

# **Un estudio de los procederes judiciales y legislativos sobre la actividad diplomática durante la Confederación Argentina (1854-1861)**

**A Study of Judicial and Legislative Procedures on Diplomatic Activity during Argentine Confederation (1854-1861)**

Lanteri, Ana L.

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) /  
Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales- Centro de Estudios Históricos-  
Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina

[analauralanteri@gmail.com](mailto:analauralanteri@gmail.com)

 <https://orcid.org/0000-0002-1108-0320>

Kloster, Mariano I.

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) /  
Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales-  
Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina

[mariano.kloster@gmail.com](mailto:mariano.kloster@gmail.com)

 <https://orcid.org/0000-0003-3202-0703>

## **Resumen**

El artículo contribuye a la comprensión del proceso de construcción del sistema político de la Confederación Argentina en la década de 1850, enfocándose en la política exterior. Propone un abordaje novedoso al analizar el rol de los poderes Judicial y Legislativo, específicamente del fiscal de Estado y los legisladores nacionales, en la configuración

del ámbito diplomático. El objetivo es comprender cómo estos funcionarios aplicaron el saber jurídico y las asignaciones presupuestarias para definir el alcance y las competencias diplomáticas, ofreciendo una visión detallada de los fundamentos de las relaciones exteriores de la Confederación Argentina más allá del Poder Ejecutivo. Tomamos como encuadre tres perspectivas: la actual reevaluación historiográfica sobre la experiencia político-institucional de la Confederación Argentina, la nueva historia diplomática y la historia crítica del derecho. El artículo se estructura en dos apartados. El primero explora las vistas del fiscal de Estado Ramón Ferreira y otras publicaciones significativas, revelando su interpretación del derecho internacional en conflictos que implicaron a múltiples agentes, territorialidades y funciones diplomáticas. El segundo analiza las asignaciones presupuestarias del Congreso para sueldos de agentes diplomáticos y el Ministerio de Relaciones Exteriores, observando debates legislativos sobre costos, el rol de las legaciones y de los tratados y el perfil de los agentes.

**Palabras clave:** Confederación Argentina (1854-1861), Política Exterior, Poder Judicial, Poder Legislativo, diplomacia.

## Abstract

This article contributes to the understanding of Argentine Confederation State building process in the 1850s, focusing on foreign policy. It proposes a novel perspective by analysing the role of the judicial and legislative branches, specifically the State Prosecutor and national legislators, in shaping the diplomatic sphere. The goal is to understand how these officials applied legal knowledge and budgetary allocations to define the scope and competencies of diplomatic affairs, offering a detailed view of the foundations of the Confederation's foreign relations beyond the executive power. We

frame our analysis using three perspectives: the current historiographical re-evaluation of the Confederation's political-institutional experience, the new diplomatic history and the critical legal history. The study is divided into two sections. The first explores the views of State Prosecutor Ramón Ferreira and other relevant publications, revealing his interpretation of international law in conflicts that involved multiple agents, territorialities and diplomatic functions. The second analyses the congressional budgetary allocations for diplomatic agents' salaries and the Ministry of Foreign Affairs, observing legislative debates on costs, the role of legations, treaties, and agent profiles.

**Keywords:** Argentine Confederation (1854-1861), Foreign Policy, Judicial Power, Legislative Power, Diplomacy.

**Recibido:** 24 de junio de 2025 - **Aceptado:** 30 de septiembre de 2025

## 1. Introducción

En buena medida como resultado de los episodios de unión de cara al exterior e interior acontecidos en las décadas anteriores (entre otros, Kloster, 2023), casi todo el conjunto de provincias argentinas llevó adelante, desde la derrota de Juan Manuel de Rosas en la batalla de Caseros en febrero de 1852, el proceso de construcción estatal nacional. A excepción de Buenos Aires, que permaneció como Estado

separado y rechazó la Constitución sancionada en 1853, las restantes trece provincias integraron la Confederación Argentina y fueron modelando al nuevo Estado federal, republicano y representativo que la letra constitucional indicaba. Ambos Estados pugnaron por consolidar sus estructuras económicas y político-institucionales y por obtener la supremacía nacional hasta diciembre de 1861, cuando Buenos Aires triunfó en la batalla de Pavón.

En los últimos años, la historiografía argentina visitó diversos aspectos de la edificación del sistema político durante la década de 1850 y particularmente de la Confederación Argentina. En este marco, el artículo pone en diálogo nuestras agendas investigativas en torno a la tramitación de cuestiones inherentes a su política externa. Proponemos un abordaje no ensayado al momento, que focaliza en el accionar de los poderes públicos Judicial y Legislativo, en particular del fiscal de Estado y de los legisladores nacionales. Nos interesa examinar las formas y los sentidos en que estos funcionarios consideraron la aplicabilidad del saber jurídico y de las asignaciones presupuestarias para el perfilamiento espacial y de competencias del ámbito diplomático. Entendemos que las ideas y las prácticas de estas autoridades nacionales merecen un estudio detallado, ya que aportan al conocimiento acerca de los fundamentos y del devenir de las relaciones exteriores de la Confederación Argentina respecto al esquema propuesto desde el Poder Ejecutivo.<sup>1</sup>

Tres perspectivas nos orientan especialmente. Por un lado, las referidas miradas actuales que valorizan desarrollos, prácticas, aprendizajes y legados político-institucionales de la Confederación Argentina (entre otros, Buchbinder, 2004; Lanteri, 2015; Míguez, 2021), en contraste con interpretaciones que ponderaron la experiencia en términos de fracaso. En este sentido, el Congreso Nacional que sesionó en la ciudad capital de Paraná y la justicia federal emergen como instituciones clave de discusión y de construcción de la estatalidad y de una dirigencia de dimensiones nacionales (Lanteri, 2015). Igualmente, estudios acerca de la disposición presupuestaria en el contexto de fuerte precariedad financiera (entre otros, Garavaglia, 2015; Lanteri, 2015), así como sobre los principales rasgos del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la firma de tratados internacionales (Brezzo, 1994; Derbiz, 2017; Rayes, 2023; Nicolini, 2025), revelan también los alcances y límites de la institucionalización estatal nacional. La segunda referencia analítica es la nueva historia diplomática, que desde hace algunas décadas propone explorar el

accionar diplomático desde un punto de vista renovado, impulsando el análisis de actores con impacto en el ámbito externo, pero que no hayan ejercido como diplomáticos oficiales (Sharp, 2004; Weisbrode, 2009; Sanz Díaz, 2015). La observación de los agentes de los Poderes Legislativo y Judicial que planteamos dialoga así con este enfoque, que en Argentina ha sido contemplado para otros contextos y problemas (Bruno, 2020 y 2021; Kloster, 2025a), pero escasamente para la Confederación Argentina. En tercer lugar, recurrimos a algunas conceptualizaciones de la historia crítica del derecho para explorar tanto las conexiones entre diplomacia, justicia y territorialidad, como los fundamentos jurídicos y los fenómenos de especialización de agentes (entre otros, Albani, Duve y Barbosa, 2016; Molina, 2020; Barriera, 2010). A la par que seguimos a Kluger (2021), dado que refiere a la labor del fiscal de Estado en su estudio sobre el uso del derecho indiano en sus vistas.

El artículo se estructura en dos apartados en los que exploramos distintas fuentes

documentales. El primero indaga en las vistas del fiscal de Estado Ramón Ferreira referidas a la política exterior y en otra de su producción édita sobre la materia. La teoría y la práctica de este miembro destacado del Poder Judicial revela la interpretación del derecho internacional en dictámenes que incumbieron a múltiples agentes, territorialidades y funciones diplomáticas. El *corpus* del artículo se complementa con obras de derecho de gentes, documentación perteneciente al Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina y las actas de sesiones del Congreso Nacional. En segundo lugar, analizamos algunos rasgos de la asignación presupuestaria que definió dicho Congreso sobre los sueldos de los agentes diplomáticos y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Reconocemos en los debates legislativos el tratamiento de tópicos variados de la actividad diplomática, tales como sus costos, el rol de las legaciones permanentes y de los tratados internacionales, las cartografías consideradas prioritarias, el perfil deseado para los agentes, la impronta del bagaje

legislativo de etapas previas y miramientos sobre el desempeño y las interacciones con el ministro del ramo.

## 2. Las vistas del fiscal de Estado: fundamentos jurídicos para el ámbito diplomático

A fines de agosto de 1854, el presidente Justo José de Urquiza dio los primeros pasos para el establecimiento del Poder Judicial nacional. Designó a los jueces de la primera Corte Suprema de Justicia y como sus fiscales a Pío Tedín y Ramón Ferreira. Asimismo, estipuló el 27 de octubre para su instalación, pero por entonces fue imposible lograr que todos sus miembros se reunieran en Paraná, porque se encontraban desempeñando otros cargos públicos. Dispuso en cambio, por un decreto del mismo día, la creación de una Cámara Superior de Justicia que tuvo jurisdicción sobre todos los casos judiciales del territorio federalizado y funcionó luego también como Cámara de Consulta y Apelaciones de la Confederación en materias de Hacienda y Marítimas (Lanteri, 2011). La Cámara fue compuesta por parte de los integrantes de la Corte —que por varias

dificultades finalmente no ejerció durante toda la década—, entre ellos Ramón Ferreira, que permaneció como fiscal y tuvo una actuación destacada en su seno.

