalle permitió a Rosas y Oribe descargar sobre las provincias del Interior su peso militar. El fracaso de la Liga del Norte, derrotada en Famaillá en septiembre de 1841, marcaría el fin del Interior como región capaz de elaborar una política autónoma, y con posibilidades de desafiar la autoridad de Buenos Aires. A partir de ese momento, solo haría sentir su gravitación tratando de insertarse como auxiliar en las luchas entre las demás provincias (2007: 375).

Esa misma “pacificación” no podría ser impuesta en el Litoral, debido a los intereses extranjeros que conspiraron contra esa política, y cuyo eje principal era defender la posición de Montevideo como rival de Buenos Aires en el comercio ultramarino. (Halperin Donghi; 2007: 383).

En 1843 volvieron los conflictos con franceses e ingleses, como vimos en el capítulo tres. La expedición de barcos mercantiles y de guerra que enfrentó las baterías del general Mansilla en Vuelta de Obligado, tenía también por objetivo establecer un tráfico regular entre Montevideo y los puertos del río Paraná (Kroeber; 1967: 136).

A fines de la década de 1840, superados los desafíos externos e internos, Rosas intentaría cortar una vez más la relación entre el Litoral y Montevideo. Esta vez prohibió la exportación de metálico y pólvora a Entre Ríos, y exigió una ruptura efectiva con Montevideo y Brasil. El Litoral se había beneficiado del bloqueo al puerto de Buenos Aires eludiendo su intermediación. La relación con Montevideo había sido la base de la expansión del este entrerriano y las exportaciones de Corrientes habían crecido hacia Rio Grande del Sur (Halperin Donghi; 2007: 398).

El resultado natural era una asfixia generalizada en todo el país para todo intercambio que no estuviera dirigido hacia la plaza financiera y comercial de Buenos Aires. Por esa causa: *"Urquiza protestó contra esas disposiciones y desde entonces vésele muy empeñado en renovar los argumentos que, veinte años atrás, Ferré y Estanislao López esgrimieron muy justamente contra el centralismo federal de Rosas y con objeto de lograr la organización nacional"* (Busaniche; 1986:122).

En ese contexto se alcanzaron los acuerdos de 1849 y 1850, analizados en el capítulo tres, que representaron verdaderos triunfos diplomáticos para la Confederación. Rosas preservaba la autonomía nacional para fijar el régimen de navegación sin interferencias externas. Pero al mismo tiempo, se reservaba para sí la facultad de restringir o habilitar el tránsito por los ríos, sin considerar los intereses de los demás ribereños que se creían con el mismo derecho a navegar que Buenos Aires. Finalmente, Uruguay, Entre Ríos, Corrientes y Brasil se reunieron y lo enfrentaron en Monte Caseros el 3 de febrero de 1852. Más que una victoria militar, se trató de la derrota de una concepción política, que en la práctica el propio gobernador desvirtuaba con su estilo centralizador y absorbente de ejercicio del poder. También significó la creación de nuevas condiciones para la articulación de los intereses de los sectores dominantes del Interior, en el circuito económico que tenía por eje el puerto de Buenos Aires (Oszlak, 2004: 53).

Ferns sostiene que la llegada de Urquiza al poder en 1852, redefiniría las relaciones exteriores de la Argentina. Bajo el gobierno de Rosas, la diferencia entre las guerras por la independencia nacional y las de engrandecimiento del país se había hecho incierta. Era declarado el objetivo de volver a convertir al Paraguay en provincia argentina y controlar al Uruguay por medio de Oribe. Esto convertía a los gobiernos de esos países en enemigos, y a los ríos Paraná y Uruguay en campos de batalla, donde las restricciones al tráfico formaban parte de la política de defensa (Ferns, 1966: 297).

Entre sus primeras medidas, Urquiza reconocería la independencia del Paraguay, y comunicó al Brasil que no pensaba reincorporar al Uruguay, y esperaba que Brasil

hiciera lo mismo. A su vez, presentó a los diplomáticos extranjeros una agenda liberal de política exterior que, a grandes rasgos, era compartida con los dirigentes liberales del exilio porteño.

Urquiza manifestó a los ministros europeos acreditados en Buenos Aires su intención de abrir los ríos a la libre navegación comercial (Rosa, VI:11). Ya para julio y agosto de 1852 Urquiza había firmado los primeros acuerdos de Libre navegación con Paraguay⁸⁷ y Portugal⁸⁸, que se consideraron en el capítulo cuatro.

Según la tesis de Ferns, habiendo el caudillo tomado los elementos de liberalismo, ya no era posible disputar por esos mismos principios. Por eso, cuando finalmente Buenos Aires se separó de la Confederación, también reconoció la independencia del Paraguay y la libre navegación de los ríos. La puja se convertiría en adelante, a criterio de este autor, en una lucha por el poder entre grupos urbanos e intereses rurales; otra vez Buenos Aires contra el resto de las provincias. (Ferns, 1966: 299).

El 31 de mayo de 1852, once gobernadores reunidos en San Nicolás de los Arroyos, más las firmas de los tres restantes que sumaron luego, alcanzaron un acuerdo que declaraba al Pacto Federal de 1831 Ley Fundamental de la República, y se fijaba la convocatoria a un Congreso Constituyente. Urquiza fue elegido Director Provisorio de la Confederación Argentina, hasta que se establecieran las autoridades definitivas.

Entre las facultades del Director Provisorio estaban el mando de los ejércitos, la reglamentación del tránsito de los ríos, el servicio de correos y los medios de transporte. A su vez, debía trabajar para lograr la instalación del Congreso, velar por su funcionamiento y promulgar la Constitución Nacional a sancionarse. Para sufragar los gastos demandados, las provincias aportarían proporcionalmente el producto de sus aduanas exteriores.

Por esos meses, llegaba a la Confederación el libro de Alberdi “Bases y Puntos de Partida para la Organización Nacional”. En dicha obra el tucumano sostenía a favor de los acuerdos que admitían este principio:

“No leáis a Wattel ni a Martens, no recordéis el Elba o el Mississippi. Leed en el libro de las necesidades de Sudamérica, o lo que ellas dicten escribidlo con el brazo de Enrique VIII, sin tener la risa ni la reprobación de la incapacidad. La América del Sur

⁸⁷ Colección de Tratados celebrados por la República Argentina con las naciones extranjeras (1863).
Publicación Oficial. Imprenta y Litografía a vapor Bernheim y Boneo. Buenos Aires. Pag. 226-231.

⁸⁸ Colección de Tratados celebrados por la República Argentina con las naciones extranjeras (1863).
Publicación Oficial. Imprenta y Litografía a vapor Bernheim y Boneo. Buenos Aires. Pag. 242-262.

está en situación tan crítica y excepcional, que sólo por medios no conocidos podrá escapar de ella con buen éxito". (2004: 101).

El 28 de agosto de ese año, Urquiza puso en vigencia el Reglamento de Aduanas, que se analizó en los capítulos anteriores, y que rompía el monopolio de Buenos Aires en materia de recaudación aduanera, al habilitar como puertos internacionales a los del Litoral. Trece días más tarde se produjo la Revolución en Buenos Aires que depuso a las autoridades nombradas por el gobernador de Entre Ríos. Durante el resto de la década, la provincia más rica y poblada del país se mantuvo separada de la Confederación.

En este punto, compartimos con Oszlak la idea de que las diferencias regionales eran más importantes que las filiaciones políticas. El conflicto entre federalismo y unitarismo, que se omite en el presente trabajo, y que el revisionismo histórico identifica con el origen y desarrollo de las guerras civiles argentinas, no fue sino una equívoca expresión política de una contradicción económica mucha más profunda (Oszlak, 2004: 52).

La solución propiciada por el Interior al discutirse las bases de la organización nacional, pretendía imponer a Buenos Aires una política proteccionista que asegurara la colocación de su producción en el expansivo mercado del Litoral y Buenos Aires, así como asegurar una participación más equitativa en la recaudación de la aduana bonaerense (Oszlak, 2004: 57). Por tanto, el conflicto debe entenderse como la manifestación político-militar de un enfrentamiento entre proyectos alternativos de unidad nacional, congruentes con intereses económicos opuestos (Oszlak, 2004: 53).

En particular, la libre navegación de los ríos y la eliminación de las aduanas interiores generaban nuevas posibilidades de intercambio comercial y formación del mercado nacional. Al mismo tiempo, la internacionalización de la vida económica del Interior y el Litoral, necesaria para sacarlas definitivamente del círculo de pobreza y autoconsumo, aparecía como la condición para la nacionalización de la sociedad argentina, logrando también cierto equilibrio con el dinamismo exterior que mostraba Buenos Aires (Heras, 1936: 5). Este plan solo podía llevarse a cabo utilizando los recursos de la Aduana para afrontar un esfuerzo institucional y de integración física que era costoso, y que si se demoraba en el tiempo corría el riesgo de fracasar.

En este escenario de guerra civil a punto de comenzar, se alcanzaron los tratados de *libre navegación para todas las banderas* del 10 de julio de 1853, suscritos por Urquiza con Estados Unidos, Francia y el Reino Unido. Si bien ya se analizaron en los capítulos

anteriores cuales fueron los objetivos de cada uno de los firmantes de los acuerdos, vale resaltar algunos puntos vinculados a la disputa subnacional. La cuestión principal para el Litoral era asegurar la libre navegación de los ríos Paraná y Uruguay, de forma tal que no pudiera revertirse por parte de ningún gobierno futuro. Antes de la secesión de Buenos Aires, bastaba para lograr ese objetivo con la Constitución aprobada el 1 de mayo de 1853. Una vez desatado el enfrentamiento civil, se cedió a las presiones extranjeras con la idea de que sólo esos acuerdos podrían evitar el estrangulamiento que un bloqueo por parte de Buenos Aires podía provocar.

