

El Pacto de San José de Flores y la Unión Nacional

Por Guillermo Raúl Moreno¹

I – Introducción

Luego de triunfar en la batalla de Cepeda el general Justo José de Urquiza marchó hacia la ciudad de Buenos Aires estableciendo su Cuartel General en San José de Flores. Después de algunas deliberaciones con las autoridades porteñas y con la mediación de Francisco Solano López, en representación del gobierno del Paraguay, las partes en conflicto firmaron un tratado de paz por el que Buenos Aires se declaraba parte integrante de la Confederación y se comprometía a jurar la Constitución Nacional. Se ponía así fin al estado imperante desde 1852 cuando Buenos Aires se separó del resto de las provincias argentinas desconociendo la labor constituyente del Congreso reunido en Santa Fe. El pacto de San José de Flores, de especial importancia en la historia constitucional de nuestro país, significó dar cumplimiento a unos de los objetivos previstos en preámbulo de nuestra Carta Magna... “constituir la unión Nacional”.

II – Contexto histórico

Derrotado Rosas en la batalla de Caseros el 3 de mayo de 1852 y ya alejado de la escena nacional, las provincias argentinas lograron reunir el Congreso Constituyente en Santa Fe y dotar así al país de una Constitución en 1853. Buenos Aires, incumpliendo lo resuelto en el *Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos* de 1852 (Moreno, 2008), no participará en aquella convención constituyente optando en su lugar por separarse del resto de las provincias y dictar su propia constitución en 1854.

Frente a ello, la Argentina quedó fracturada en dos bloques independientes: por un lado la Confederación con sus trece provincias; y por otro, el “Estado de Buenos Aires”².

Entre tanto el Congreso Constituyente sancionó la nueva Constitución el 1° de mayo de 1853, siendo promulgada el 25 de mayo y jurada el 9 de julio de aquel año. El 20 de febrero de 1854 el Congreso nombró presidente de la Confederación Argentina al General Urquiza para luego disolverse una vez cumplido sus objetivos.

Producida la ruptura, las dos partes pactan una situación de *statu quo* en diciembre de 1854 comprometiéndose a mantener la paz, la buena armonía y a no consentir la desmembración del territorio. No obstante estos propósitos de buena voluntad las tensiones fueron incrementándose entre ambos bandos. La Confederación, que había fijado su capital en Paraná, debía enfrentar múltiples dificultades y la carencia de medios económicos al no contar con los ingresos aduaneros del puerto de Buenos Aires (Galletti, 1987). Esta situación conflictiva se agravó aún más cuando la Confederación

¹ Docente de Historia Constitucional de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.

² Según establecía el artículo 1° su Constitución de 1854: “Buenos Aires es un Estado con el libre ejercicio de su soberanía interior y exterior, mientras no la delegue expresamente en un gobierno federal”. (Corbetta, 1984). *Textos Constitucionales de Buenos Aires*, Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, La Plata.

sancionó la *ley de derechos diferenciales*, mediante la cual se estableció que las mercaderías llegadas directamente a la Confederación sin hacer escala en Buenos Aires tendrían una considerable ventaja arancelaria.³

Las relaciones se tornaban cada vez más hostiles y la guerra entre ambas partes era cuestión de tiempo. Entre tanto en San Juan, las nuevas autoridades del mismo signo político que los liberales porteños habían encarcelado y luego asesinado en prisión al Gral. Nazario Benavidez, aliado de Urquiza.

Como lo señala Palacio (1979), la guerra era inevitable porque ambas partes la querían. Tanto el gobierno de la Confederación como el de Buenos Aires confiaban en el desprestigio y la impotencia consiguiente del contrario, y lo curioso es que ambos tenían razón. El choque entre las fuerzas de la confederación bajo el mando de Urquiza y el ejército porteño comandado por Mitre se producirá en la batalla de Cepeda el 23 de octubre de 1859 en cercanías del límite entre Buenos Aires y Santa Fe. El triunfo de Urquiza fue contundente.⁴

III - Contenido del Pacto

En primer lugar y como punto central, la firma del pacto significó la reincorporación de Buenos Aires a la Confederación Argentina, debiendo aquella aceptar y jurar solemnemente la Constitución de 1853.

Se estableció que una **Convención Provincial** (elegida libremente por el pueblo de Buenos Aires) debía examinar la Constitución sancionada por el Congreso reunido en Santa Fe. Si esta Convención examinadora no encontraba nada que reformar, Buenos Aires debía jurar la Constitución de 1853.

Por el contrario, si la Convención Provincial propusiera modificaciones, las mismas debían ser comunicadas al Gobierno Nacional para que fuesen presentadas al Congreso y se llamara a una **Convención Nacional *ad hoc***⁵ que las tomara en consideración.

³ De esta forma el puerto de Rosario acrecentaba su poderío en desmedro del de Buenos Aires. Ver en López Rosa (1986) *Historia Constitucional Argentina*, Editorial Astrea, Pag. 584.