Ferreira había nacido en Córdoba a comienzos del siglo XIX y en 1830 se recibió de doctor en Derecho Civil en la Universidad de Córdoba, en la que además fue profesor. Luego se exilió en Chile por su oposición a Juan Manuel de Rosas, donde continuó ejerciendo la docencia y fue rector del Colegio de Tacna, ciudad desde donde regresó a territorio argentino a inicios de los 50. En este itinerario, el ejercicio práctico del derecho se combinó con la producción teórica. De hecho, en 1861 la imprenta oficial del gobierno de la Confederación publicó su *Lecciones de Derecho Internacional*, un manual en el que Ferreira extendió los contenidos que había escrito en Tacna, para que como «bosquejo de los primeros rudimentos del Derecho moderno» pudiera ser útil a principiantes por «la escasez de elementos en español». Afirmó en la introducción de dicha publicación que su labor le había impedido hacer

muchas modificaciones, pero que había registrado «pocos pero buenos autores» junto a algunos fundamentos de su propia experiencia (Ferreira, 1861: Advertencia). Esta obra, de hecho, le facilitaba a Ferreira legitimar su rol como fiscal, al explayarse sobre sus decisiones y poner en conocimiento un compendio de referencia que pudiera orientar procederes en variadas temáticas. Las *Lecciones* se sumaban igualmente a publicaciones previas sobre derecho natural, filosofía, historia y geografía al tiempo que en 1861 se ocupaba también del derecho administrativo, otra rama que creía central para la afirmación de la autoridad estatal y que posteriormente publicó bajo el título de *Derecho Administrativo General y Argentino* en 1866 (Kluger, 2021: 443-444).

Es posible apreciar entonces su intención de facilitar y sistematizar principios que pudieran sentar jurisprudencia. Esto no resulta llamativo, además, dado que acciones como las de Ferreira eran propiciadas desde el Gobierno nacional. Por ejemplo, no solo editó sus *Lecciones*, sino que, pese a la severa

escasez de recursos financieros y humanos, buscó dotar a la biblioteca del Ministerio de Relaciones Exteriores—abierta a consulta del personal de la Confederación en Paraná—con materiales relevantes que pudieran orientar a los funcionarios. Entre su catálogo de 1856 es posible advertir, entre otras, numerosas obras de derecho de gentes, manuales diplomáticos, diccionarios de inglés y francés, así como variados folletos y compendios de legislación europea y americana (Archivo Histórico de la Cancillería Argentina, Serie 12 Confederación Argentina, Caja 5). Ferreira veía la potencialidad de servirse de ellos dado que, a su entender, «desgraciadamente» la Confederación carecía «de precedentes, de prácticas y de derecho internacional establecido; porque su existencia política y su vida de nación data desde Caseros» (Informes Procurador, 1874: 91-94).

En una de sus primeras vistas de 1858, afirmó la manera en que ello actuaba en detrimento, al tener que dictaminar sobre la solicitud del cónsul general y encargado de negocios del reino de Cerdeña para representar a los

herederos de un súbdito que había fallecido sin testar. Desde el tratado de 1825 con el Reino Unido, la región rioplatense no había firmado otros tratados comerciales en forma conjunta, lo que se revirtió durante la Confederación, que supuso una de las etapas con mayor conducta rubricadora de todo el siglo XIX, como afirma Rayes (2023). A la intención de diversificar vínculos económicos internacionales -con socios ya conocidos u otros por fomentar, como Cerdeña- para sopesar la situación diferencial de Buenos Aires, se sumó la operatividad de los tratados para afirmar otras caras del proceso constitutivo estatal nacional. Ello fue porque varios implicaron puntos inherentes a la independencia, la soberanía, el territorio y/o la población (Rayes, 2023: 14 y 28).

Con todo, a Ferreira le era difícil decidir, dada la falta de tiempo para «ver su implementación práctica» y la «poca uniformidad» entre tratados sobre las competencias consulares. Finalmente, como la autoridad de los cónsules era «absolutamente convencional» y el tratado con Cerdeña poco informaba, falló que debía

primar el principio de la «jurisprudencia moderna» que tendía a su ampliación. De manera que autorizó al cónsul a hacer llegar la herencia vía el Ministerio de Relaciones Exteriores sardo. Dos años antes, en 1856, el gobierno de la Confederación ya había mostrado su interés en la determinación de las atribuciones y del protocolo de su propia red consular mediante un extenso instructivo provisorio.

Entre otras cuestiones, se estipuló que debían dar protección y auxilio a los comerciantes y marinos de la Confederación. Así como también velar la observancia de los «principios del derecho de gentes» en orden al cumplimiento del comercio entre naciones y de los tratados comerciales y dar cuenta de cualquier infracción a ello al Ministerio de Relaciones Exteriores (Informes Procurador, 1874: 91-94; Archivo Histórico de la Cancillería Argentina, Serie 12 Confederación Argentina, Caja 5).

Otro caso ilustrativo resulta del auspicio estatal dado en 1861 a la *Revista de Paraná*,

dirigida por Vicente Quesada, un reconocido jurista como Ferreira, quien actuó como legislador nacional durante el período. Aunque esta tuvo una experiencia muy corta, su espíritu apuntaba a distanciar las disciplinas científicas de la coyuntura política y de la prensa farragosa, para poder recopilar doctrinas y estimular a otros para que produjeran nuevos escritos y de esa manera ir trazando «reglas fijas» en diversas materias (Buchbinder, 2012: 81-82). Una de sus secciones fue precisamente «Legislación», con piezas jurídicas particularmente referidas a temas de derecho constitucional. Entre la documentación, se divulgaron allí otras de las vistas de Ferreira. Como adelantamos, a su vez este las había integrado en sus *Lecciones de Derecho Internacional*, estableciendo comparaciones o ampliando sus pareceres. Es que tanto la justicia federal como la diplomacia merecían atención en este contexto en que se iba perfilando su diseño y su funcionamiento.

Tanto en el primer número de la Revista como en las *Lecciones* se publicó una vista que

amerita un abordaje detallado, considerando entonces la trascendencia dada por los propios contemporáneos para la incumbencia de las funciones diplomáticas. Los episodios políticos y judiciales que compusieron el conflicto visibilizan en este sentido el grado de conocimiento y aplicación del derecho diplomático —entendido como una rama del derecho de gentes—<sup>2</sup> por parte de Ferreira, en especial en torno a los principios de territorialidad y de inmunidad. Veamos.

El conflicto en cuestión enfrentó a dos figuras destacadas en el escenario rioplatense: Melchor Beláustegui contra Mariano Baudrix. Beláustegui integró una de las familias más prominentes de la sociedad porteña. Su padre había establecido una casa comercial a fines del siglo XVIII y, aunque con la Revolución de Mayo de 1810 había atravesado turbulencias por su origen peninsular, durante el rosismo los Beláustegui pudieron reacomodarse al alinearse con el gobernador y representante de Relaciones Exteriores. Así, el hermano menor de Melchor, Francisco, fue

un estrecho colaborador de Felipe Arana en el Ministerio de Relaciones Exteriores (Kloster, 2025a). Por su parte, y en el período rosista, Mariano Baudrix conformó el «selecto grupo» con información sobre el movimiento de capitales y el mercado de tierras bonaerense (Gelman y Santilli, 2006: 99). Fluctuó así entre los emprendimientos rurales y comerciales, y llegó a ser uno de los más importantes contribuyentes de la campaña (Banzato y Lanteri, 2007: 444). Sin embargo, no detectamos actividad diplomática previa a Caseros, sino que su ingreso se documenta en junio de 1852, cuando fue nombrado cónsul de la República de Chile ante la Confederación. Años después, en marzo de 1858, fue designado encargado de negocios y cónsul general de la Confederación Argentina en la República Oriental del Uruguay (Registro Oficial de la República Argentina, 1882: 16 y 1883: 11), destino en el que permaneció hasta entrada la década de 1860.

Comprendemos entonces los aceptados vínculos y capitales de Beláustegui y Baudrix para

adaptarse al nuevo orden nacional. En 1853 se entrecruzaron al conformar una sociedad comercial para abastecer de provisiones y de vestuarios a un alzamiento en la campaña de Buenos Aires, que apoyó a Urquiza tras la secesión de 1852, conocido como sitio de Lagos. Esta acción militar estuvo plagada de tensiones sociales, económicas y políticas. Por caso, el sitio se sostuvo con respaldo urquicista, pero al mismo tiempo Lagos reclamaba la independencia y soberanía de Buenos Aires (Barcos, 2012).

A los fines de nuestro estudio, señalaremos que la intrincada vinculación que existió entre Urquiza —quien llegó a nombrar una comisión para la pacificación nacional juntamente con el envío de fuerzas militares (Barcos, 2023: 77-78)— y Lagos permitiría explicar, en parte, los motivos por los que la sociedad entre Beláustegui y Baudrix finalizó en malos términos. El quiebre se debió, en buena medida, a las demoras en los pagos por parte del gobierno de la Confederación. En 1858 Urquiza los desconoció, afirmando que la labor en el sitio no

fue realizada «por orden ni por cuenta de una autoridad competente nacional», sin contar que «transacciones escandalosas de esta naturaleza, tuvieron mucha parte en la desmoralización de aquellas fuerzas» y su fracaso. Aunque estuvieron bajo órdenes nacionales en las operaciones militares, su provisión y organización dependió del general Lagos, a quien uno de los hijos de Urquiza había recomendado a Beláustegui por «su interés por los revolucionarios» (Informes de los Consejeros Legales del Poder Ejecutivo, 1890: 5-13).