En este punto, la política de la Confederación se acercó a la propuesta liberal de las Bases de Alberdi, publicadas antes de la separación con Buenos Aires. El abogado tucumano promovía la firma de los tratados:

"...los tratados de amistad y comercio son el medio honorable de colocar la civilización sudamericana bajo el protectorado de la civilización del mundo. ¿Queréis, en efecto, que nuestras constituciones y todas las garantías de industria, de propiedad y libertad civil, consagrados por ellas, vivan inviolables bajo el protectorado del cañón de todos los pueblos, sin mengua de nuestra nacionalidad? Consignad los derechos y garantías civiles, que ellas otorgan a sus habitantes, en tratados de amistad, de comercio y de navegación con el extranjero. Manteniendo, haciendo él mantener los tratados, no hará sino mantener nuestra Constitución. Cuantas más garantías deis al extranjero, mayores derechos asegurados tendréis en vuestro país. Tratados con todas las naciones, no con algunas, conceded a todas las mismas garantías, para que ninguna pueda subyugaros, y para que las unas sirvan de obstáculo contra las aspiraciones de las otras. Si Francia hubiera tenido en el Plata un tratado igual al de Inglaterra, no habría existido la emulación oculta bajo el manto de una alianza, que por diez años ha mantenido el malestar de las cosas del Plata, obrando a medias y siempre con la segunda mira de conservar ventajas exclusivas y parciales"⁸⁹.

"Los grandes ríos, esos caminos que andan, como decía Pascal, son otro medio de internar la acción civilizadora de Europa por la imaginación de sus habitantes en los interior de nuestro continente. Pero los ríos que no se navegan es como si no existieran. Hacerlos del dominio exclusivo de nuestras banderas indigentes y pobres, es como tenerlos sin navegación. Para que ellos cumplan el destino que han recibido de Dios poblando en interior del continente, es necesario entregarlos a la ley de los mares, es

89

Alberdi, Juan Bautista. Bases y Puntos de partida para la organización política de la República Argentina. Editorial Plus Ultra. 13era edición. Buenos Aires, 2004. Pag. 92.

decir, a la libertad absoluta. Dios no los ha hecho grande como mares mediterráneos para que solo se naveguen por una familia. Proclamad la libertad de sus aguas. Y para que sea permanente, para que la mano inestable de nuestro gobiernos no derogue hoy lo que acordó ayer, firmad tratados perpetuos de libre navegación”⁹⁰.

Urquiza escribía por ese tiempo a Derqui: *“Los tratados que garantizan la libre navegación de los ríos, pueden considerarse como la base de la organización posible de nuestros pueblos. Yo lo pensé así; pero hoy después que Buenos Aires no oculta sus tendencias, sus miras y aun sus pasiones y resentimientos ¿Cómo puede constituirse un país al que se le nieguen y disputan su soberanía y sus medios propios a la existencia?”⁹¹*. Lo que siguió, en términos de política exterior, fue un delicado equilibrio amenazado por la propia debilidad de la Confederación. De un lado estaba el liderazgo absorbente y monopolista de Buenos Aires; y por el otro, tanto el protectorado europeo como las aspiraciones geopolíticas del Imperio del Brasil en el Plata.

Para salir de esa situación, los dirigentes de la Confederación entendieron que hacía falta tiempo e inversiones para “vencer al desierto”, como proponía Alberdi en las Bases, además de lograr en el corto o mediano plazo la reincorporación de Buenos Aires. Pero, fundamentalmente, hacía falta paz y tranquilidad. La guerra civil, un conflicto limítrofe o el enfrentamiento con una potencia extracontinental, hacían imposible el desarrollo de la industria en donde no la había. En este sentido, en su mensaje anual en el Congreso Nacional de 1854, Urquiza vinculaba los beneficios de la paz y el comercio:

“Los pueblos del Litoral, como que se han levantado de un pesado sueño, hoy vigorosos y lozanos, están llenos de animación y de esperanzas. Los ríos que corren eternamente sin traer ni llevar nada, sin la más perfecta imagen de una vida estéril y la refleja en las poblaciones que la avicinan. Por estas grandes arterias se ha precipitado un torrente de vida muy pujante; al impulso de su primera oleada hemos visto levantarse la villa del Rosario a la altura de un verdadero emporio...es allí donde se dan cita los comerciantes de los últimos extremos de la Confederación, allí donde se reúnen todas las producciones, frutos y especies que mueve el comercio argentino” (Magrabaña; 1910: 43-44).

⁹⁰ Alberdi, Juan Bautista. Bases y Puntos de partida para la organización política de la República Argentina. Editorial Plus Ultra. 13era edición. Buenos Aires, 2004. Pag. 100.

⁹¹ San Jose, 12-IX-1853. A Santiago Derqui, en AGNRA, AU, copiador de comunicaciones, 1853; en Bosch Beatriz. *Urquiza y su tiempo*. Eudeba. Buenos Aires, 1971. Pag. 329.

El 8 de septiembre de 1853, el Congreso Constituyente de Santa Fe comenzó a tratar los tratados de navegación firmados por Urquiza con Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos, apenas un día después de jurar la nueva Constitución, el 10 de julio de 1853. Dos tendencias disputaron su trámite. Una sostenía que había que dejarlos para la consideración de las futuras cámaras que creaba la Constitución. La otra fundaba su aprobación inmediata en el riesgo de vida que sufría la Confederación, de concretarse un posible bloqueo naval por parte de Buenos Aires. En particular Santiago Derqui afirmaba que sin la garantía de los tratados: “...*nada seríamos*”⁹².

Por su parte, el convencional Martín Zapata declaraba: “*que la libre navegación de los ríos garantida o no, es una cuestión de vida o muerte para las provincias representadas en el Congreso...que ahora era la ocasión, mañana quizás podría ser tarde*”⁹³. La demora podía significar la vuelta al monopolio que era la causa de cuarenta años de lucha. En cuanto a la competencia del Congreso Constituyente, decía que éste no agotaba su función con el dictado de la Constitución, sino que debía velar por el cumplimiento de su propia obra (Fitte; 1970: 126).

Apoyaban ésta última posición los diputados Lavayese y Gutiérrez. El primero de ellos decía, por ejemplo, que si bien Buenos Aires había consentido por ahora la libre navegación, esto podía cambiar, y por lo tanto se hacía menester lograr su garantía para siempre (Fitte; 1970: 127). El Dr. Zuviría, diría que sin perjuicio de reconocer su importancia vital, negaba facultades al Congreso Constituyente para tratar el asunto y que el Congreso ya había cumplido su función con el dictado de la Carta Magna. Además, argumentaba que se corría el riesgo de poner al país bajo un protectorado extranjero.

Las dos posiciones presentadas demostraron a propios y extraños que el cambio operado por el levantamiento del bloqueo sobre Buenos Aires había dejado a la Confederación a la defensiva. Ese solo hecho implicaba también que se alargaría el período necesario para lograr la unificación del país, y que no se contaría con los fondos de la Aduana de Buenos Aires para hacer frente a los gastos que demandaba la integración de las regiones del país en un espacio económico y político común.

Oszlak argumenta, en este sentido, que fuera del circuito económico formado por la provincia de Buenos Aires y el mercado externo, no existía una economía

⁹² Bosch Beatriz. *Urquiza y su tiempo*. Eudeba. Buenos Aires, 1971. Pag. 328.

⁹³ Congreso General Constituyente de la Nación Argentina. Sesión de 1852-1854. Pag. 252; en Bosch Beatriz. *Urquiza y su tiempo*. Eudeba. Buenos Aires, 1971. Pag. 328.

suficientemente dinámica como para constituir una fuente de recursos fiscales capaz de solventar la construcción del aparato institucional, con presencia efectiva a lo largo del territorio bajo su jurisdicción (Oszlak, 2004: 63).

Finalmente, la votación en el Congreso fue en el sentido de aprobar los acuerdos de navegación propuestos. Urquiza escribía en ese entonces a Pujol: *“se echa abajo el monopolio y se le quita la facultad de dañar. Los convenios significan la mas grande revolución social que ha tenido lugar en estos países desde la época colonial”*⁹⁴.

Mientras tanto, Buenos Aires protestaría por la firma y posterior ratificación de los acuerdos, en notas que llegaron a las tres cancillerías extranjeras que participaron de ellos, pero también al imperio del Brasil. En esta última nota, además de reiterar que esos tratados fueron arrancados a un Urquiza humillado y derrotado, privaba ilegítimamente a Buenos Aires de poder realizar bloqueo alguno. Terminaba la carta diciendo que la navegación era libre, no por las acciones tomadas por Urquiza o el Congreso de Santa Fe, sino por la ley de la provincia del 18 de octubre de 1852 (Fitte; 1970: 138).

Esa ley debía demostrar a los gobiernos extranjeros que los dirigentes del nuevo gobierno de la ciudad-puerto no tenían reparos en acordar la libre navegación, y que el cierre de los ríos no era un imperativo geográfico para el desarrollo de Buenos Aires, sino el reflejo de una época pasada. El primer artículo de dicha ley del 18 de octubre de 1852, decía:

“La provincia de Buenos Aires reconoce como principio la conveniencia general de la apertura del río Paraná al tráfico y a la navegación de los buques mercantes de todas las naciones y desde ahora la declara y otorga por su parte” (Heras, 1936: 25).

No obstante estas declaraciones, en 1855, el representante de la Confederación ante las Cortes europeas, Juan Bautista Alberdi, alegó frente a las cancillerías del viejo mundo que el rechazo de Buenos Aires a los tratados, era prueba del intento de volver al monopolio. Fuera de considerar el éxito o no de este argumento para lograr apoyo diplomático para la Confederación, lo cierto es que no era verdad. La mayor parte de la dirigencia de Buenos Aires adhería a la libre navegación. Heras sostiene que este hecho le permite decir que no hubo motivos económicos para la resistencia de Buenos Aires a la organización nacional, lo cual tampoco es cierto. Mas bien, la cuestión de la

⁹⁴ Pujol, Juan. *Corrientes*, etc. T III Pag. 250-52; en Bosch Beatriz. *Urquiza y su tiempo*. Eudeba. Buenos Aires, 1971. Pag. 329.

navegación dejó de ser motivo de conflicto, en la medida que tanto el Litoral encabezado por Urquiza, como los nuevos dirigentes de Buenos Aires, que en su mayoría habían sido los liberales exiliados durante el gobierno de Rosas, compartían el principio de libre navegación como parte del derecho público internacional (1936: 28).

Heras cita a hombres como José Mármol, Vélez Sarsfield y Mitre, para quienes la libre navegación era un derecho consumado. Mitre diría, por ejemplo, luego de analizar y rechazar el Acuerdo de San Nicolás, que iba a presentar a la legislatura un proyecto con medidas de transición, que incluían el libre tránsito para los productos que se exporten para las provincias, y que Buenos Aires pagaría con su aduana los gastos de la organización nacional, hasta tanto se forme el tesoro general. Vélez Sarsfield, por esos mismos días, decía en defensa de la postura de los porteños que rechazaban el acuerdo que habían firmado todos los gobernadores, que esto no debía verse como un rechazo a la libre navegación, que ellos defendían (Heras, 1936: 7).