⁴ Mitre, que contaba con 9000 hombres bien armados se acantonó en San Nicolás, Urquiza con sus 15000 soldados acampó en Rosario. Todo indicaba que la guerra debía necesariamente ganarla Buenos Aires. “las causas eran múltiples: el aislamiento internacional de la Confederación, su desastrosa situación financiera, la escasa coordinación política y el menor armamento. Pero hubo un imponderable...Mitre. Este llevó a su ejército a la cañada de Cepeda, donde esperó el movimiento de Urquiza. Ante la inexplicable parálisis del ejército porteño, la caballería entrerriana destrozó en pocos minutos a Mitre y a los suyos. Esa misma noche, Buenos Aires recibía los dispersos, quienes daban cuenta del desastre”. Chiarenza, D.A. (1999). *Historia General de la Provincia de Buenos Aires*, Ediciones Pre-Escolar S.A., Pag. 132.

⁵ “*Ad hoc*” es una frase en latín que significa “para el caso” o “solo para ese efecto” se utiliza para indicar que un determinado acontecimiento es temporal y es destinado a ese propósito específico. En el supuesto que estamos analizando, esa Convención Constituyente *Ad hoc*, se reuniría al solo efecto de analizar las propuestas de reformas formuladas por la Provincia de Buenos Aires.

Hasta tanto esto ocurriera, Buenos Aires no podría mantener relaciones diplomáticas. El pacto estableció que la Aduana de Buenos Aires pasaba a ser nacional. Por tal motivo, al ser privada de su principal fuente de ingreso, la nación garantizaba a Buenos Aires el presupuesto hasta cinco años después de su incorporación.

El pacto de San José de Flores fue firmado con la mediación del gobierno del Paraguay por los representantes de la Confederación y de la Provincia de Buenos Aires con fecha 10 de noviembre de 1859, siendo ratificado por los respectivos gobiernos al día siguiente.⁶

IV – Consecuencias

En cumplimiento de lo acordado en San José de Flores la Convención de Buenos Aires comenzó a sesionar a principios de 1860. La misma estuvo integrada por destacadas personalidades de la época, así podemos mencionar a Domingo Faustino Sarmiento; Bartolomé Mitre; Dalmacio Vélez Sarsfield; José Mármol entre otros. Como resultado de sus arduos y profundos debates propusieron varias modificaciones y agregados a la Constitución Nacional de 1853.⁷

La Convención Nacional *Ad hoc* encargada de examinar las modificaciones propuestas por Buenos Aires se reunió en Santa Fe entre el 14 y el 25 septiembre de 1860 (Ramella, 1986) Salvo pequeñas modificaciones, es aceptado el paquete de reformas elevadas para su tratamiento. En total serán 22 las enmiendas efectuadas al texto constitucional de 1853.⁸ Lejos de lo que se pueda suponer, la reforma constitucional de 1860 profundizó los principios federales en relación al texto anterior de 1853 incorporando determinadas garantías políticas y económicas al conjunto de las provincias que ven así ampliados sus poderes y derechos.⁹

⁶ Aquí solo hemos mencionado solo los puntos sobresalientes del documento. Para acceder al contenido completo del Pacto de San José de Flores ver Ravignani, E. (1939). *Asambleas Constituyentes Argentinas, Textos constitucionales, legislativos, pactos interprovinciales y otras fuentes que organizaron políticamente la Nación*.

⁷ Sarmiento ha señalado el sitio que esa convención alcanzó en nuestra historia con las siguientes palabras: “Es un curso de derecho público que va abrirse al pueblo...” Padilla, A. (1961). *Lecciones sobre la Constitución (primera parte)*. Editorial Perrot, Pag. 30, citado por Dalla Via, A. (2008) *Estudio Preliminar sobre la Constitución de la Provincia de Buenos Aires*. Librería Editora Platense, Pag. 23.

⁸ Excede los límites del presente trabajo el análisis de cada una de estas modificaciones introducidas en 1860. Para acceder a un estudio pormenorizado se puede recurrir entre otros destacados autores a Demicheli, A. (1971). *Formación Nacional Argentina. Tomo I. Derecho Público Preexistente, Pactos Interprovinciales y su Constitucionalización*, Depalma, Pag. 336.

⁹ Por ejemplo se puede mencionar que a partir de 1860 las provincias podrían dictar sus propias constituciones sin intervención nacional.

V – Conclusión

El Pacto de San José de Flores, también conocido como pacto de familia, fue un acuerdo de unión y de paz que permitió la reincorporación de la Provincia de Buenos Aires a la Confederación Argentina luego de varios años de enfrentamientos y secesión. Consecuencia de esto, como hemos visto, se producirá la reforma constitucional de 1860 concretándose el anhelo de la integración nacional. No obstante ello, el conflicto entre Buenos Aires y la Confederación tendrá todavía una última instancia, con sangriento desenlace en la batalla de Pavón en septiembre de 1861.

Bibliografía

Corbetta, J.C. (1984). *Textos Constitucionales de Buenos Aires*. Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, La Plata.

Galletti, A. (1987). *Historia Constitucional Argentina*. Librería Editora Platense. La Plata.

Moreno, G.R. (2008). *En Cumplimiento de Pactos Preexistentes. Organización Institucional Argentina*, Edulp. La Plata.

Palacio, E. (1979). *Historia de la Argentina*. 1515-1943; A.Peña Lillo Editor.

Ramella, P. (1986). *Derecho Constitucional*. Depalma. Buenos Air