Se originó entonces el conflicto legal. Primeramente, Beláustegui demandó a Baudrix por la liquidación de cuentas del fallido emprendimiento, que Ferreira debió atender. Ello fue porque los juzgados en primera instancia y de comercio de Paraná se excusaron, por lo que se elevó el asunto a la Cámara Superior de Justicia. De esta forma, quedó pendiente la resolución de ese juicio; Baudrix contrarrestó a Beláustegui al iniciarle acciones legales en Montevideo donde, como referimos, se desempeñaba

como diplomático. La República del Uruguay decidió que la cuestión debía ser sometida a árbitros (Fallos Cámara Apelaciones, 1897: 142). Ambas acciones permanecieron en una espera judicial sin plazos determinados. En consecuencia, Ramón Ferreira intervino en esta coyuntura por pedido de la Cámara de Justicia de Paraná y dio su vista en febrero de 1859. Su posición era compleja, ya que debía interceder entre exponentes de círculos encumbrados, al tiempo que establecer un criterio sobre qué juez debía conocer en las demandas contra un ministro diplomático argentino, en ejercicio de funciones en otro Estado y por obligaciones contraídas antes de su nombramiento. De esta forma, buscaba resolver tres cuestiones en torno a la demanda. En primer lugar, le interesó definir si Baudrix gozaba de inmunidad frente a los tribunales uruguayos dada su investidura diplomática. También indagó acerca del lugar en el que debía ser citado y, por último, se pronunció sobre el procedimiento judicial que debía seguirse.

Sobre el asunto de la inmunidad, Ferreira sostuvo que efectivamente existía, ya que

la sociedad había actuado mucho tiempo antes de la misión de Baudrix. Además, el caso no se encuadraba dentro de ninguna «excepción de las que reconoce el derecho de gentes» (Informes Procurador, 1874: 257). Si bien no puntuó cuáles eran, en otra de sus vistas amplió su criterio sobre la cuestión. En efecto, a inicios de 1861 debió dictaminar, al igual que en el caso del cónsul sardo recién abordado, respecto de la representación de extranjeros por parte de diplomáticos en territorio confederal. Ferreira aceptó la personería *ad hoc* del canciller de la legación francesa en la Confederación como apoderado en un juicio «bajo las condiciones generales aceptadas por el derecho de gentes y ofrecidas por él mismo, de cuyas consecuencias sólo es y será responsable su gobierno». Acorde con lo planteado por el teórico Emerich Vattel —un referente en materia diplomática para la primera mitad del siglo XIX (Chiaramonte, 2000)—, para Ferreira no existía colisión con la inmunidad del canciller, en tanto quedaba «efectiva la renuncia tácita del privilegio y la responsabilidad respecto de la autoridad local».

En otras palabras, el asunto no afectaba sus funciones públicas. Según la Constitución nacional, como todo extranjero, tenía «derecho para obligarse, negociar y tratar (...) y obligarse por sí o por otro en juicio y fuera de él» y quedaba sujeto a los resultados del juicio «como actor particular». A sus ojos, diferente era la inmunidad en Baudrix, ya que siguiendo también a Vattel, no tenía derecho a «renunciar a unos privilegios que interesan a la dignidad y al servicio de su soberano, y están fundados los derechos del amo formados para su beneficio y no para el del ministro» (Informes Procurador, 1874: 159-161).

Dicho argumento se enlazó con la segunda cuestión de agenda para Ferreira, referida al lugar en el cual el diplomático debía ser citado. Una vez más apeló al derecho de gentes de manera extendida: «para hacer efectivas las acciones o derechos civiles contra un ministro diplomático es necesario recurrir a su soberano» porque:

es ya un principio del derecho consuetudinario de las naciones, que se debe

considerar al ministro público en virtud de la independencia que goza, como si no hubiese salido de su territorio soberano y continuase viviendo fuera del país en el que reside realmente (Informes Procurador, 1874:257-258).

Esta explicación es una definición del derecho de ex territorio mencionado en el manual de Martens (1826: 99), donde se indicaba que un diplomático «no deberá estar sujeto a otra jurisdicción que la que proviene de los tribunales de su propio gobierno». Precisamente, para Ferreira lo que distinguía al derecho moderno del «antiguo de gentes» era que la misión diplomática se había elevado «al más extraordinario grado al representar al soberano en toda su dignidad personal, grandeza y preeminencia como si fuera el mismo individuo» (Ferreira, 1861: 118).

Finalmente, trató en consecuencia el procedimiento a seguir en la citación de Baudrix. Ferreira puso en diálogo nuevamente su vista y sus *Lecciones* al establecer que, aunque el diplomático estuviera fuera del país

era considerado «siempre en territorio de la nación y bajo sus leyes» (Ferreira, 1861: 127). De esta manera, invocaba el principio de extraterritorialidad sobre el cual se cimentaba la inmunidad del ministro, por lo que no podría ser citado en Uruguay. Tampoco podía ser citado por exhorto, como en las causas comunes, porque de otro modo la citación de un juez podría estar por encima del «servicio al soberano» (Informes Procurador, 1874: 259). Kluger (2021: 457 y 460) ha sostenido que, por el contrario de lo sucedido con sus vistas en materia de culto, en asuntos civiles y diplomáticos Ferreira invocó con muy poca frecuencia el derecho indiano. En este caso, se sirvió del 3.º libro de la Recopilación castellana en lo concerniente a las prerrogativas de los embajadores respecto a sus deudas. Así, según Kluger, Ferreira afirmó —con base en el «bien del Estado»— que no se podía «turbar» al ministro en sus funciones «sin permiso del soberano» y que este «como obligado a administrar justicia a todos», no debía «autorizar a su ministro a negarse a ello o a que moleste a sus contrarios con injustas dilaciones».

Sugería así claramente el privilegio del diplomático frente a un ciudadano común en materia de la primera citación judicial. Por ende, la concreción de esta acción exigía la decisión de convocar al diplomático y de hacerlo retornar. No podía ser citado por una autoridad judicial ordinaria, sino solo por el ministro de Relaciones Exteriores o el presidente. Ferreira concluyó, por consiguiente, que la citación a Baudrix propuesta por Beláustegui en Uruguay no era legal «ni en la forma ni en la autoridad competente» porque era un asunto mercantil. La Cámara Superior de Justicia debía declarar como tribunal entonces al de Comercio de Paraná, ya que allí era la «residencia del Ministerio de Relaciones Exteriores; y comunicarlo al gobierno para que allane el comparendo del ministro, o la inmunidad ante las autoridades locales». En definitiva, las inmunidades de Baudrix en calidad de encargado de negocios de la Confederación no eran renunciables y los tribunales de Paraná eran los únicos con jurisdicción para juzgarlo.

Como se aprecia, Ferreira fue determinante y se basó en argumentaciones del derecho diplomático. A sabiendas de la necesidad de generar jurisprudencia en una etapa temprana del desarrollo del Poder Judicial, Ferreira apostó por la explicación detallada y didáctica en sus *Lecciones* sobre su vista, que presentó una formulación más acotada. Esto le servía como ejemplo esclarecedor, tanto para justificar su accionar de 1859 como de posible basamento de futuros casos para resolver por otros funcionarios judiciales. De manera que la justicia se modulaba en consonancia con las coordenadas generales coetáneas respecto a la política exterior.

Los márgenes de experiencia de Ferreira remiten así a las formas en que pensó la espacialidad estatal y diplomática (Molina, 2020: 17). En igual sentido, el derecho emerge como uno de los «modos normativos que atribuyen significado al espacio», por lo que la noción de «espacio jurídico» de Albani, Barbosa y Duve (2016 y 2015: 11) es operativa entonces en nuestro análisis. Ya que, a criterio de los autores, el saber jurídico

permite definir una «geografía moral» y se aplica para la creación de rutinas en las manos de funcionarios a los que es necesario reclutar, formar y responsabilizar (Albani, Barbosa y Duve, 2015: 12-13); lo que se aprecia en el caso de Ferreira. Por lo tanto, la comunicación, los saberes y la práctica judicial admiten conjeturar el paulatino perfilamiento de un «espacio jurídico» para la Confederación Argentina.

De hecho, los miramientos de Ferreira sobre el asunto Beláustegui-Baudrix también fueron cruciales en el Congreso, debido a la reiteración del reclamo que ambos hicieron para que se les abone. En esta oportunidad, Santiago Derqui —sucesor de Urquiza en la presidencia desde mayo de 1860— presentó un proyecto de ley para pagarles vía crédito suplementario al presupuesto. A diferencia de Urquiza, para Derqui y los legisladores, quedaba demostrado su apoyo al Gobierno nacional. Tras aprobarse el proyecto en la Cámara de Diputados, el Senado afirmó conformarse al igual que esta con la voluntad del fiscal «cuya probidad e inteligencia»

era conocida. Además, en ocasiones similares se habían pagado otros reclamos, por lo que no se debía afectar la «equidad y la justicia» (Congreso Nacional, 1888: 371). Los fondos fueron finalmente liberados al mes siguiente.