Domingo Sarmiento, por ejemplo, ya en sus obras *Facundo* (1845), *La Campaña en el Ejército Grande de Sud América* (1852) y *“Argirópolis”* (1850) alentaba los progresos que traería la libertad de navegación.

En definitiva, como puede observarse por lo analizado hasta aquí, los regímenes de navegación incluidos tanto en los acuerdos firmados por Rosas, como por Urquiza, respondían claramente a objetivos de política interna, que iban más allá de ceder o no a los intereses de las potencias europeas.

En el caso de los suscritos en 1849 y 1850, entre otras cosas, detrás del régimen de *cierre absoluto* figuraba la política de presión de Rosas sobre los ribereños y la potencial reincorporación del Paraguay. En el caso de los tratados de 1853, la necesidad de que las flotas extranjeras garantizaran la *libre navegación* hasta los puertos del Litoral que la Confederación no podía cumplir por sí misma, además de potenciar al comercio internacional, que se esperaba que saque al Interior de su aislamiento, y aporte recursos fiscales para solventar al gobierno nacional.

Pues bien, estas consideraciones no son compartidas por varios autores que analizaron el período y, en particular, los acuerdos mencionados. La llamada escuela revisionista presenta lo que Puig caracteriza, citado por Roberto Etchepareborda (1978: 114), “deformaciones ópticas” que separan una actitud “entreguista” de los gobiernos argentinos, entre ellos el de Urquiza, frente a otra “afirmativa del ser nacional y antiimperialista” representada por Rosas. Precisamente, y frente a la escuela revisionista y las versiones dependentistas de la teoría de las relaciones internacionales, Puig realizó

uno de sus mayores aportes en términos de investigación, al señalar que a lo largo de la etapa de dependencia racionada, las elites locales estuvieron lejos de seguir una política homogénea de seguimiento sin más de los intereses de la potencia hegemónica. Más bien, como lo demuestran los casos del Banco de Londres y Río de la Plata en la gestión de Mitre, o la propia doctrina Drago en la segunda presidencia de Roca, hubo conflictos. Ernesto Palacio, por ejemplo, considera al reclamo correntino por la libre navegación de los ríos, y el interés por habilitar un puerto franco en Corrientes, como antinacional. El monopolio de Buenos Aires representaba la sola posibilidad de unidad y la edificación de una economía nacional y autónoma (1968: 94).

Algo similar menciona cuando refiere que la libre navegación dispuesta por Urquiza, fue parte del pago al Brasil por la alianza para derrocar a Rosas (1968: 126) Sobre los acuerdos de 1853, solo dice que los poderes extranjeros que le habían dado el poder a Urquiza se ponían a cubierto de la posible guerra civil (1968: 163), para terminar diciendo que durante el gobierno del entrerriano, la diplomacia de la Confederación no fue más que un apéndice del gobierno imperial (1968: 165).

Lo mismo sostiene respecto de la relación con Brasil José Luis Busaniche (1982: 636), y agrega que las cláusulas de la alianza antirosista de 1851 son una prueba de ello, sin considerar que lo establecido en 1853 contradecía al régimen de navegación acordado con Brasil, como se evaluó en el capítulo tres, por lo cual el Imperio protestó y se alejó de la Confederación durante años. Al igual que Palacio, Busaniche divide la historia entre unitarios y federales, y a la hora de considerar lo ocurrido luego de la revolución del 11 de setiembre de 1852, dice que los rosistas Pacheco y Torres se pasaron al bando unitario (1982: 639).

Los tomos de la *Historia Argentina* de José María Rosa fueron muy útiles en casi todos los capítulos como material de consulta y discusión, sobre todo por su manejo de fuentes extranjeras. Ahora bien, cuando analiza la campaña que termina en Caseros y la política de navegación de Urquiza, lo hace prestando una atención, quizá excesiva, a la correspondencia de los diplomáticos brasileños, que no sólo eran eficientes, sino que se tenían una autoestima suficiente como para pensar que todo lo que ocurría lo hacía porque ellos lo generaban. Así, entre sus argumentos más polémicos, bautiza a la campaña contra Rosas como la segunda guerra argentino-brasileña (1973: 522). Apenas si menciona los acuerdos de julio de 1853, aunque si se hace eco de las protestas de Buenos Aires y Brasil. Dedicó mayor atención a los acuerdos con Brasil de 1856 y 1857 (1973: 200-240) que dan pie a sus afirmaciones relativas al rol subordinado de la

Confederación plasmado en esos acuerdos. Urquiza aparece en ellas como una figura menor, y sujeta a los intereses imperiales que conseguían todos sus objetivos sin corresponder a la Confederación con nada a cambio.

Sin duda, la tesis no comparte los argumentos de estos tres autores en lo referido a los regímenes de navegación adoptados durante el período en estudio. En algún punto, sus análisis constituyen una simplificación de lo ocurrido y no registran algunos de los elementos que le asignan una mayor complejidad a las decisiones de política exterior en materia de libre navegación. Por ejemplo, no hacen referencia a las disputas entre las regiones del país respecto del modelo de inserción internacional, que sí se consideran en las obras citadas de Ferns, Oszlak, Burgin, Halperín Donghi y Chiaramonte, entre otros, y reducen el período en demasía a una lucha de partidos entre unitarios y federales. Llevado al absurdo, Rosas era el representante de la nación, que por cierto no estaba formada, y los demás dirigentes que le disputaban el poder, no tenían más patria que propias ambiciones de progreso liberal y europeizantes.

Para terminar, resulta interesante la visión que Chiaramonte presenta sobre esta discusión en su trabajo *Los mercaderes del Litoral*. Entre otras consideraciones, se señala que la cuestión de los conflictos entre Buenos Aires y el Litoral han sido considerados históricamente como la sucesión de disputas que impidieron la organización nacional, y que:

“Desde esta perspectiva, habría desde un comienzo quienes tendían a la unidad nacional y quienes se oponían a ella...Es dudoso que tal punto de vista pueda ser verificado...Por tanto, nos parece más fructífero considerar las distintas situaciones...sin dar por supuesto lo que no existía y tratando en cambio de establecer las tendencias nacionales y las opuestas que se gestaban al mismo tiempo y frecuentemente en unos mismos grupos sociales...Lo común era, naturalmente, que la necesidad de constituir una nación se entreviese bajo la forma de la satisfacción de los intereses locales sin mengua alguna. Y de haber tenido alguna de las provincias la fuerza suficiente para lograrlo, hubiese sido ése posiblemente el camino seguido” (1991: 24).

5.b. Conclusión

El presente capítulo suma un elemento nuevo al desarrollo de la tesis. Incluye algunos de los determinantes internos que influyeron en la forma en que se cambió drásticamente en esos años el régimen de navegación. En este sentido, la firma de acuerdos de navegación tanto durante el gobierno de Rosas, como en el de Urquiza, se correspondió con importantes intereses locales que pesaron fuertemente para suscribirlos, lo que de alguna manera quita algo de relevancia al peso de los actores extranjeros, que se vio en el capítulo tres.

En todo caso, existió en 1853 una conjunción de intereses que reunieron a los dirigentes del Litoral, y a las potencias firmantes, para alcanzar dichos arreglos bilaterales. A pesar de las circunstancias de la firma, en el marco de la guerra civil, la adopción de la libre navegación no tuvo retorno. Ningún gobierno argentino posterior se replanteó su observancia, y prácticamente todos los países de la región terminaron adhiriendo a la doctrina de libre navegación, aunque la mayoría lo hizo mediante leyes nacionales.

El auge de las doctrinas de libre navegación que se consideraron en el capítulo dos, hizo su parte, lo mismo que la presión internacional, pero de acuerdo a lo analizado, podemos decir que existieron factores internos vinculados a intereses regionales que colaboraron en la adopción de dicho régimen, primero en un reglamento de aduana, luego en la Constitución, y por último, a perpetuidad, en un tratado bilateral.

En el caso de Rosas, los acuerdos de 1849 y 1850 reflejaron su capacidad de negociación. Recién cuando los europeos dejaron vacío el espacio de presión para conseguir la libre navegación, Brasil en primer lugar, y luego Entre Ríos y Montevideo, encabezaron la rebelión contra el gobierno de aguas abajo que dificultaba el desarrollo comercial de la navegación en los ríos.

6.- Conclusión Final

A medida que se desarrollaron los capítulos de la tesis, se fueron presentando un conjunto de ideas de más de cien autores de muy distinta formación, época, objetivos y abordajes. Por cierto que su producción ha cubierto la mayor parte de lo que puede decirse en relación a la Libre Navegación. El tratamiento historiográfico es realmente muy importante, en especial en lo que tiene que ver con el período 1840 a 1853, momento en el cual se plantearon las disputas entre la Confederación presidida por Rosas y las potencias europeas. Ese ciclo se cierra con la firma de los tratados de navegación por parte de Urquiza con el Reino Unido, Francia y Estados Unidos. Algunos autores extienden sus análisis hasta los acuerdos con Brasil de 1856 y 1857. En general, el mayor déficit que podemos encontrar entre los historiadores que abordaron el tema, es la ausencia de una perspectiva internacional, o al menos regional, a la hora de evaluar los cambios en los regímenes de navegación. Esto hace que se coloque un peso adicional sobre los hombres o sobre los procesos políticos y económicos internos, sin otorgar la debida relevancia a lo que ocurría en el mundo.

Los tratadistas del Derecho Internacional Público suplen ese error, al abrir el contexto internacional y temporal a sus análisis sobre la navegación fluvial, en forma comparativa y abarcando Europa y América. Pero invierten la cuestión cuando quitan de la perspectiva a los actores. No hay gobiernos ni negociaciones. La evolución de las teorías sobre libertad de navegación parece impuesta por la naturaleza más que fruto de la diplomacia o la guerra. No hay causas ni efectos. Solo se percibe la tendencia hacia la liberalización de los regímenes de navegación. Seguramente, el tipo de destinatario y los objetivos de los doctrinarios en sus obras, no incluyen más que marcar los cambios y las alternativas de los regímenes jurídicos fluviales a lo largo del tiempo, para luego pasar a considerar el espacio marítimo, aéreo, y con posterioridad abordar el derecho de la guerra.

