



Las relaciones Uruguay-Brasil y la cooperación bilateral desde una perspectiva uruguaya

Rafael Alvariza Allende*

Isabel Clemente**

Resumen: Este artículo examina la historia de las relaciones brasileño-uruguayas durante el período que se extiende desde 1903 hasta 1919. Con base en una investigación sobre fuentes primarias, sostiene que las coincidencias de los dos gobiernos en las ideas sobre política internacional y problemas latinoamericanos proporcionaron la base para una nueva política de cooperación iniciada con las negociaciones conducidas por el Barón de Rio Branco para el establecimiento de la frontera entre Uruguay y Brasil en 1909. La modernización social y política durante la era del batllismo en Uruguay se benefició de la estrecha relación con su vecino del Norte. La sección central del artículo trata de las negociaciones de varios acuerdos concernientes al desarrollo fronterizo, arbitraje, el arreglo de la deuda de Uruguay con Brasil y un nuevo marco para medidas de extradición.

Palabras clave: Uruguay. Brasil. Cooperación. Relaciones exteriores

Abstract: This article examines the history of the Brazilian-Uruguayan relations during the period extending from 1903 to 1919. Based on research on primary sources, it argues that the coincidences of the two governments on views over international politics and Latin American affairs set the basis for a new policy of cooperation started with the negotiations led by the Barão do Rio Branco for the settlement of boundary between

* Mestrando em Ciências Humanas pela Universidad de la La República Oriental Del Uruguay.

** Dr^a em Estudios Latinoamericanos pela University of London. Docente na Universidad de la La República Oriental Del Uruguay.



Uruguay and Brazil in 1909. Social and political modernization during the age of *batllismo* in Uruguay benefitted from the close relation with its Northern neighbour. The main section of the article deals with the negotiation of various agreements concerning development of the borderland area, arbitration, the arrangement of the Uruguayan debt with Brazil and a new framework for extradition proceedings.

Key-words: Uruguay. Brazil. Cooperation. Foreign affairs

Introducción

Luego de un largo ciclo de conflictos heredados de la época colonial, en las dos primeras décadas del siglo XX las relaciones entre Uruguay y Brasil se encauzaron en el marco de la cooperación y la coincidencia en algunas líneas de acción de política internacional.

El presente artículo examina el proceso de la relación binacional entre 1915 y 1919 y presenta los resultados de una investigación cumplida sobre la base de la documentación registrada en los principales fondos bibliográficos de Uruguay donde se consultaron manuscritos, tratados y convenciones, boletines institucionales, debates parlamentarios, correspondencias diplomáticas y prensa nacional y extranjera, con el fin de establecer los hechos y analizar su repercusión sobre la relación binacional.¹

La primera parte del artículo presenta el marco de la relación binacional en los inicios del siglo XX. En la segunda sección se examina la conducción de la política externa de Brasil por el Barón de Río Branco con especial referencia a los temas que involucraron a Uruguay. La tercera parte, que corresponde al núcleo central de la investigación, desarrolla los contenidos de la relación binacional en el período 1915-1919.

¹ El presente trabajo fue realizado con el apoyo de CAPES, entidad del Gobierno Brasileiro destinada a la formación de recursos humanos.



Los antecedentes de las relaciones Uruguay- Brasil: una aproximación de la era batllista

En el inicio del siglo XX la relación uruguayo-brasilera se transforma con los cambios experimentados por los dos países. Uruguay avanzaba en un proceso de modernización política que la historiografía nacional identificó con el pensamiento y la acción del entonces presidente José Batlle y Ordóñez². A su vez Brasil se encontraba en una fase de reorientación de su política exterior bajo la conducción del Barón de Río Branco.

En ese período, Uruguay construyó una identidad cultural occidental y defensora de la democracia, consolidó el papel del Estado y su autonomía y diversificó sus relaciones con el exterior. Las políticas desarrolladas en la *época batllista*, que se inicia en 1903 con la primera presidencia de Batlle y Ordóñez (1903-1907), continuadas en la presidencia de Claudio Williman (1907-1911), y profundizadas durante la segunda presidencia de Batlle y Ordóñez (1911 -1915) promovieron importantes reformas en el Estado, la sociedad y la economía.

En la práctica de la *diplomacia pendular*,³ el *batllismo* se inclinó por Brasil como estrategia para contrarrestar a la agresiva política exterior argentina que sustentaba la Doctrina Zeballos⁴ en aquel entonces. En 1903, se pronunciaron significativos discursos y frases elocuentes con motivos de la visita de una nave de guerra brasileña al puerto de Montevideo (ABADIE, 2005, p. 8). Con la partida de esta delegación, el diario batllista “El Día”⁵ destacó la confraternidad entre los dos países y los beneficios de estas relaciones de amistad. A pesar de la reiteración ese mismo año de incidentes fronterizos

² José Pablo Torcuato Batlle Ordóñez (1856-1929). Político y periodista uruguayo, fundador de la corriente ideológica *batllismo*. Presidente de la República en dos ocasiones (1903-1907 / 1911-1915) por el Partido Colorado. Considerado una de las principales figuras de la política uruguaya del siglo XX.