Sin embargo, tras la disolución de los poderes nacionales de la Confederación en diciembre de 1861 y la posterior asunción de Bartolomé Mitre como presidente en 1862, el conflicto judicial continuó por décadas. Las sentencias fueron apeladas por los protagonistas y por algunos de sus descendientes, al calor de la instauración de la justicia federal desde 1862 y de las apreciaciones del laudo arbitral de Uruguay (Beláustegui, 1864: 20-21).<sup>3</sup> Mientras que, Ferreira fue designado por el presidente Mitre como fiscal general de la Nación, cargo que desempeñó por un año, ya que asumió en 1863 como primer procurador del Tesoro de la Nación hasta 1870 (falleció en su provincia natal a fines de 1874). Gracias a su nutrido itinerario continuó como un referente jurídico, lo que implicó asimismo que en 1876 se publicaran

como compendio las vistas que estudiamos en este artículo (Kluger, 2021).

Dicha proyección dio a Ferreira la posibilidad de revisar lo actuado en la Confederación. Otras tres de sus vistas, en efecto, invitan a seguir reflexionando sobre el aprendizaje desarrollado en materia de arreglos extranjeros. Por una parte, a inicios de 1864 Ferreira debió decidir respecto de la intervención de un ministro de Francia en los reclamos de sus súbditos por los perjuicios causados en la guerra. Nuevamente incumplieron en su sentencia los tratados internacionales. En su marco, en 1858 se habían dispuesto comisiones que resolvieron tensiones bélicas previas a ese año. Por lo que Ferreira limitó las competencias que el ministro francés pretendía darse en virtud de esa comisión y prosiguió, de esta manera, ajustando el ámbito diplomático. Creía que lo actuado en 1858 había sido *ad hoc* y nada expresaba sobre la posibilidad de interceder el derecho público vigente desde 1862 en lo relativo a la justicia federal.

Por otro lado, el funcionamiento efectivo de esta última fue también referido en otro asunto con Francia. Un administrador de aduanas de la Confederación había encarcelado y embargado a un comerciante francés, tras acusarlo de adeudar al fisco, y Ferreira debió informar acerca de la responsabilidad del Gobierno nacional, ya que el comerciante había solicitado indemnización por daños y perjuicios. El Gobierno de Paraná había convocado a un asesor que dictaminó que, por la falta de una Corte Suprema, el Poder Ejecutivo sometiera a jueces árbitros el tema. Para Ferreira, esto era un equívoco, ya que la Constitución nacional no daba dicha atribución al ejecutivo. Al tiempo que todos los empleados subalternos del Gobierno nacional no comprendidos en el juicio político como los administradores de aduanas, por no tener fueros administrativos, quedaban sujetos a la justicia ordinaria en los delitos comunes hasta que se estableciera la nacional (Lanteri, 2024). Debido a lo cual Ferreira recomendó servirse de la inexistencia de ese escollo cuando debió

mediar en 1863, por lo que el pleito pasó a conocimiento de la Corte Suprema.

Finalmente, lo ocupó un reclamo de Mateo Luque por sus sueldos como ministro diplomático y diputado nacional durante la Confederación. Ferreira decidió su liquidación según las leyes de acumulación de sueldos y de sueldos diplomáticos sancionadas en 1856, considerando que hasta septiembre de 1861 había desempeñado ambos cargos, por lo que le correspondía el porcentual normado (Informes Procurador, 1874: 345-347, 251-257 y 350-352). Justamente, 1856 había sido un año fructífero para la organización del ámbito diplomático. Tras el referido instructivo para el ámbito consular de abril, en agosto la Ley Orgánica de los Ministerios—propuesta por el poder ejecutivo—definió las atribuciones específicas de cada una de las cinco carteras, así como las comunes al gabinete, que conocemos por Nicolini (2025). La principal objeción del Congreso en la materia fue la atribución dada al Ministerio de Relaciones Exteriores para interpretar tratados, concordatos u otras convenciones con potencias extranjeras,

lo que constituye un nuevo ejemplo de la relevancia que los dirigentes le atribuían a dichos acuerdos para la dinamización y legitimación del nuevo sistema político. El problema radicaba, según los legisladores, en que esto se superponía con la facultad de la Corte Suprema o del propio Congreso de interpretar oficialmente los mismos, aunque al final el artículo resultó aprobado por mayoría (Nicolini, 2025: 56-57).

Pocos días después, la ley que refería Ferreira determinó la escala salarial del cuerpo diplomático en el exterior. Ello motivó contrapuntos en el recinto, que se sumaron a otros sucedidos durante la década, que ponen en relieve la manera en que el Congreso gestionó el devenir del ámbito diplomático a partir de la política presupuestaria.

### **3. Debates y decisiones en el Congreso: las relaciones exteriores bajo la lupa presupuestaria**

En los intercambios sobre la ley de sueldos diplomáticos, no solo primó la situación

de entonces, sino también la experiencia de la primera mitad del siglo XIX. El Congreso General Constituyente de 1826 había dispuesto en abril de ese año una ley homónima, cuyos debates transparentaron la expectativa de conformar un cuerpo de funcionarios estables y que evolucionase profesionalmente (Kloster, 2024). En Paraná, en numerosas ocasiones los legisladores se sirvieron del bagaje legislativo previo y, en este caso, la ley de 1826 los orientó en términos comparativos. En el Senado, la comisión encargada de revisar el proyecto sugirió modificaciones que pudieran conciliar la «decencia» con la realidad financiera. Se dio lugar a la lectura completa de la ley de 1826 y, conforme la misma, el miembro informante sostuvo el principal cambio: la idea de igualar las dotaciones de los agentes enviados a Europa y América que proponía el Poder Ejecutivo les resultaba adecuada, pero a diferencia de este, sugerían mantener sin aumento los montos determinados en 1826 para los ministros plenipotenciarios y enviados extraordinarios en Europa. El ministro del ramo defendió la postura del

ejecutivo, al afirmar que «el crecimiento de los valores del lujo social y especialmente diplomático» era diferente en ese momento, y que «la verdadera economía» se encontraba en el «reducido número de las categorías diplomáticas» del proyecto. Sin embargo, su objeción no prosperó y la ley pasó a revisión de la Cámara de Diputados (Congreso Nacional, 1883: 90-98). De esta manera, los sueldos continuaban siendo exiguos, considerando que lo estipulado en 1826 ya había sido destacado como modesto por varios de los constituyentes (Kloster, 2024).

Diputados sostuvo lo sugerido en el Senado y sumó una consulta y una supresión. En primer lugar, algunos preguntaron si el anticipo de gastos de instalación previsto era a cuenta de los salarios o se entendía como donación. Prevaleció este último criterio vigente desde 1826, el cual fue afirmado por votación. Luego, decidieron excluir el artículo 11 por considerar que las disposiciones sobre agentes consulares eran incompletas y que se requerían otras medidas especiales sobre su accionar. Sin embargo, al regresar

al Senado, se insistió por unanimidad y al final ambas cámaras acordaron con dicho artículo, que estipuló que «los cónsules y agentes de comercio no podrían cobrar otro sueldo más que el producto de sus emolumentos». La situación generó además debates en torno al derecho internacional, ya que algunos parlamentarios objetaron el uso de la noción de «agentes particulares», lo que fue resuelto cuando se aclaró que algunos teóricos remitían a que estos eran los agentes comerciales (Congreso Nacional, 1856: 1-12). Junto a lo indicado, entre otros aspectos salientes, la ley convino los gastos de oficina y de correspondencia y los casos en que podían cobrarse sobresueldos (Registro Oficial de la República Argentina, 1882: 384).

De manera que el debate constituye otra muestra del interés de las dirigencias de Paraná en obrar conforme al derecho internacional y especificar el ámbito consular. De hecho, pese a opiniones encontradas como esta y otras que examinaremos a continuación, como ha señalado Brezzo (1994: 80-81) tanto el poder ejecutivo como el legislativo acordaron en

un diseño que permitió economizar. En este marco, resultó clave el establecimiento de una nutrida red de consulados y viceconsulados, ya que como se dijo, no implicaban recursos públicos por sus tareas, sino que solo cobraban el producto de sus emolumentos. A la vez, brindaban un servicio comercial y de propaganda de relevancia, que las referidas instrucciones de 1856 buscaron normativizar y dinamizar. Muchas de estas representaciones consulares se habían conformado en los últimos años del rosismo y se sostuvieron a comienzos de la década de 1850 (Kloster, 2025b). De hecho, la cartografía diplomática de entonces evidencia por ejemplo nuevas relaciones comerciales con diversos puntos del hemisferio occidental (Kloster, 2023). Del mismo modo que años clave en dicho desarrollo a inicios y fines de la década, como 1854 y 1860 cuando se registran varias designaciones de cónsules (Archivo Histórico de la Cancillería Argentina, serie 12 Confederación Argentina, Caja 7). Por el contrario, se advierte que fueron pocos los casos de instalación de legaciones diplomáticas permanentes en el exterior.