Por su parte, si bien no se encontraron trabajos específicos sobre la Libre Navegación desde la perspectiva de las relaciones internacionales, puede mencionarse el hecho de que el tema no aparece a primera vista, de acuerdo al material citado por la obra coordinada por Escude y Cisneros (1998), entre las prioridades de los investigadores abocados a la política exterior, ya sea en el pasado como en la actualidad. Más aún, el

hecho de que algunos autores no reconozcan la existencia de política exterior nacional con anterioridad a 1862, o incluso 1880, no parece que pueda promover una mayor producción científica sobre el período.

En definitiva, todo el material consultado no nos permitió responder a la pregunta: ¿Por qué ningún autor intentó explicar el cambio de régimen de navegación adoptado entre 1852 y 1853 en la Argentina, teniendo en cuenta el hecho de que, entre esos años y los quince siguientes, prácticamente toda Sudamérica adoptó el mismo régimen liberal para sus principales ríos?

En definitiva, y respondiendo a la pregunta que se formuló en la introducción de la tesis, ninguno de los abordajes mencionados trató de manera completa el cambio en la política de navegación argentina de 1853, porque, a criterio de la tesis, no realizaron el esfuerzo de construir una perspectiva abarcativa e interdisciplinaria, que integre consideraciones del orden subnacional, nacional, regional e internacional.

Dicha constatación conllevó la elaboración de un plan de tesis, que contó con dos tareas principales: combinar herramientas y argumentos de distintas disciplinas (derecho, relaciones internacionales, historia), y abordar el material normativo (los tratados y acuerdos), de forma tal de elaborar una matriz de análisis comparativa, que permita sacar conclusiones propias.

A partir de allí se plantearon los objetivos. El general consistió en procurar una explicación para la política de apertura de los ríos interiores a la navegación internacional de la Argentina entre 1825 y 1870, a partir de un análisis comparativo de los tratados suscriptos por la Argentina, y un conjunto de países seleccionados. Los específicos iban desde analizar la evolución de la idea de Libre Navegación Fluvial, su desarrollo teórico y su vigencia práctica, cuyo abordaje habían verificado mayormente los tratadistas del derecho internacional público; analizar la política exterior de las principales potencias con las cuales se firmaron acuerdos de navegación; considerar similitudes y diferencias entre las políticas de navegación de los países seleccionados a partir del análisis de los tratados, y evaluar un conjunto de situaciones que influyeron para el cambio drástico llevado a cabo en la Argentina entre 1852 y 1853.

La primera hipótesis a poner a prueba indicaba que a pesar de la tendencia que extendía a todo el mundo las teorías liberales de navegación fluvial que promovían las potencias comerciales, existieron márgenes de autonomía suficientes en la política exterior del gobierno argentino y los demás países sudamericanos seleccionados, como para introducir en los tratados discriminaciones y privilegios que respondieron más a sus

propios intereses, que a concesiones al extranjero. Esta afirmación buscaba contrastar la imagen de los países sudamericanos como supuestos sujetos pasivos en la negociación las potencias europeas y Brasil. Esto aparecía como comprobable a partir del análisis de los textos de los acuerdos y las variantes de régimen de navegación adoptado caso por caso.

La segunda hipótesis planteaba que el caso argentino no podía explicarse, en particular la adopción de la libre navegación en 1853, solo por variables externas, como hacían autores como Rosa, Busaniche y Palacio. Más bien, existían un conjunto de demandas internas que contribuyeron al cambio del régimen de navegación fluvial sostenido por Rosas, y que se combinaron con los intereses de las potencias.

Pues bien, en función de lo dicho hasta aquí y las conclusiones parciales que se fueron realizando en todos los capítulos, es posible expresar a modo de conclusión definitiva un conjunto de apreciaciones que se consideran razonablemente demostradas a lo largo de la investigación.

En primer lugar, es indudable que existió una tendencia bien marcada, iniciada a fines del siglo XVIII, que fue extendiendo las teorías liberales de navegación desde Europa Occidental hacia el resto del mundo, Asia y Sudamérica entre ellas, comenzando por otorgar la navegación a todos los países ribereños, para luego avanzar hacia la Libre Navegación para todas las banderas. Más allá de las guerras, presiones diplomáticas o actos unilaterales, prácticamente ningún país retrocedió en su régimen de navegación una vez que optó por uno liberal, y la confirmación de esta tendencia tuvo su consagración con el reconocimiento de la Convención de Barcelona de 1921 que universalizó la Libre Navegación.

Esta tendencia permite restar importancia al hecho de que algunos países de la región hayan diferido su puesta en práctica algunos años. Lo mismo vale para los juicios apresurados sobre algunos gobiernos particulares, como el de Urquiza por parte de los historiadores de la corriente revisionista. El hecho es que entre 1852 y 1870 todos los países de Sudamérica abandonaron las normas heredadas de tiempos coloniales, para sumarse a los criterios más próximos a las nuevas potencias europeas. En este punto, esta idea a la que se llega en buena medida por aporte de los doctrinarios del derecho internacional público, se entiende que no está presente en el abordaje historiográfico, y debería de considerársela con más atención.

En segundo lugar, Francia, Brasil y el Reino Unido tuvieron una influencia mayúscula en la celebración de acuerdos de navegación con los países de la región seleccionados, y

especialmente con Argentina. Sus objetivos en materia de navegación de los ríos Paraná y Uruguay fueron conseguidos prácticamente en su totalidad.

La resistencia de Juan Manuel de Rosas solo puede considerarse un aplazamiento, que no duró, desde la Vuelta de Obligado hasta la firma de los acuerdos de 1853, más que ocho años. Si solo se observara la tesis teniendo en cuenta las políticas de navegación de las potencias y lo que dijimos acerca de la tendencia liberal en ascenso, se debería suscribir sin dudar la idea de considerar sujetos pasivos internacionales a los países de la región seleccionados. En el trato bilateral con las potencias casi siempre terminaron perdiendo.

Ahora bien, en el capítulo cuatro se observa otra cosa. La comparación de los tratados, en especial los que tuvieron lugar entre los propios países latinoamericanos y con otras naciones fuera de las potencias mencionadas, permite cotejar un universo de matices, estrategias y prácticas, que si bien no desmienten lo planteado en relación a la influencia externa, muestran límites a su eficacia.

Como dice Juan Carlos Piug, en el marco de la dependencia racionalizada, cada país buscó mayores márgenes de autonomía que se reflejan en una red de relaciones con países, además de los hegemónicos, que les amplían sus horizontes de posibilidades.

En este sentido, aprovecharon las relaciones entre si para establecer algunas excepciones a las tendencias fundamentales de liberalización que se planteaban desde Europa, aunque las experiencias autonomistas fueran parciales y no siempre continuadas en el tiempo. Los casos son varios y bien diferenciados, y su reiteración habla de algo más que de una excepcionalidad, o una postura meramente pasiva, aún en países con inestabilidades políticas y económicas como los sudamericanos de aquel tiempo.

Colombia, por ejemplo, durante el gobierno de Simón Bolívar, procuró establecer un sistema de navegación con *trato nacional*, dirigido especialmente a los países en los que el Libertador y su ejército se asentaron, como fueron Perú y Bolivia, pero también Chile y Centroamérica. Es decir, parece haber existido una expresión de las ideas de federación política que el venezolano promovía para las repúblicas hispanoamericanas, en la definición de un régimen de navegación que otorgaba el mismo trato a todos los ciudadanos de la región, sin distinción entre si.

Paraguay por su parte, condicionó hasta donde pudo sus acuerdos de navegación a las negociaciones por los límites y el reconocimiento de la independencia, y sólo accedía a permitir el avance de buques extranjeros hasta un puerto en cada río. Incluso cuando

tuvo que ceder, como fue el caso de los acuerdos con Brasil de 1856 y 1858, hizo todo lo posible para evitar cumplir la letra de los tratados a través de reglamentos obstructivos.

Al igual que el Paraguay de Solano López años después, también fue derrotado militarmente el gobierno de la provincia de Buenos Aires al mando de Juan Manuel de Rosas, el otro gran protagonista que introdujo grandes obstáculos a la navegación internacional de la cuenca del plata, con su régimen de *cierre absoluto* de los ríos. Antes de eso, había resistido a la imposición de la libre navegación en Vuelta de Obligado, y obtuvo los tratados de 1849 y 1850, que son quizás los más relevantes en términos de autonomía de todo el período, comparado inclusive con los demás países considerados.

Chile es otro caso en el cual un país de la región no tuvo mayores problemas para llevar adelante un tipo particular de régimen de navegación como la Cláusula de la Nación Más Favorecida, que en apariencia le resultó conveniente a sus intereses, y discriminaba a los buques extraregionales.

Los casos de Perú, Bolivia y la Confederación Argentina durante los años 1851 y 1852, registraron la disputa entre los dos sistemas que vimos en el capítulo tres. *Libre navegación* propuesta por los europeos y norteamericanos y la *navegación restringida para los ribereños*, propugnado por la diplomacia imperial. Entre estas dos tensiones diplomáticas, los países intentaron conseguir espacio para lograr objetivos propios, con resultados diversos.

Claro está que en muchos aspectos el resultado podría haber sido mejor, por ejemplo de haberse negociado en conjunto en lugar de hacerlo únicamente bilateralmente. Peor aún, en el Río de la Plata las potencias negociaban unidas frente a los países de la región que lo hacían desunidos, como en la serie de giras que realizaron en la década de 1840 y 1850 Francia y el Reino Unido. Lo mismo hizo el Brasil en 1851, 1856 y 1857.

En este sentido, la falta de ratificación de los acuerdos multilaterales, como los de 1848⁹⁵ o 1865⁹⁶, dirigidos a garantizar la defensa territorial y la soberanía de los países de la región, pero que incluían cláusulas de navegación de *trato nacional*, son una

⁹⁵ Tratado de Confederación; Tratado de Comercio y Navegación; Convención consular; Convención de Correos. Firmado por Colombia, Bolivia, Chile, Perú, Ecuador. En Gutiérrez, José R. (1869). Colección de los Tratados y Convenciones celebrados por la República de Bolivia con los Estados Extranjeros. Tomo I. Derecho Diplomático Boliviano. Imprenta de El Independiente. Santiago de Chile.

⁹⁶ Tratado de Unión y Alianza Defensiva Americana; Tratado sobre conservación de la Paz; tratado de Comercio y Navegación; Tratado de Correos. Firmado por Colombia, Bolivia, Chile, Perú, Salvador y Venezuela. En Gutiérrez, José R. (1869). Colección de los Tratados y Convenciones celebrados por la República de Bolivia con los Estados Extranjeros. Tomo I. Derecho Diplomático Boliviano. Imprenta de El Independiente. Santiago de Chile.

muestra no del fracaso de la política autónoma de los países, sino de la dificultad para implementarla.

Por último, la consideración en el capítulo cinco de los determinantes internos que influyeron en el cambio drástico producido entre 1852 y 1853 en el régimen de navegación viene a aportar a la discusión planteada por los historiadores revisionistas. Autores tan distintos como Burgin, Bosch, Halperín Donghi y Ozlak, entre otros, otorgan relevancia a las disputas interregionales a la hora de plantear el cambio de régimen de navegación en la campaña que terminó en Caseros. Sus argumentos hacen frente a los esgrimidos por José María Rosa, y otros autores revisionistas, que vuelven a poner al país como sujeto pasivo de potencias externas, pero esta vez por culpa de Urquiza quien habría traicionado a Rosas, jefe del Partido Federal. Lejos de esa consideración, que se considera simplificada y errónea, la firma de acuerdos de navegación tanto durante el gobierno de Rosas, como en el de Urquiza, se correspondió con importantes intereses locales que pesaron fuertemente para suscribirlos, lo que pone en segundo plano el peso de los actores extranjeros, cuya influencia mencionada no pudo hacerse valer, al menos en la Argentina, hasta que coincidieron con los objetivos del grupo local que detentaba a nivel nacional el manejo de las relaciones exteriores.

En todo caso, existió en 1853 una conjunción de intereses que reunieron a los dirigentes del Litoral y a las potencias firmantes, para alcanzar dichos arreglos bilaterales. El auge de las doctrinas de libre navegación que se consideraron en el capítulo dos hizo su parte, lo mismo que la presión internacional. Pero de acuerdo a lo analizado, podemos decir que existieron factores internos vinculados a intereses regionales que colaboraron en la adopción de dicho régimen, primero en un reglamento de aduana, luego en la Constitución, y por último, a perpetuidad, en un tratado bilateral.

7.- Fuentes

En un trabajo de tesis como el presente, en el cual el período a analizar tuvo lugar hace más de 140 años, sumado a que la producción teórica que lo consideró tampoco es actual, casi que no existen otras fuentes más que las impresas, ya sean tipográficas o manuscritas.

A tal fin, se recurrió a material bibliográfico (libros), hemerográfico (Investigaciones y Ensayos, Todo es Historia, Desarrollo Económico, entre otras revistas) ubicados en distintas bibliotecas, en función de la especialidad y características del texto: Biblioteca del Congreso de la Nación Argentina, FLACSO, Biblioteca de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Academia Nacional de la Historia, Biblioteca de Consejo Argentina para las Relaciones Internacionales, entre otras. También se tuvo acceso a material manuscrito del Canciller de la Confederación, Juan María Gutiérrez, en el archivo reservado de la Biblioteca del Congreso de la Nación, y de Justo José de Urquiza durante el período previo a su presidencia, en el archivo del Palacio San José de Concepción del Uruguay. Por su parte, fue relevante el uso de los textos digitalizados por Google, en especial para cubrir algunos temas como la Guerra del Opio o el Imperio de Japón, de los cuales los catálogos de las entidades mencionadas no cuentan con material suficiente.

Pero posiblemente el dato más relevante de la tesis a nivel de fuentes y que se entiende que constituye su aporte al campo de estudios, es la identificación, clasificación y análisis de las Colecciones de Tratados de todos los países seleccionados, que pudieron ser consultadas gracias a la digitalización de sus ediciones por parte de bibliotecas norteamericanas (Harvard, Princeton, entre otras), mientras que las restantes se encontraron en la Biblioteca del Congreso de la Nación. De modo tal que el acceso a dicha información fundamental, que se utilizó sobretodo en la comparación de los tratados, evitó tener que recurrir a fuentes secundarias disponibles a efectos de tratar acuerdos, como pueden ser los fechados en 1830 en Bogotá o Lima.

A dichos materiales, corresponde agregar dos tesis de doctorado, ensayos, artículos de libros y tratados de derecho internacional público, entre otras fuentes.

La posibilidad de recurrir a investigaciones de autores otros países, como fue el caso, entre otros, de Uruguay (Terren), Paraguay (Chávez), Brasil (Palm), Estados Unidos (Peterson, Scobie, Burgin), junto a la visión del contexto europeo que suponen Hobsbawm, Polanyi y Ferns, sirvió para conformar una visión que intenta no ser redundante en la mirada interna del proceso que se procura explicar.

En cuanto a páginas de internet, se utilizaron mayormente las correspondientes a organismos públicos (cancillería.gov.ar, infoleg.gov.ar) y algunas otras de divulgación histórica, pero cuya información siempre fue confirmada por otros textos impresos.

8.- Anexo Documental

La siguiente nómina incluye la totalidad de tratados que se analizaron y consideraron para realizar la tesis.

Argentina

<i>Tratados</i>	<i>Año</i>	<i>país firmante</i>
Convención de amistad y cooperación	1811	Paraguay
Tratado de pacificación	1811	Banda Oriental
Armisticio	1812	Portugal
Capitulación de Montevideo	1814	Banda Oriental
Tratado Particular	1819	Chile
Reconocimiento Independencia	1821	Portugal
Reconocimiento Independencia	1822	Estados Unidos
Tratado de Amistad y Alianza entre Colombia y Buenos Aires	1823	Colombia
Convención Preliminar entre España y Buenos Aires	1823	España
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1825	Gran Bretaña
Tratado de Amistad, Alianza, Comercio y Navegación	1827	Chile
Tratado de Paz	1827	Brasil
Convención Preliminar de Paz	1828	Brasil
Reconocimiento Independencia	1837	Cerdeña
Tratado de Abolición del Tráfico de Esclavos	1839	Gran Bretaña
Convención de Paz	1840	Francia
Reconocimiento Independencia	1841	Dinamarca Libre Ciudad Hanseática y República de Bremen
Reconocimiento Independencia	1843	Ciudad Libre de Hamburgo
Reconocimiento Independencia	1844	Suecia
Convención para restablecer la Amistad	1846	
Convención para restablecer la Amistad	1849	Gran Bretaña
Convención para pacificar la ROU	1850	Francia
Convención de alianza militar	1851	Brasil y Uruguay
Convención de extradición y asilo político	1851	Brasil y Uruguay
Tratado de limites, amistad, comercio y navegación	1852	Bolivia
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1852	Paraguay
	1852	Portugal

Tratado de Libre Navegación de los ríos Paraná y Uruguay	1853	Estados Unidos
Tratado de Libre Navegación de los ríos Paraná y Uruguay	1853	Gran Bretaña
Tratado de Libre Navegación de los ríos Paraná y Uruguay	1853	Francia
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1853	Estados Unidos
Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación	1855	Chile
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1855	Cerdeña
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1856	Paraguay
Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación	1856	Brasil
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1857	Prusia
Convención Fluvial	1857	Brasil
Protocolo sobre empréstito	1857	Brasil
Convención sobre reclamos de súbditos	1858	Francia
Convención sobre reclamos de súbditos	1858	Gran Bretaña
Convención sobre reclamos de súbditos	1858	Cerdeña
Convención de Amistad, Comercio y Navegación	1858	Bolivia
Convención Postal	1858	Bolivia
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1860	Bélgica
Tratado de Reconocimiento, Paz y Amistad	1863	España
Tratado de la Triple Alianza	1865	Brasil-Uruguay
Convención con Chile	1865	Chile
Tratado de paz, Amistad, comercio y navegación	1865	Bolivia
Tratados de Extradición	1865	Bolivia
Convención Postal	1865	Bolivia
Tratado Postal	1865	Uruguay
Tratado de Extradición	1865	Uruguay
Tratado de paz, Amistad, comercio y navegación	1868	Bolivia
Convención Postal	1868	Bolivia
Tratado de Extradición	1868	Italia
Tratado de Extradición	1969	Bolivia
Convención Postal	1869	Chile
Convención de extradición	1869	Chile
Tratado de Extradición	1869	Brasil

Convención Postal	1870	Brasil
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1870	Bélgica

Perú

Unión, liga y Confederación (alianza)	1822	Colombia
Convenio sobre Auxilios	1823	Colombia
Convención de Límites	1823	Colombia
Tratado de Paz	1828	Bolivia
Paz	1829	Colombia
Convenio de Paz	1831	Bolivia
Tratado de Paz y amistad	1831	Bolivia
Tratado de Amistad Comercio y Navegación	1832	México
Tratado de Cooperación y Socorro	1835	Bolivia
Tratado de Amistad Comercio y Navegación	1835	Chile
Convención de Paz	1836	Chile
Convención de Paz, Amistad, Comercio y Navegación	1836	Estados Unidos
Tratado de Paz	1837	Chile
Tratado de Amistad, comercio y Navegación	1837	Reino Unido
Convención Preliminar de Paz y Armonía	1840	Bolivia
Tratado Preliminar de Paz y Amistad	1842	Bolivia
Tratado de Paz y Comercio	1847	Bolivia
Arreglo por deuda de la independencia	1848	Chile
Tratado de Amistad, comercio y Navegación	1850	Bélgica
Tratado de Amistad, comercio y Navegación	1850	Reino Unido
Convención sobre comercio y navegación fluvial	1851	Brasil
Tratado de Amistad Comercio y Navegación	1851	Estados Unidos
Convención Postal	1851	Reino Unido
Amistad, Comercio y Navegación	1852	Costa Rica

Tratado de Amistad, comercio y Navegación	1853	Cerdeña
Arreglo por deuda de la independencia	1853	Colombia
Paz y amistad	1853	Ecuador
Arreglo por deuda de la independencia	1853	Venezuela
Amistad, Comercio y Navegación	1857	Costa Rica
Convenio sobre empréstito	1857	Costa Rica
Convención Consular	1858	Cerdeña
Amistad, Comercio y Navegación	1858	Colombia
Convenio de Alianza	1866	Colombia
Tratado de Amistad, comercio y Navegación	1870	Colombia
Convención Consular	1870	Colombia
Convención de Extradición	1870	Colombia