Antes de ampliar este tema pasemos a observar la evolución presupuestaria. Como primera dimensión de análisis, hemos comparado los presupuestos anuales con el fin de trazar progresiones para los gastos ministeriales. Asimismo, hemos tabulado dicho progreso y la porción de presupuesto general destinado al departamento. Los resultados se muestran en la siguiente tabla:

**Tabla 1: “Asignación presupuestaria del Ministerio de Relaciones Exteriores”**

Año de ejercicio	Gasto (en \$ moneda nacional)	Porcentaje de crecimiento/ decrecimiento con respecto al ejercicio anterior	Porcentaje del gasto destina- do al Ministerio dentro del presupuesto general
1854	34520	-	
1855-56	39780	15 % de incremento	1,38 %
1857	69335	74 % de incremento	2,40 %
1858	52310	25 % de reducción	1,81 %
1859	58610	12 % de incremento	1,81 %
1860-61	43810	25 % de reducción	1,01 %
1862	62570	42 % de incremento	1,74 %

Fuente: Elaboración propia en base a los datos provenientes de Silva (1943: 320-321, 352-353, 384-385, 416-417, 448-449, 480-481).

Relaciones Exteriores fue el ministerio al que menos cantidad de recursos se le determinó durante toda la década. De hecho, si en el total de gastos presupuestados incluimos tanto lo asignado al gabinete como la deuda exigible, el promedio general resulta del 1,5 %, seguido en orden creciente de asignaciones por los Ministerios de Hacienda, Justicia, Culto e Instrucción Pública, Interior y finalmente Guerra y Marina, que alcanzó el porcentaje mayor con un promedio del 35 % (Lanteri, 2015). Al igual que en otras latitudes iberoamericanas y que en el Estado de Buenos Aires en el período, la gran mayoría de los gastos presupuestados fueron entonces para el pago de las deudas y, en relación con los ministerios, para el de Guerra y Marina (Garavaglia, 2014).

Por otro lado, la tabla evidencia que el incremento en los recursos destinados a relaciones exteriores fue sostenido hasta el año 1858 y a partir de allí decreció. Como en otras áreas de la administración, la probabilidad cada vez más certera de un enfrentamiento bélico entre la Confederación Argentina y

el Estado de Buenos Aires perfiló el devenir presupuestario y legislativo. Las partidas se vieron así disminuidas para reorientar recursos a otras áreas del Estado, como el referido departamento de Guerra y Marina. El resultado entonces fue en perjuicio de lo fijado para la política externa. La misma dinámica se verifica comparando los ejercicios de 1859 y 1860-61, momento en el que las batallas de Cepeda y Pavón concentraron recursos.

Luego de esta aproximación comparativa ministerial, pasemos a observar qué sucedía al interior de las áreas que conformaban el Ministerio. Presupuestariamente, las mismas se dividían en las partidas que sistematiza la siguiente tabla:

**Tabla 2: “Distribución de gastos al interior del Ministerio de Relaciones Exteriores”**

Partidas presupuestarias	Años					
	1855-56	1857	1858	1859	1860-61	1862
Ministerio	8.280	9.300	9.300	13.360	13.360	20.220
Legaciones	31.500	45.375	26.450	45.250	30.450	42.350
Gastos de oficina		2.260	4.560			
Misiones extraordinarias o legaciones que pudieran crearse		12.000	12.000			
Total	39.780	68.935*	52.310	58.610	43.810	62.570

Fuente: Elaboración propia en base a los datos provenientes de Silva (1943: 320-321, 352-353, 384-385, 416-417, 448-449, 480-481). \*En lo documentado por Silva existe una diferencia de \$1.000 en el total presupuestado para 1857

Según se advierte, en ningún período el rubro «ministerio» se vio reducido, sino que el progresivo incremento de los recursos revela un aumento del 144 % entre 1855 y 1862. Es posible pensar que con ello se apostara a la consolidación ministerial, a partir del pago de sueldos del personal y la viabilidad de mejoras edilicias y de elementos de trabajo. En este punto, los montos se asemejan bastante a lo calculado para el mismo rubro para los demás ministerios (Lanteri, 2015). Aunque la cuestión no es objeto de este artículo, sabemos que estas y otras reparticiones públicas contaban con personal administrativo que muchas veces consideraban reducido. Por caso, hemos observado que en marzo de 1852 la reorganización que se produjo luego de Caseros sostuvo diez empleados para el Ministerio de Relaciones Exteriores (Kloster, 2023), mientras que para 1857, ese número había descendido a siete (Silva, 1943: 386).

El incremento de la partida «ministerio» al igual que la de «gastos de oficina», a los ojos de los dirigentes, podía eventualmente facilitar la labor ante dicha merma y/o escasez en el

personal. Como ha señalado Derbiz (2017: 94-96), este desglose de partidas al interior del Ministerio admite conjeturar un «saber administrativo» ya que la afectación de sueldos para el ministro y personal, así como gastos de oficina, quedaron en la partida «ministerio» diferenciada de lo destinado a las «legaciones». Ello da cuenta, para el autor, de la manera en que fueron ideadas: un recurso o un gasto que podría modificarse de acuerdo con las circunstancias. Esta práctica iniciada en la Confederación sirvió además de basamento, ya que continuó de manera constante hasta la década de 1920.

En la Confederación, las legaciones fueron entonces objeto de las mayores erogaciones, no obstante, el presupuesto fue oscilante tanto en misiones extranjeras permanentes como en las extraordinarias. La cifra más baja de \$ 26.450 fue presupuestada para 1858 y la más alta de \$ 45.375 un año antes en 1857, de la que no se cuentan datos, pero seguramente implicó las gestiones de Juan Bautista Alberdi para la firma de un tratado con España para el reconocimiento de la

independencia de la Confederación (Derbiz, 2017: 95). Asimismo, ello guarda relación con una situación bastante generalizada durante la década. De hecho, los debates legislativos y la propia práctica revelan que, como las misiones diplomáticas en el exterior requerían de importantes fondos públicos, en su mayoría solo fueron emprendidas y mantenidas con el fin de generar tratados de reconocimiento, paz y comercio. Como hemos referido, una vez concretados estos acuerdos, para los dirigentes de la Confederación era esperable que los diplomáticos cesaran sus funciones. Así, los textos conformados y puestos en vigencia pasaban a ser los instrumentos jurídicos sobre los que correrían luego estos vínculos bilaterales económicos y extraeconómicos (Rayes, 2023), ya sin la necesidad de un funcionario diplomático pago permanente.

El análisis de esta situación se complejiza si atendemos algunos episodios conflictivos en torno al devenir de las legaciones en el exterior. El primero que observamos se produjo cuando la Comisión de Negocios Extranjeros

de la Cámara de Diputados propuso una reducción al presupuesto de Relaciones Exteriores para 1857. Su argumentación se basaba en la presuntamente cuestionable necesidad de mantener una legación frente a Portugal, Cerdeña y Prusia, instituida en 1855. Los legisladores tampoco tenían claro si el líder de la misión, Delfín Huergo, había prestado servicios sin ser remunerado. Aunque queda en evidencia cierta desinformación por parte del Poder Legislativo sobre la actividad diplomática, es claro que observaba lo actuado por el Poder Ejecutivo y solicitaba detalles de las medidas emprendidas. De este requerimiento se explica que el ministro del ramo, Bernabé López, fuese llamado pocos días después para clarificar la situación. Señaló así que podía aseverar que Huergo había ofrecido «desempeñar la misión sin que se le confiase retribución alguna», pero que el presidente Urquiza declaró no poder aceptar «de su parte tan generoso ofrecimiento» (Silva, 1943: 405). Por ende, aunque el encargado de negocios había intentado costear sus funciones con recursos propios, la imposibilidad de continuar dicha acción

condujo a la consignación de una partida para su sueldo.

López argumentó la relevancia de la misión en que así se podría «hacer conocer a la Confederación ante dichas cortes, sus recursos naturales de progreso, el desarrollo de su industria, promover la política que sigue aquella con las potencias extranjeras y el transporte de capitales a ella» (Silva, 1943: 406). Siendo que Huergo se acababa de presentar en las cortes de esos reinos, hubiese sido entonces impropio retirarle las credenciales diplomáticas y suspender la representación. En este punto se visualiza una cuestión común a períodos previos a la década de 1850: además de su necesidad concreta como generadoras de flujos comerciales, las misiones diplomáticas posibilitaron a la nueva entidad estatal afianzar simbólicamente su presencia frente a gobiernos alejados (Kloster, 2023). El funcionario designado y sus credenciales se conformaban como una carta de presentación para el comienzo de la actuación internacional de la Confederación Argentina en vinculación

con espacios lejanos y por eso, para López, no se podía retirar la misión de Portugal, Cerdeña y Prusia porque estos podían «comprender que había un desaire o una ofensa en su retiro o cese» (Silva, 1943: 409). En términos de prioridades, el ministro pugnaba por seguir las formalidades del derecho internacional y respetar el plano simbólico de la representación diplomática, mientras que los congresales insistían en ceñirse a la economía de recursos y a lo acordado con el Poder Ejecutivo.

De hecho, dicha discrepancia incumbía a los términos en que Huergo había sido designado. La Constitución nacional de 1853 normaba en su artículo 83 inc. 10 que el presidente nombraba y removía a los ministros plenipotenciarios y a los encargados de negocios con acuerdo del Senado. Por lo que este último podía estimar la conveniencia de las misiones diplomáticas y así lo había realizado respecto de Huergo. En 1855 había prestado su acuerdo solo porque el por entonces ministro -Juan María Gutiérrez- había afirmado que sus servicios eran gratuitos,

mientras que para 1857 se presupuestaba su abono. López alegó, en este sentido, que la documentación oficial nada decía sobre la gratuitidad por lo que su antecesor probablemente se había «equivocado». Diversos senadores y diputados se alzaron por ende en contra de la necesidad de sostener la misión, pero finalmente la votación fue afirmativa, por lo que se aprobó la partida presupuestaria (Dagrossa, 1991: 143-146).

El debate sobre la utilidad de las legaciones existentes también abarcó el caso de representaciones frente a Estados latinoamericanos, en particular Chile, Brasil y Paraguay. Estos países tenían, a criterio de los dirigentes de Paraná, un peso diferencial por situaciones vinculadas a la proximidad sociopolítica y económica (Silva, 1943: 407). Así, además de los intereses comerciales, la presencia de ciudadanos de la Confederación en estos territorios era determinante por la posibilidad de que incidiesen en el orden político interno, tal como había sucedido durante el rosismo (Blumenthal, 2018). Al igual que eran pensados como potenciales

apoyos frente al Estado porteño. Durante este intercambio, emergió nuevamente la idea que adelantamos, sostenida aquí por quienes defendían la finalización de las misiones diplomáticas. Así, un parlamentario señaló sobre el Imperio brasileño que no era «necesario» acreditar esa legación «habiendo un tratado celebrado», dado que conformar misiones en estos lugares «era un lujo». Con todo, sus pares acordaron en que ello no implica desatender lo diplomático, sino que se debía acentuar la tendencia a focalizar su desarrollo en el cuerpo consular. El ministro López no se opuso, sin embargo, logró su voluntad de que la partida presupuestaria destinada a la creación de futuras misiones de \$ 12.000 —según ilustra la tabla 2— no se viera modificada, como muchos legisladores pretendían (Silva, 1943: 407 y 541).

El mecanismo que sugiere lo considerado en el recinto legislativo implicaba así dos pasos. Por una parte, las misiones permanentes emprendían la firma de tratados bilaterales. Luego, estas finalizaban, y bajo dichos marcos, los cónsules y vicecónsules

debían continuar los vínculos. Con dicha modalidad diplomática se pretendía impactar positivamente en las finanzas, al tiempo que posicionar a la Confederación en el escenario internacional, mediante la firma de tratados y la dinamización del campo consular. Una cuestión similar aconteció con la legación de Santiago de Chile en 1858. Inicialmente, los diputados la suprimieron del presupuesto, considerando el tratado firmado años antes. Pero el Senado replicó que recién se estaba comenzando a implementar de manera más positiva (Silva, 1943: 583). De hecho, desde 1855 se habían suscitado, por ejemplo, tensiones con Chile y algunas provincias como San Juan por los términos del tratado, que ameritaban ser seguidas de cerca por el encargado de negocios (Lanteri, 2016 y 2019). Por su parte, el ministro aseveró que Urquiza no había querido insistir a los diputados, por lo que la decisión de mantener la legación era recibida «con sentimiento» (Silva, 1943: 584). De manera que los legisladores también estuvieron dispuestos a la permanencia de legaciones que ya habían firmado tratados si, como en este caso, estaban en juego las

buenas relaciones con una provincia y con el país vecino.

Otros puntos álgidos resultaron de la implementación de créditos suplementarios, cuya solicitud por parte del Poder Ejecutivo se consolidó como una práctica frecuente en la década. En 1858 en el recinto se afirmó que se hacía innecesario prever gastos que podían saldarse por dicha vía, como por ejemplo, la misión especial ante la Corte de Roma cuyo coste se complementó con un crédito (Silva, 1943: 407 y 534). Desde entonces, calibrando la situación, no se sostuvo la partida «Misiones extraordinarias o Legaciones que pudieran crearse» y en diversas ocasiones hasta 1861 los legisladores acordaron dar otros créditos suplementarios al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Sin embargo, en algunos casos los negaron o postergaron. Esto último sucedió a mediados de 1859, en virtud de la lectura negativa de la labor ministerial. Al discutir la sanción de un nuevo empréstito para las legaciones de

Roma, Brasil y Paraguay, el diputado Alvear se posicionó en contra, señalando:

el estado de desorden en que se hallaba el ministerio (...) a consecuencia de que el ministro del ramo [por ese entonces, Luis de la Peña] andaba viajando y aquel pasaba cada día de un miembro a otro del gabinete. Que esa repartición del gobierno estaba abandonada a tal punto que no se había cumplido con la ley que fija el término en que deben presentarse las memorias, que en virtud de esto la Cámara tuvo a bien sancionar un voto de censura que no había bastado para remediar el mal, pues el ministerio continuaba abandonado. Que era sabido que el recurso más práctico y parlamentario que tenía el poder legislativo para que el ejecutivo atendiese sus indicaciones en casos de este género era negarle los créditos suplementarios que solicitase (Silva, 1943: 606).

El episodio visibiliza otro entredicho entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Finalmente se decidió postergar la aprobación del crédito

hasta tanto el ministro presentara su memoria, por lo que el otorgamiento o rechazo de partidas adicionales oficiaba como un medio para presionar. Las posturas llegaron al punto de negar la confianza al ministerio por el abandono de sus funciones, motivo por el cual para algunos directamente «debían negársele todos los recursos» (Silva, 1943: 608). Dicho accionar de los legisladores evidencia el control sobre el Poder Ejecutivo, que se contempla también en otras acciones como las numerosas interpelaciones al titular del Ministerio de Relaciones Exteriores, así como a los de las demás carteras, efectuadas entre 1854 y 1861 (Nicolini, 2025). Al igual que en las posibilidades que brindaba la atribución constitucional al Senado, referida aquí desde el caso de Huergo, de prestar acuerdo a las designaciones de representantes en el exterior. Resulta importante destacar que lo referido se enlaza a la dinámica parlamentaria general del período, ya que el reajuste de funciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo fue permanente. Pese a la fuerte impronta del Ejecutivo, muchas veces se le cuestionaron y se le marcaron límites en

función de las prerrogativas y facultades legislativas. El Congreso fue convirtiéndose así en una institución con intereses y formas de acción propias que acentuaron su carácter soberano (Lanteri, 2015).

Para finalizar, interesa señalar que la atenta observación también se extendió a otros asuntos, como las características del personal que formaba parte de las misiones diplomáticas. El foco estuvo puesto especialmente en el lugar de origen de los funcionarios. Así en 1858 se cuestionó al ministerio porque el secretario de la legación que lideraba Alberdi en Europa no era argentino pese a que «había en el país muchos jóvenes capaces (...) a quienes debía ocuparse con preferencia a un extranjero» (Silva, 1943: 552). La acusación contra el ministro plenipotenciario se sostuvo tiempo después, ya que se había comprometido a emplear algún ciudadano nacido en la Confederación «con el objeto de abrir una carrera en el ramo para la juventud argentina», pero sin embargo optó por elegir extranjeros por encima de jóvenes que «se eduquen y formen para la

diplomacia» (Silva, 1943: 636). Tal y como se había debatido décadas atrás en otros ámbitos legislativos, la carrera diplomática era también pensada en términos formativos: los jóvenes incorporaban las herramientas para el oficio ingresando en puestos menores y ascendiendo posteriormente y, de esa manera, se esperaba conformar un cuerpo diplomático propio (Kloster, 2024).

De manera que el devenir diplomático fue continuamente revisado por los legisladores de Paraná, tanto de cara al pasado y presente, y en relación con sus atribuciones en el nuevo sistema político. Ya que, al fijar anualmente los presupuestos de gastos, según lo estipulado por la Constitución nacional, dirimían prioridades y necesidades, así como calibraban aquello que estimaban central para su desarrollo.

#### 4. Consideraciones finales

El ámbito de las relaciones exteriores de la Confederación Argentina fue atendido por los estudios históricos generalmente desde

temáticas cardinales, como la búsqueda de apoyos de cara al enfrentamiento con el Estado de Buenos Aires, las tramitaciones para el reconocimiento internacional de la soberanía estatal y la firma de tratados para el desarrollo económico. En este artículo intentamos contribuir al conocimiento de dicho ámbito, a partir del análisis de los fundamentos, debates y decisiones de integrantes de los poderes públicos Legislativo y Judicial.

Para este abordaje resultó clave integrar nuestras agendas de investigación, considerando los aportes de la actual revisión historiográfica sobre la edificación del sistema político de la Confederación, de la nueva historia diplomática y de la historia crítica del derecho. En este sentido, sin negar las diversas limitaciones en el devenir diplomático que han sido destacadas por varios estudios, posicionamos la lente en la labor y las ideas de agentes estatales no diplomáticos poco explorados como los legisladores nacionales y el fiscal de Estado. Al tiempo que aportamos a clarificar la

dinámica diplomática mediante la articulación entre legaciones permanentes y firma de tratados y las consideraciones sobre el ámbito consular. Igualmente, propusimos la paulatina configuración de un «espacio jurídico» (Albani, Barbosa y Duve, 2015 y 2016) por dicha voluntad de significación territorial y de competencias diplomáticas, que advertimos en particular respecto del saber jurídico.