Bolivia

Tratado de Paz y Amistad	1828	Perú
Tratado Preliminar de Paz y Amistad	1831	Perú
Tratado de Paz y Amistad	1831	Perú
Tratado de Comercio	1831	Perú
Tratado de Comercio	1832	Perú
Tratado de Amistad y comercio	1833	Chile
Tratado de Amistad, comercio y navegación	1834	Francia
Convención de Auxilio y Subsidios	1835	Perú
Tratado de paz, Amistad, comercio y navegación	1836	Estados Unidos
Tratado de Paz	1837	Chile
Pacto de la Confederación Peruano Boliviana	1837	Perú
Tratado de Amistad, comercio y navegación	1837	Reino Unido
Convenio Preliminar de Paz, Amistad y Comercio	1840	Perú
Tratado de abolición del tráfico	1840	Reino Unido
Tratado de Amistad, comercio y navegación	1840	Reino Unido

Amistad y Alianza	1842	Ecuador
Tratado de Paz y Amistad	1842	Perú
Contrato para colonización	1843	Bélgica
Tratado de Paz y Amistad	1847	España
Tratado de Amistad y Comercio	1847	Perú
Tratado de Confederación	1848	Chile, Perú, Nueva Granada y Ecuador
Tratado de Comercio y Navegación	1848	Chile, Perú, Nueva Granada y Ecuador
Convención Consular	1848	Chile, Perú, Nueva Granada y Ecuador
Convención de Correos	1848	Chile, Perú, Nueva Granada y Ecuador
Tratado de Paz y Comercio	1848	Perú
Tratado de Amistad, comercio y navegación	1850	Bélgica
Tratado de Amistad, comercio y navegación	1850	Francia
Concordato	1851	Vaticano
Convención sobre asilo y extradición	1855	Argentina
Tratado de Amistad, comercio y navegación	1858	Argentina
Convenio Postal	1858	Argentina
Tratado de Amistad y Navegación	1858	Estados Unidos
Tratado de Amistad, comercio y navegación	1860	Bélgica
Tratado de Paz y Amistad	1863	Perú
Tratado de Amistad, comercio y navegación	1864	Francia
Convención Postal	1864	Perú
Tratado de Comercio y Aduanas	1864	Perú
Tratado de paz, Amistad, comercio y navegación	1865	Argentina
Convenio Postal	1865	Argentina
Convención sobre asilo y extradición	1865	Argentina
Tratado de Unión y Alianza Defensiva Americana	1865	Colombia, Chile, Perú, Ecuador, Salvador y Venezuela
Tratado sobre conservación de la Paz	1865	Colombia, Chile, Perú, Ecuador, Salvador y Venezuela
Tratado de Comercio y Navegación	1865	Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú, Salvador y Venezuela
Tratado de Correos	1865	Perú, Salvador y Venezuela
Tratado de Límites	1866	Chile
Convención Postal	1866	Chile

Tratado de Adherencia a la alianza contra España e/Chile y Perú	1866	Perú y Chile
Tratado de Amistad, límites, Comercio, navegación y extradición	1867	Brasil
Tratado sobre principios del derecho publico	1867	Chile y Ecuador
Convención sobre servicio diplomático	1867	Chile y Ecuador
Convención sobre servicio diplomático	1867	Chile y Perú
Tratado sobre principios del derecho publico	1867	Chile y Perú
Convención Postal	1868	Argentina

Colombia

Tratado Unión, Liga y Confederación (alianza)	1822	Perú
Tratado Unión, Liga y Confederación (alianza)	1822	Chile Buenos Aires (dice que fue ratificado por el congreso argentino en 1825)
Tratado de Amistad y Alianza (alianza)	1823	
Tratado de Amistad, Unión, Liga y Confederación (alianza)	1823	México
Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación	1824	Estados Unidos
Tratado de Unión, Liga y Confederación (alianza)	1825	Prov. Unidas de Centro América
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1825	Gran Bretaña
Tratado de Amistad, Navegación y Comercio	1829	Países Bajos
Tratado de paz	1829	Perú
Tratado de Paz, Amistad y Alianza	1832	Ecuador
Tratado adicional al de Paz	1832	Ecuador
Convención sobre reconocimiento de activos y pasivos	1834	Venezuela y Ecuador
Convención sobre Liquidación y cobro de acreencias	1838	Venezuela y Ecuador
Convención de Correos	1838	Venezuela y Ecuador
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1842	Venezuela
Convención Postal	1844	Francia

Convención Postal	1844	Estados Unidos
Tratado de Amistad, comercio y Navegación	1844	Chile
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1844	Francia
Convenio sobre auxilios militares	1847	Ecuador
Tratado de Paz, Amistad, navegación y comercio	1846	Estados Unidos
Convención de Correos	1847	Reino Unido
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1847	Cerdeña
Convención de Extradición	1850	Francia
Convención Consular	1850	Estados Unidos
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1854	Hamburgo, Bremen
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1856	Francia
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1856	Ecuador
Convención Consular	1854	Ecuador
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1858	Perú
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1857	Portugal
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1866	Reino Unido

Chile

Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1831	Méjico
Convención de Paz, Amistad, Comercio y Navegación	1832	Estados Unidos
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1835	Perú
Tratado por la abolición de esclavos	1839	Gran Bretaña
Tratado de Paz y Amistad (reconocimiento)	1844	España
Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación	1844	Colombia
Acuerdo relativo a Andrés Santa Cruz	1845	Bolivia y Perú

Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1846	Francia
Convención sobre el arreglo de la deuda	1848	Perú
Convención sobre supresión de derechos diferenciales	1852	Gran Bretaña
Convención Consular	1853	Colombia
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1854	Gran Bretaña
Convención sobre Amortización de deuda	1854	Perú
Convención Consular	1855	Ecuador
Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación	1855	Argentina
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1856	Cerdeña
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1858	Bélgica
Convención relativa a una fragata Franklin	1858	Estados Unidos
Convención de Arbitraje	1858	Estados Unidos
Convención de Extradición	1860	Francia
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1862	Prusia
Tratado para rescatar el peaje en el río Escalda	1863	Bélgica
Tratado de Adhesión sobre peajes en el Elba	1864	Hanover
Pacto de alianza ofensivo defensivo	1865	Perú
Tratado de Límites	1866	Bolivia
Tratado de Adherencia	1866	Bolivia
Convención Postal	1866	Bolivia
Tratado de Adhesión	1866	Ecuador
Convención Postal	1866	Ecuador
Convención Postal	1866	Perú
Tratado de extradición	1869	Argentina
Convención Postal	1870	Argentina
Convención Consular	1870	Perú
Convención de Armisticio	1871	España
Convención Postal	1874	Alemania
Tratado de Límites	1874	Bolivia

México

Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1822	Ciudades Hanseáticas
Tratado de Unión, Liga y Confederación	1823	Colombia
Tratado de Comercio	1823	Colombia
Tratado de Auxilio	1825	Colombia
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1826	Gran Bretaña
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1827	Hanover
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1827	Países Bajos
Tratado de Limites	1828	Estados Unidos
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1829	Dinamarca
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1831	Prusia
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1831	Sajonia
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1831	Estados Unidos
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1831	Chile
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1832	Perú
Tratado de Paz y Amistad	1836	España
Convención por reclamos de ciudadanos norteamericanos	1839	Estados Unidos
Tratado de abolición del trafico de esclavos	1841	Gran Bretaña
Convención sobre reclamaciones inglesas	1842	Gran Bretaña
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1842	Austria
Convención sobre reclamaciones españolas	1847	España
Tratado de Paz, Amistad y limites	1848	Estados Unidos
Convención sobre reclamaciones españolas	1851	España
Convención sobre reclamaciones francesas	1851	Francia
Convención sobre reclamaciones inglesas	1851	Gran Bretaña
Convención sobre reclamaciones	1853	España

españolas		
Tratado de Limites	1853	Estados Unidos
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1855	Estados Alemanes
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1855	Cerdeña
Convención Postal	1861	Estados Unidos
Tratado de extradición de criminales	1861	Estados Unidos
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1861	Bélgica
Convención sobre reclamaciones españolas	1861	España
Convención sobre reclamos de particulares	1868	Estados Unidos
Convención de ciudadanía de inmigrantes	1868	Estados Unidos
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1869	Confederación Norte-Alemana
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1870	Italia
Convención sobre extradición de criminales	1870	Italia
Tratado de Paz		Francia- 1839
Convención por reclamaciones francesas		Francia- 1839

Paraguay

Convención de amistad y cooperación	1811	Argentina
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1841	Corrientes
Tratado Provisorio de Limites	1841	Corrientes
Convención sobre derecho de visita, embargo y apresamiento de embarcaciones	1844	Corrientes
Tratado de Alianza, comercio, navegación, extradición y limites	1844	Brasil
Convención adicional al tratado Alianza	1845	Corrientes
Tratado de Alianza Defensiva	1850	Brasil
Tratado de navegación, comercio y limites	1852	Argentina
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1853	Estados Unidos
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1853	Francia

Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1853	Reino Unido
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1853	Cerdeña
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1855	Brasil
Convención Adicional al Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1855	Brasil
Tratado de Paz, amistad, comercio y navegación	1856	Argentina
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1856	Brasil
Convención Fluvial adicional al Tratado de Amistad, navegación y Comercio	1858	Brasil
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1859	Estados Unidos
Convención Especial sobre reclamaciones	1859	Estados Unidos

Venezuela

Tratado de Unión, Liga y Confederación (alianza)	1825	Prov. Unidas de Centro América
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1825	Gran Bretaña
Tratado de Amistad, Navegación y Comercio	1829	Países Bajos
Tratado de paz	1829	Perú
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1833	Francia
Reconocimiento de Independencia	1834	Inglaterra
Convención sobre reconocimiento de activos y pasivos	1834	Colombia y Ecuador
Tratado de Paz, Amistad, Navegación y Comercio	1836	Estados Unidos
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1837	Ciudades Hanseáticas
Convención sobre Liquidación y cobro de acreencias	1838	Colombia y Ecuador
Convención de Correos	1838	Colombia y Ecuador
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1838	Dinamarca
Abolición del tráfico de esclavos	1839	Gran Bretaña
Tratado de Amistad, Comercio y	1840	Suecia y Noruega

Navegación		
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1842	Colombia
Tratado de Alianza	1842	Colombia
Convención complementaria de Alianza	1842	Colombia
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1843	Francia
Convención sobre correos	1843	Francia
Reconocimiento de Independencia	1845	España
Convenio sobre indemnización de perjuicios	1852	Estados Unidos
Convenio sobre extradición	1853	Francia
Arreglo por deuda de la independencia	1853	Perú
Convención sobre pago a acreedores externos	1853	Estados Unidos, Francia, España, Holanda
Convención Consular	1856	Francia
Convención sobre arreglo de diferencias	1857	Holanda
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1858	Bélgica
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1860	Estados Unidos
Tratado de Límites y navegación fluvial	1860	Brasil
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1861	Italia
Convención sobre correos	1861	Reino Unido
Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	1862	Dinamarca
Convenio Adicional sobre correos	1864	Reino Unido
Convenio sobre reclamaciones	1864	Francia, Estados Unidos, Chile, Ecuador, Venezuela,
Tratado de Unión y Alianza defensiva	1865	Peru, Salvador, Colombia, Bolivia

Brasil

Tratado de Comercio y Navegación	1827	Gran Bretaña
Tratado de Comercio y Navegación	1826	Francia
Tratado de Comercio y Navegación	1828	Estados Unidos

Otros

Acuerdo entre de Comercio y Navegación	1825	México y Gran Bretaña
Tratado de Nanking	1842	China y Gran Bretaña
Tratado de Tien Tsin	1858	China y Francia, EEUU, Gran Bretaña y Rusia
Tratado de Aigun	1858	China y Rusia
Tratado de Paz y Amistad de Kanagawa	1854	Japón y Estados Unidos
Tratado de Amistad Anglo-Japonés	1854	Japón y el Reino Unido

7.- Bibliografía

Alberdi, Juan Bautista (2004). *Bases y Puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Editorial Plus Ultra. 13era edición. Buenos Aires, 2004.

Alberdi, Juan Bautista (1867). *La Apertura del Amazonas o la clausura fluvial del Brasil*. Editorial Dentu. Paris.

Amaral, Samuel (1984). "El empréstito de Londres de 1824", *Desarrollo Económico*,

volumen 23, número 92.

Arbó, Higinio. (1939). *Libre navegación de los ríos; régimen jurídico de los ríos de la Plata, Paraná y Paraguay*. El Ateneo.

Aranda, Ricardo (1892). *Colección de Tratados celebrados desde la Independencia*. Publicación oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores. Tomo III. Imprenta del Estado. Lima.

Areces, Nidia (2010). *Crecimiento interno, interés colonialista y juego de poderes. La frontera concepcionera en época de los López*. XXII Jornadas de Historia Económica, Río Cuarto, 21 al 24 de septiembre.

Barba, Fernando Enrique (2005). *Algo más sobre el fracaso de los derechos diferenciales*. Investigaciones y Ensayos n° 55. Buenos Aires.

Barba, Enrique M (2009[1976]). *Don Pedro de Cevallos*, La Plata, Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires.

Blumkin, Silvia Beatriz. (1982) *El orden de preferencias entre los usos modernos de las cuencas hidrográficas internacionales*. En la Revista del Colegio de Abogados de Buenos Aires, Tomo I.

Bonaudo, Marta (1999). Dirección de Tomo IV. Nueva Historia Argentina. *Liberalismo, Estado y Orden Burgués (1852-1880)*. Editorial Sudamericana. Buenos Aires.

Borucki, Alex; Chagas, Karla y Stalla, Natalia. *Esclavitud y Trabajo: un estudio sobre los afrodescendientes en la frontera uruguaya (1835-1855)*. Pag. 11. En www.kalipedia.com/historia-uruguay/tema/revolucion-proyectos-estado-en-region/proceso-abolicion-esclavitud-uruguay.html. Consultado el 16/08/2010.

Bosch Beatriz (1971). *Urquiza y su tiempo*. Eudeba. Buenos Aires.

Bosch, Beatriz (1975). *Notas sobre navegación fluvial: 1843-1853*. Investigaciones ensayos (Buenos Aires), 19, 325-345.

Bracht, Ignacio y Barrese, Rodolfo (1993). *La misión Ouseley-Deffaudis (1845-1847) Durante la intervención algo-francesa*. Colección Estrella Federal. Buenos Aires.

Burgin, Miron (1960). *Aspectos Económicos del Federalismo Argentino*. Ediciones Solar. Quinta edición. Buenos Aires.

Busaniche, José Luis (1986). *Rosas visto por sus contemporáneos*. Hyspamérica. Buenos Aires.

Busaniche, José Luis (1982). *Historia Argentina*. Ediciones Solar. Séptima edición. Buenos Aires.

Cameron, R. (1992). *Historia económica mundial: desde el paleolítico hasta el presente*. Madrid: Alianza.

Cárcano Ramón J. (1938) *Urquiza y Alberdi. Intimidaciones de una política*. La Facultad. Buenos Aires.

Carella, Alfredo y otros (1973). Aspectos básicos de la política exterior del Uruguay. *De la dependencia a la liberación*. Política exterior de América Latina. Ediciones la Bastilla. Buenos Aires. Pag. 219-253.

Carranza, Ángel Justiniano. (1856). Tesis sobre la libre navegación de los ríos. Americana. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.

Chávez, Julio Cesar (1968). *El presidente Lopez*. Vida y gobierno de Don Carlos. Segunda edición. Buenos Aires. De Palma. En biblioteca virtual del Paraguay: www.bvp.org.py/biblio_html/chaves_ca_lopez/indice.pdf. Disponible 16/08/2010.

Chiaromonte, Juan Carlos (1991). *Mercaderes del Litoral. Economía y Sociedad en la provincia de Corrientes, primera mitad del siglo XIX*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.

Chiaromonte, Juan Carlos (1993). *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina. El Federalismo argentino en la primera mitad de siglo XIX*. Fondo de la Cultura Económica. México.

Colacrai de Trevisán, Miriam (1992). Perspectivas teóricas en la bibliografía de política exterior argentina, en: RUSSELL, Roberto (comp.) *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*. Buenos Aires, GEL. (p.p. 19-51)

Colección de Tratados celebrados por la República de Chile con Estados Extranjeros (1857). Tomo I. Imprenta Nacional. Santiago de Chile.

Colección de Tratados celebrados por la República Argentina con las naciones extranjeras (1863). Publicación Oficial. Imprenta y Litografía a vapor Bernheim y Boneo. Buenos Aires.

Colección de Tratados Públicos, Convenciones y Declaraciones Diplomáticas, de los Estados Unidos de Colombia (1866). Bogota. Imprenta de Echeverría hermanos.

Colección de tratados celebrados por la República Argentina con las naciones extranjeras (1884). Publicación oficial. Tomos I, II y III. Buenos Aires. Imprenta de Juan Alsina.

Colección de Tratados Públicos de Venezuela (1910). Edición Oficial. Imprenta Nacional. Caracas.

Colección de Tratados y Actos Internacionales de la República del Paraguay (de 1811 a 1885) con países Americanos (1989). Compilación a cargo de Enrique Bordenave y Leila Rachid de Racca. Tomo I. Instituto Paraguayo de Estudios Geopolíticos e Internacionales. Biblioteca de Estudios Paraguayos, Volumen seis. Segunda Edición. Asunción.

Comellas, José Luis (2001). *Los Grandes Imperios Coloniales*. Ediciones Rialp. Gráficas Rogar. Madrid, España.

Corigliano, Francisco (2008). *La inexistencia de la política exterior: una falacia recurrente*. Diálogos Revista Electrónica de Historia ISSN 1409- 469X. Número especial 2008. BOLETIN ISIAE - N° 42

Corigliano, Francisco (2009). *Cuatro décadas de debates teóricos (1969-2009): balance e impacto en la política exterior argentina*. Area de Relaciones Internacionales. FLACSO. Ponencia en las Jornadas de relaciones internacionales 1, 2 y 3 de octubre de 2009.

De Angelis, Pedro. (1857) *De la Navegación del Amazonas. Respuesta a una memoria de M. Maury, oficial de la marina de los Estados Unidos*. Caracas. Impreso por T. Antero.

Del Castillo, Alejandro (1843). *Tratados de Paz y Comercio*. Desde el año 1700 hasta el día. Madrid. Imprenta de Alegría y Charlain.

Del Castillo, Lilian (2007). *La gestión del Agua en Argentina*. Ciudad Argentina. Buenos Aires.

Del Castillo, Lilian (2005). *El régimen jurídico del Rio de la Plata y su frente marítimo*. CARI. Buenos Aires.

Diez de Velazco, Manuel (2001). *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Editorial Tecnos. 13era edición. España.

Escude, Carlos y Cisneros, Andrés. (1998). *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*. Centro de estudios de política exterior. GEL: www.argentina-rree.com Disponible 16/08/2010.

Escude, Carlos y Cisneros, Andrés. (1998). *Historia General de las Relaciones Exteriores de la Republica Argentina*. Tomo V. 1852-1860. Dos Estados argentinos, dos políticas exteriores. Centro de estudios de política exterior. GEL.

Etchepareborda, Roberto (1978). *Historia de las relaciones internacionales argentinas*. Pleamar. Buenos Aires.

Ferns, Henry Stanley (1966). *Gran Bretaña y Argentina en el siglo XIX*. Buenos Aires, Ediciones Solar.

Ferrer, Aldo (2005). *La economía Argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*. Nueva edición aumentada y actualizada. Fondo de cultura económica. Buenos Aires.

Figari, Guillermo (1993). *Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina*. Biblios. Buenos Aires.

Fitte, Ernesto. (1970). *Los tratados de libre navegación y la soberanía de Martin*

García. Emece. Buenos Aires.

Floria, Carlos Alberto, García Belsunce, César A. (1993). *Historia de los Argentinos*. Larousse. Buenos Aires.

Franke, Herbert y Trauzettel, Rolf (1980). *El Imperio Chino*. Siglo veintiuno. Tercera edición. Madrid.

Galasso, Norberto (1999). *Buenos Aires y la Confederación Urquicista*. Centro Cultural Enrique S. Discepolo. Buenos Aires.

Gálvez, Jaime. (1955). *Rosas y la navegación de nuestros ríos*. 2º edición. Editorial Huemul. Buenos Aires.

Garay Vera Cristián. (2009) “*El atributo amazónico del Perú. La construcción de una soberanía 1903 – 1942*,” <http://historiacritica.uniandes.edu.co/view.php/607/1.php>. Historia Crítica. Universidad de Los Andes. Facultad de Ciencias Sociales, de Raúl Porras Barrenechea y Alberto Wagner de Reyna. Historia de los Límites. Pag. 61. Revisado 27 de julio de 2010.