El análisis de las vistas del fiscal de Estado Ramón Ferreira, autoridad judicial nacional destacada, puso así de relieve sus interpretaciones e implementación del derecho diplomático para la resolución de asuntos conflictivos. El detalle en el caso Beláustegui-Baudrix —así como las referencias generales a las demás vistas— advirtió sobre el intento por perifilar los alcances y límites de las inmunidades diplomáticas y de la capacidad jurisdiccional de los agentes diplomáticos. Lo que sugiere así el potencial de la agencia diplomática como herramienta para reflexionar sobre el proceso bifronte de construcción territorial: contribuía al nuevo

orden político, a la par que modulaba una espacialidad estatal para la Confederación. Por otra parte, examinamos los debates legislativos en torno a los sueldos, la utilidad de las misiones diplomáticas y sus perfiles, y la composición esperada del personal diplomático. De manera que recuperamos ideas y acciones jurídicas y legislativas que colaboran con la comprensión de las competencias y las cartografías diplomáticas de la Confederación Argentina.

En sus procederes, el fiscal y los legisladores conjugaron miradas retrospectivas y proyectivas que exploramos también en la articulación de nuestras agendas investigativas referentes a distintos contextos del siglo XIX. Mientras que los argumentos que esbozó Ferreira encontraban sus fuentes en el derecho de gentes —vigente desde tiempos coloniales—, sus vistas muestran su intento por adecuarse al «derecho moderno». Al tiempo que evidencian resoluciones *ad hoc* de cara al nuevo orden político y jurídico nacional en construcción, y que Ferreira consideraba la importancia de crear y sentar

jurisprudencia; lo que se acentuó además en sus vistas posteriores a 1862. Por su parte, los legisladores también afirmaron el marco presente de la Confederación, así como se referenciaron en el bagaje legislativo previo. En este caso, la pertinencia de la Ley Diplomática sancionada en 1826 fue clave en el debate por la ley de sueldos, necesaria para la materialización de las misiones diplomáticas.

La seguridad que proveían este tipo de antecedentes permite vislumbrar líneas de continuidad con el pasado por parte de quienes se encontraban forjando las características de la política exterior de la Confederación. Sin embargo, también existieron variantes. En efecto, hemos dado cuenta del dinamismo propio del Congreso frente a las relaciones exteriores que comandaba el Poder Ejecutivo (Lanteri, 2015 y 2016). Ello constituye una novedad con respecto al orden político previo, en el que el gobernador de la provincia de Buenos Aires accionaba de cara a lo externo en nombre del resto de las provincias de manera frecuentemente unilateral, aunque

encontrando también desafíos a estos actos por parte de otros gobiernos provinciales (Kloster, 2021).

Para culminar interesa enfatizar que, al igual que lo señalado por otros estudios, lo examinado ilustra la relevancia dada a la actividad consular para sostener la presencia internacional de la Confederación, en contraparte y en consonancia con las pocas legaciones permanentes. Su carácter *ad honorem* permitía el ahorro de recursos a un erario público por lo demás exiguo mientras que, a la vez, se aprovechaba el desarrollo y la experiencia del período anterior. Aunque resta un abordaje pormenorizado, es evidente entonces que, en sintonía con los principios de derecho internacional coetáneos, el fiscal y los legisladores —así como el Poder Ejecutivo— dieron centralidad a la red consular en las cartografías diplomáticas, al debatir y definir acciones sobre su perfil y potestades.

En definitiva, los procederes judiciales y legislativos examinados en este artículo

pueden contemplarse en el marco del proceso de aprendizaje y de conformación estatal de la Confederación Argentina. Pese a las fuertes limitaciones —como las financieras y de recursos humanos—, la política exterior fue pensada y orientada en formas y sentidos que vuelven una imagen más compleja sobre la actividad diplomática del período e incluso de su impronta al devenir nacional futuro.

### **Agradecimientos**

Agradecemos a las Dras. Paula Bruno y Eugenia Molina por los valiosos comentarios realizados a una primera versión de este trabajo, presentada en 2023 en el III Congreso internacional. Historias y Diplomacias: nuevas agendas de investigación (con organización general de los Dres. Nicolás Arenas, Paula Bruno e Isidora Puga).

### **Fuentes primarias**

Archivo Histórico de la Cancillería Argentina.  
Serie 12 Confederación Argentina, Caja 5.

Archivo Histórico de la Cancillería Argentina.  
Serie 12 Confederación Argentina, Caja 7.

Beláustegui, M. (1864): *Alegato presentado por Melchor Beláustegui, en el injustificado pleito que le ha promovido D. Mariano Baudrix sobre rendición de cuentas de un pretendido mandato*, Montevideo, Imprenta de la República.

Congreso Nacional. Cámara de Senadores. *Actas de las Sesiones de Paraná correspondientes al año de 1856* (1883), Buenos Aires, La Nación.

Congreso Nacional. Cámara de Diputados. *Actas de las Sesiones de Paraná correspondientes al año de 1856*. Disponible en web: <https://apym.hcdn.gob.ar/>

Congreso de la Nación. Cámara de Senadores: *actas de las sesiones del Paraná correspondientes al año de 1861* (1888), Buenos Aires, La Nación.

*Fallos y disposiciones de la Excma. Cámara de Apelaciones de la capital publicados bajo la dirección de los secretarios Doctor Don Felipe Arana*

y Doctor Don Jorge Dupuis (1897), Tomo VII, Buenos Aires, Editorial Argos.

*Fallos de la Suprema Corte de Justicia Nacional con la relación de sus respectivas causas*, (1864), Tomo I, Buenos Aires, Pablo E. Coni.

Ferreira, R. (1861): *Lecciones de Derecho Internacional*, Paraná, Imprenta Nacional.

*Informes del Procurador General de la Nación y resoluciones del Poder Ejecutivo, mandados a ejecutar por el presidente de la República D.F Sarmiento. Compilados y ordenados por Clodomiro Quiroga* (1864), Buenos Aires, Imprenta Americana.

*Informes de los Consejeros Legales del Poder Ejecutivo (de 1852 a 1867 inclusive)* (1890), Tomo I, Buenos Aires, Taller Tipográfico de la Penitenciaría.

Martens, C. (1826): *Manual Diplomático o compendio de los Derechos y Funciones de los Agentes Diplomáticos*, Tomo I, París, Librería Americana.

Registro Oficial de la República Argentina, que comprende los documentos expedidos desde 1810 hasta 1873 (1882), Tomo III [1852-1856], Buenos Aires, Imprenta la República.

Registro Oficial de la República Argentina, que comprende los documentos expedidos desde 1810 hasta 1873 (1883), Tomo IV [1857-1862], Buenos Aires, Imprenta la República.

Silva, C. A. (1943): *El poder legislativo de la Nación Argentina*, Tomo IV, Buenos Aires, Cámara de Diputados de la Nación.

Vattel, E. (1820): *El Derecho de Gentes o Principios de la Ley Natural aplicados a la conducta y los negocios de las Naciones y los soberanos*, Tomo IV, Madrid, Imprenta de la Compañía.

Albani, B., S. Barbosa y T. Duve (2016): «La formación de espacios jurídicos iberoamericanos (s. XVI-XIX): Actores, artefactos e ideas. Comentarios introductorios», en Albani, B., S. Barbosa y T. Duve, eds., *Entre espacios: la historia latinoamericana en el contexto global. Actas del XVII Congreso Internacional de la Asociación de Historiadores Latinoamericanistas Europeos (AHILA)*, Berlín, Freie Universität, pp. 1542-1549.

Banzato, G. y M. S., Lanteri (2007): «Forjando la frontera: políticas públicas y estrategias privadas en el Río de la Plata, 1780-1860», *Historia agraria: Revista de agricultura e historia rural*, 43, pp. 435-458. Disponible en web: <https://www.historiaagraria.com/en/issues/guillermo-banzato-sol-lanteri-forjando-la-frontera-politicas-publicas-y-estrategias-privadas-en-el-rio-de-la-plata-1780-1860>

## Referencias citadas

Albani, B., S. Barbosa y T. Duve (2015): «Introducción», *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas*, 52(1), pp. 9-14. Disponible en web: <https://www.vr-elibrary.de/doi/pdf/10.7767/jbla-2015-0102>

Barcos, M. F. (2012): «Expresiones políticas y movilización popular en los pueblos de la campaña de Buenos Aires: La Guardia de Luján y el Sitio de Lagos (1852-1854)», *Nuevo Mundo, Mundos Nuevos*. Disponible en web: <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.62504>

Barcos, M. F. (2023): «¿Quién representa a Buenos Aires? La rebelión rural y federal del 1 de diciembre de 1852», en Canedo, M. (coord.) *Un país para los porteños. La experiencia del Estado de Buenos Aires (1852-1861)*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata. Disponible en web: <https://libros.fahce.unlp.edu.ar/index.php/libros/catalog/book/224>

Barriera, D. (2010): *Instituciones, gobierno y territorio. Rosario, de la Capilla al Municipio (1725-1930)*, Rosario, ISHIR/CONICET.

Blumenthal, E. (2018): «Exilio, guerra y política transnacional. Las Comisiones Argentinas en la política internacional americana», *Anuario IEHS*, 33 (2), pp. 145-167. Disponible en web: <https://ojs2.fch.unicen.edu.ar/ojs-3.1.0/index.php/anuario-ies/article/view/270/243>

Brezzo, L. (1994): «Intimidades de una diplomacia: el Ministerio de Relaciones Exteriores de la Confederación (1854-1860)», *Todo es Historia*, 322, pp. 76-88.

Bruno, P. (2020): «Vida diplomática, funciones estatales e identidades en tensión en el giro del siglo XIX. Agenda de investigación, propuestas y uso de fuentes», *Revista Electrónica de Fuentes y Archivos*, 11, pp. 67-86. Disponible en web: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/refa/article/view/33085>

Bruno, P. (2021): «Reflexiones sobre la vida diplomática: actores, entramados y dinámicas. Perspectivas y propuestas a la luz de experiencias de investigación», *Revista de Historia de América*, 160, pp. 381-403. Disponible en web: <https://www.revistasipgh.org/index.php/rehiam/article/view/909/1518>

Buchbinder, P. (2012): *Los Quesada: Letras, ciencias y política en la Argentina, 1850-1934*, Buenos Aires, Edhasa.

Chiaramonte, J. C. (2000): «Fundamentos ius-naturalistas de los movimientos de independencia», *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana «Dr. Emilio Ravignani»*, 22, pp. 33-71. Disponible en web: [https://ravignanidigital.com.ar/\\_bol\\_ravig/n22/n22a02.pdf](https://ravignanidigital.com.ar/_bol_ravig/n22/n22a02.pdf)

Dagrossa, N. (1991): «Los acuerdos del Senado (1854-1877)», *Revista de Historia del Derecho*, 19, pp. 133-200.

Derbiz, W. (2017): *El Servicio diplomático argentino en la construcción del Estado Nacional*, Tesis de Maestría en Historia inédita, Universidad Nacional de Mar del Plata.

Garavaglia, J. C. (2015): *La disputa por la construcción nacional argentina: Buenos Aires, la Confederación y las provincias 1850-1865*, Buenos Aires, Prometeo.

Gelman, J. y D. Santilli (2006): *Historia del Capitalismo agrario pampeano*, Tomo 3. De Rivadavia a Rosas. Desigualdad y crecimiento económico, Buenos Aires, Universidad de Belgrano-Siglo XXI.

Kloster, M. (2021): «Las relaciones exteriores de las Provincias Argentinas como elemento de disputa: el caso de los Pronunciamientos de 1840», *Almanack*, 28, pp. 1-43. Disponible en web: <https://www.scielo.br/j/alm/a/rYZyxxCwVQ86KgYFYZc78QK/?lang=es>

Kloster M. (2023): *La conformación de la cara externa de la soberanía de las Provincias Argentinas. Un análisis de la atribución de relaciones exteriores, entre los congresos constituyentes de las décadas de 1820 y 1850*, Tesis doctoral en Historia inédita, Universidad Nacional de Mar del Plata.

Kloster, M. (2024): «La política exterior de las Provincias Argentinas: algunos elementos para considerar su materialidad a partir de la Ley Diplomática (1826)», en Mazzoni, L. y A. Morea, eds., *El siglo XIX argentino: un laboratorio de experimentación política*, Mar del Plata, EUDEM, pp. 195-223.

Kloster, M. (2025a): «La diplomacia informal durante el “sistema de Rosas”. El caso de Francisco de Belaustegui», *Anuario IEHS*, 40 (1), pp. 95-114. Disponible en web: <https://ojs2.fch.unicen.edu.ar/ojs-3.1.0/index.php/anuario-ies/article/view/2929>

Kloster, M. (2025b): «Estudio de la evolución y escenarios de la actividad consular de la Confederación Argentina a mediados del siglo XIX», *Revista TEL*, 16(1), pp. 249-274. Disponible

en web: <https://revistas.uepg.br/index.php/tel/article/view/24637/209209219793>

Kluger, V. (2021): «El Derecho Indiano en las vistas fiscales de Ramón Ferreira. Un ejemplo de persistencia en la segunda mitad del siglo XIX (1856-1863)», en Torres Aguilar, M., M. Pino Abad y C. Losa Contreras, coords., *Poder, sociedad y administración de justicia en la América Hispánica (siglos XVI-XIX)*, Volumen I, La Rábida, Dykinson, pp. 441-460.

Lanteri, A. L. (2011): «Instituciones estatales y orden político. Diseño, prácticas y representaciones de la justicia federal en la “Confederación” (1852-1862)», *Población & Sociedad. Revista regional de Estudios Sociales*, 18(1), pp. 49-78. Disponible en web: <https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/pys/article/view/2766>

Lanteri A. L. (2015): *Se hace camino al andar. Dirigencia e instituciones nacionales en la «Confederación» (Argentina, 1852-1862)*. Rosario: Prohistoria.

Lanteri, A. L. (2016): «Política, instituciones e interacciones internacionales durante la “Confederación”. Una mirada a la experiencia de San Juan a partir del comercio terrestre con Chile (Argentina, 1852-1862)», *Cuadernos de Historia*, 45, pp. 63-88. Disponible en web: <https://cuadernosdehistoria.uchile.cl/index.php/CDH/article/view/44693>

Lanteri, A. L. (2019): «“Esta eterna cuestión de San Juan”. Un examen del caso provincial en la Confederación (Argentina, década de 1850)», *Investigaciones y Ensayos*, 67, 81-112. Disponible en web: <https://iye.anh.org.ar/index.php/iye/article/view/17>

Lanteri, A. L. (2024): «Los juicios políticos durante la Confederación Argentina. Debates y experiencias en el Congreso Nacional», *Revista Electrónica Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Lucas Gioja*, 32, pp. 29-60. Disponible en web: <http://revistas.derecho.uba.ar/index.php/revista-gioja/article/view/989/874>

Míguez, E. (2021): *Los trece ranchos. Las provincias, Buenos Aires y la formación de la nación*, Rosario, Prohistoria.

Molina, E. (2020): «Experiencia territorial y recursos cartográficos para un estado provincial. Mendoza, Argentina (1849-1860)», *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, 26(1), pp. 15-39. Disponible en web: <https://revistas.uis.edu.co/index.php/anuariohistoria/article/view/11792>

Nicolini, G. (2025): «Diseño legislativo y dinámica parlamentaria de los Ministerios y ministros nacionales en la ‘Confederación Argentina’ (1853-1861)», *Folia Histórica del Nordeste*, 52, pp. 43-70. Disponible en web: <https://revistas.unne.edu.ar/index.php/fhn/article/view/8148>

Rayes, A. (2023): «Firmar para consolidar: Los tratados de comercio durante la construcción del estado nacional argentino, 1852-1885», *Almanack*, 35, pp. 1-33. Disponible en web: <https://periodicos.unifesp.br/index.php/alm/article/view/15175>

Sanz Díaz, C. (2015): «Agentes, redes y culturas. Senderos de renovación de la historia diplomática», en VV.AA. *Pensar con la historia desde el siglo XXI - Actas del XII Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, Madrid, UAM Ediciones, pp. 687-706.

Sharp, P. (2004): «The idea of diplomatic culture and its sources», en Slavil, H., ed, *Intercultural Communication and Diplomacy*, Malta, Diplofundation, pp. 361-380.

Weisbrode, K. (2009): «The Last Word», *Passport*, 39 (3), pp. 62-63.

## Notas

**1** La Constitución nacional sancionada en 1853 fue el marco jurídico que surgió como la materialización de la posición de las provincias. La estructura del sistema —una república representativa y federal distinta al sistema confederal vigente hasta entonces— reposó en un equilibrio teórico entre un poder ejecutivo con amplias atribuciones, pero sin posibilidad de reelección, un poder legislativo bicameral

y un poder judicial. El poder ejecutivo era desempeñado por el presidente, secundado por un vicepresidente, mientras que cinco ministros —de Relaciones Exteriores, del Interior, de Hacienda, de Justicia, Culto e Instrucción Pública y de Guerra y Marina— acompañaban las funciones ejecutivas, ya que tenían a su cargo el despacho de los negocios de la Confederación.

pleito, pero su solicitud fue desestimada. Por otra, descendientes de Baudrix sostuvieron años después la nulidad del laudo arbitral dictado en Montevideo en 1868 y tras varios otros clivajes en 1893 fue ratificada la sentencia de cumplir con dicho laudo.

**2** El derecho diplomático se desarrolló como una rama del derecho de gentes hasta su progresiva jerarquización durante el siglo XIX, junto a la evolución de la actividad diplomática luego del Congreso de Viena. A partir de este punto, contamos con manuales específicos que encuadraron legalmente la actividad diplomática, como el de Martens publicado en 1826.

**3** Las derivas del caso Beláustegui-Baudrix se explican por dos problemáticas. Por una parte, Beláustegui apeló a la ley que dispuso la jurisdicción y competencia de los tribunales nacionales en septiembre de 1863, para solicitar el traslado del expediente desde Paraná a la Suprema Corte dado el carácter diplomático nacional que investía Baudrix al principiar el