Gómez de la Torre, José María (2004). *Régimen legal de los cursos de aguas internacionales*. Asuntos Internacionales. Afese 42.

Guerra, Francois-Xavier (1993). *Modernidad e Independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*. Cap. 1. Editorial Mapfre. Fondo de la Cultura Económica. México.

Gutiérrez, José R. (1869). *Colección de los Tratados y Convenciones celebrados por la República de Bolivia con los Estados Extranjeros*. Tomo I. Derecho Diplomático Boliviano. Imprenta de El Independiente. Santiago de Chile.

Hall, John Whitney (2002). *El Imperio Japonés*. Octava edición. Siglo XXI. España.

Halperin Donghi, Tulio (2007). *De la revolución de la independencia a la Confederación rosista*. 2da. Edición. Paidós. Buenos Aires.

Heras, Carlos (1936). *Notas sobre los porteños y la libre navegación después de Caseros*. Buenos Aires. De Humanidades. Tomo XXV. Homenaje a Ricardo Levene. Segunda parte. Pag. 3 a 23. Imprenta y casa mentora.

Hobsbawm, Eric (2001). *La era de la Revolución*. Critica. Grupo Editorial Planeta. 2da edición. Buenos Aires.

Hobsbawm, Eric (2001). *La era del Capital*. Critica. Grupo Editorial Planeta. 2da edición. Buenos Aires.

Hobsbawm, Eric (2001). *La era del Imperio*. Critica. Grupo Editorial Planeta. 2da edición. Buenos Aires.

Hobsbawm, Eric (1982). *Industria e Imperio*. Traducción de Gonzalo Pontón. Segunda

edición. Penguin Books Ltd. España.

Kroeber, Clifton (1967). *La Navegación de los ríos en la historia argentina*. Paidós. Buenos Aires.

Kennedy, Paul (1997). *Auge y caída de las grandes potencias*. Plaza and Janes. Editorial Cambio.

Klaveren, Alberto van (1992). Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. Pag. 169-216; en *Estudios Internacionales*. Año XXV. Abril-junio 1992. N° 98. Universidad de Chile. Santiago.

Kroeber, Clifton (1967). *La Navegación de los ríos en la historia argentina*. Paidós. Buenos Aires.

Lasagna, Marcelo (1996). Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo, en *Afers Internacionals*, 32. Fundació CIDOB. Barcelona. Online. <http://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/viewFile/27990/27824>. 5/03/2010.

Mabragaña, H (1910). *Los mensajes*. Historia del desenvolvimiento de la nación argentina redactada cronológicamente por sus gobernantes. 1810-1910. Tomo I. 1810-1839. Talleres gráficos de la compañía general de fósforos. Buenos Aires.

Martínez, Pedro Santos (1988). *Observaciones de Lefebre de Bocour*. Investigaciones y ensayos. Número 38.

Martínez, Pedro Santos (1988). *El desconocido memorándum de Alberdi a los gobiernos de Francia y Gran Bretaña: medios para la pacificación y la unión nacionales*. Numero 37. Páginas 145-175.

Moneta, Juan Carlos y otros (1973). La política exterior del Brasil. *De la dependencia a la liberación*. Política exterior de América Latina. Ediciones la Bastilla. Buenos Aires. Pag. 55-162.

Muñoz, Heraldo (1987). *El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas: temas y enfoques dominantes*. Pag. 287-315; en *La Formación de la Política Exterior: los países desarrollados y América Latina*. Edición preparada por Manfred Wilhelmy. GEL. RIAL. Anuario. Buenos Aires.

Muñoz Moraleda, Ernesto (1983). *Caseros y la libre navegación de los ríos*. Universidad Nacional de Tucuman. Imprenta de la Universidad. San Miguel de Tucuman.

Oszlak, Oscar (2004). *La formación del Estado argentino*. Ariel. Buenos Aires.

Palacio, Ernesto (1968) *Historia de la Argentina*. Tomo II. A Peña Lillo Editor. Quinta edición. Buenos Aires.

Palacios, Alfredo (1948). *Tiranía y demagogia: la libre navegación de los ríos*.

Palm, Paulo Roberto. (2009). *A abertura do Rio Amazonas a navegacao internacional e o parlamento brasileiro*. Fundacion Alexandre de Gusmao. Brasilia.

Panettieri, José (1986). *Argentina: historia de un país periférico. 1860-1914*. Bibliotecas Universitarias. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.

Paradiso, José (1996). *El poder de la norma y la política de poder 1880-1916; en La Política Exterior Argentina y sus protagonistas 1880-1995*. Pag. 13 a 25. CARI. Nuevo Hacer. GEL. Buenos Aires.

Parish, Woodbine (1853). *Buenos Aires y las provincias del Río de la Plata*. Traducción de Justo Maeso. Imprenta de Mayo. Buenos Aires.

Peterson, Harold (1985). *La Argentina y los Estados Unidos. (1810-1914)*. Hyspamerica.

Podestá Costa, L. A. y Ruda José Maria (1985). *Derecho Internacional Público*. Tipográfica Editora Argentina. Buenos Aires.

Polanyi, Karl (1989). *La Gran Transformación*. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo. Ediciones La Piqueta. Madrid.

Pope Atjins, Latin America in the international political System (New York: The Free Press, 1977), p. 10. Políticas exteriores Latinoamericanas, en La formación de la política exterior: los países desarrollados y America Latina. Edicion preparada por Manfred Wilhelmy. GEL. Rial - Anuario 1987.

Popolizio, Enrique (1960). *Alberdi*. Buenos Aires. Talleres Gráficos de la Compañía Impresora Argentina. S.A.

Puig, Juan Carlos (1975) *El ámbito de lo internacional y la Seguridad Nacional*. Escuela de Defensa Nacional. Talleres gráficos del C.F.I. Pags. 2 a 20.

Puig, Juan Carlos (1975) *Relaciones Internacionales*. Nº 6. Escuela de Defensa Nacional. Talleres gráficos del C.F.I.. Buenos Aires.

Puig, Juan Carlos (1980) *Doctrinas internacionales y Autonomía Latinoamericana*. Instituto de Altos Estudios de América Latina. Universidad Simón Bolívar. Caracas.

Puiggros, Rodolfo (1945). *Historia Económica del Río de la Plata. Desde la conquista hasta la consolidación nacional*. Editorial Futuro. Buenos Aires.

Rato de Sambuccetti, Susana (1999). *Urquiza y Mauá*. El Mercosur del siglo XIX. Ediciones Macchi Buenos Aires.

Rizzo Romano, Alfredo H. (1994). *Derecho Internacional Público*. Editorial Plus Ultra. 3ra edición ampliada y actualizada. Buenos Aires.

- Rock, David (1989). *Argentina 1516-1987. Desde la colonización hasta Alfonsín*. Buenos Aires, Alianza Singular.
- Rosa, José María (h.) (1939). *La soberanía Argentina y la libre navegación de los ríos*. Boletín del Instituto de Estudios Federalistas N° 1. Mayo.
- Rosa, José María (1973) *Historia Argentina*. Tomo IV. Editorial Oriente. Buenos Aires.
- Rosa, José María (1973) *Historia Argentina*. Tomo V. Editorial Oriente. Buenos Aires.
- Rosa, José María (1973) *Historia Argentina*. Tomo VI. Editorial Oriente. Buenos Aires.
- Ruiz Moreno, Isidoro (h). (1970). *Los tratados de San José de Flores y la libre navegación de los ríos*. Buenos Aires.
- Ruiz Moreno, Isidoro J. (2002). *Todo es Historia*. N° 415. Febrero.
- Russell, Roberto (1990) *Cambio de gobierno y política exterior: las primeras tendencias de la gestión peronista*. America Latina Internacional. Volumen 7 núm. 23. Abril-junio. Flacso. Buenos Aires.
- Russell, Roberto (1992). *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*. RIAL. Grupo Editor Latinoamericano. Buscar fecha.
- Saldías Adolfo (1972). *Cómo cayó Rosas*. Editorial Plus Ultra. Buenos Aires.
- Scobie, James (1964). *La lucha por la consolidación de la nacionalidad argentina*. Buenos Aires, Librería Hachette.
- Semberoiz, Edgardo Raúl (1996). *Manual de Derecho Internacional Publico*. Copifax. Buenos Aires.
- Simonoff, Alejandro (2010). *La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la revolución de mayo*. Edulp. La Plata.
- Terrén, María Delia (1953). *La libre navegación de los ríos*. Montevideo.
- Tokatlian, Juan Gabriel; Carvajal, Leonardo (1995). *Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto*. Revista CIDOB d'afers internacionals. Número 28. Pag. 7 a 31. <http://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/27954/40815>. Disponible 21/11/2010.
- Torres de Santamarina, María Alejandra (2005). IDELA. *La política exterior argentina y el mundo académico en la mirada del siglo XX*. Centro Argentino de Estudios Internacionales www.caei.com.ar Programa Política Exterior Argentina <http://www.caei.com.ar/es/programas/pea/05.pdf>. disponible 18/02/09.
- Urquidi, José Macedonio (2008). *Nuevo Compendio de la Historia de Bolivia*. Bibliobazaar, LLC. Chesterton. Estados Unidos.

Vargas Garcia, Eugenio (2006). *¿Imperio informal? La política británica hacia América Latina en el siglo XIX*. Foro Internacional. Abril-junio, año/vol. XLVI, numero 002. El colegio de México. Distrito Federal. Mexico. Pag. 353-385.

Vázquez Presedo, Vicente (1992). *Auge y decadencia de la economía argentina desde 1776*. Academia Nacional de Ciencias Económicas. Buenos Aires

Webster, C. K. (1944) Compilador. *Gran Bretaña y la Independencia de la América Latina. 1812-1830*. Documentos escogidos de los archivos del Foreign Office. Tomo II. Buenos Aires. Editorial Guillermo Kraft Ltda.

Wheaton, Enrique. (1854) *Elementos del Derecho Internacional*. Traducción de José María Barros. Tomo I. México. Imprenta Lara.

Wheaton, Enrique. (1861) *Historia de los Progresos del Derecho de Gentes*. Traducido por Carlos Calvo. Besanzon, imprenta de José Jacquin. Paris. 2 vols.