³ En la historia de la política exterior de Uruguay se entiende por diplomacia pendular la búsqueda de apoyo en uno de los dos vecinos para contrabalancear políticas o decisiones del otro en situaciones que afectaban intereses de Uruguay.

⁴ Sustentada por el Canciller argentino Estanislao Severo Zeballos (1854-1923), reivindicaba la soberanía argentina en todo el Río de la Plata, limitando a Uruguay a la posesión de una costa seca.

⁵ Fundado en 1886 por Batlle y Ordoñez y con circulación hasta 1993, el periódico registró los principales acontecimientos del siglo XX. De consumo masivo, su contenido era dirigido a las clases populares urbanas. Entre sus columnistas figuraban las principales figuras políticas del Partido Colorado.



al norte del país, la cordialidad entre ambos gobiernos se mantuvo y el mismo diario se encargó de minimizar los desacuerdos con la siguiente publicación:

Las fiestas en honor de los distinguidos huéspedes brasileños han terminado [...] Indudablemente estos gentiles agasajos no representan un hecho puramente ocasional. Reconocen un principio y tienden a una finalidad de halagüeños auspicios y fecundos resultados. Por lo pronto contribuyen eficazmente a esa gran aspiración universal que recibe provechosas aplicaciones prácticas en los tiempos presentes: la supresión de las contiendas bélicas por la serena acción de las cancillerías. (TURCATTI, 1981, p. 40).

La obra del Barón de Rio Branco

La investigación sobre política externa de Brasil ha indagado en las múltiples facetas del aporte de Río Branco. En un enfoque más general, se destaca también su contribución a la elaboración de un pensamiento de larga permanencia en la historia de las relaciones exteriores de Brasil (SANTOS, 2012).

Como señala Peixoto (2011) la política de Río Branco hacia Estados Unidos ha sido tema de investigación y debate entre los historiadores brasileiros. Con aproximaciones diferentes, Amado Luiz Cervo y Luiz Alberto Moniz Bandeira revisitaron la estrategia de acercamiento a Estados Unidos. El trabajo del historiador Renato Amado Peixoto aporta una nueva mirada sobre esa política a partir de la discusión de la historiografía y demuestra las complejidades a que se enfrenta la interpretación de los objetivos y los métodos de la política exterior de Río Branco.

Los grandes lineamientos de la política exterior del Barón de Rio Branco⁶ promovían la supremacía compartida en América del Sur, la restauración del prestigio internacional de Brasil, la intangibilidad de su soberanía, la defensa de la agro-

⁶ José Maria da Silva Paranhos Júnior (1845-1912). Abogado, funcionario diplomático, geógrafo e historiador brasileiro. Ministro de Relaciones Exteriores (1902-1912). Patrono de la diplomacia brasileira y una de las figuras más reconocidas de la historia del Brasil.



exportación, y principalmente la solución de los problemas limítrofes (CERVO, 2012, p.191). Con el Barón, las relaciones exteriores del país adquirieron escala mundial.

Consecuencia del prestigio del Ministro de Relaciones Exteriores, la política exterior brasilera debe ser atribuida casi únicamente a la acción del Barón que tuvo autonomía de acción durante las presidencias de Rodrigues Alves⁷, Alfonso Pena⁸, Nilo Peçanha⁹ y Hermes da Fonseca¹⁰ (CERVO, 2012, p. 192). En este período, se adoptó una política de estrecho relacionamiento con Estados Unidos, resultado de la visión realista del Canciller y de su percepción del peso de esta potencia en el sistema internacional, donde América Latina integraba su área de influencia. Esta amistad con Estados Unidos fue un factor de libertad de las negociaciones y en la definición de fronteras con sus vecinos sudamericanos. (LINS, 1945, p. 491-492 *in* CERVO, 2012, p. 202).

Las coincidencias de los gobiernos batllistas con esta línea de política exterior impulsada por Río Branco favorecieron la aproximación entre Uruguay y Brasil. La búsqueda de una relación más estrecha con Estados Unidos fue uno de los ejes de la visión de Batlle sobre política exterior para contrabalancear la influencia británica. Una expresión concreta de esa confianza en Estados Unidos fue la solicitud de auxilio para enfrentar la guerra civil de 1904 liderada por Aparicio Saravia (CORONEL, 2009, p. 89-91).

Un factor determinante en la solución de las cuestiones fronterizas fue el objetivo de contener a Argentina en su capacidad de incidir sobre los países con los cuales Brasil tenía asuntos pendientes. A pesar de las sucesivas acusaciones de la opinión pública argentina de querer transformar a Brasil en la primera potencia política y militar sudamericana, Río Branco buscó ganar la simpatía de Paraguay y Uruguay e inclusive de

⁷ Francisco de Paula Rodrigues Alves (1848-1919). Abogado y político brasileño. Presidente de la República (1902-1906).

⁸ Afonso Augusto Moreira Pena (1847-1909). Abogado y político brasileño. Presidente de la República (1906-1909).

⁹ Nilo Procópio Peçanha (1867-1924). Político brasilero. Presidente de la República (1909-1910) luego de la muerte de su sucesor.

¹⁰ Hermes Rodrigues da Fonseca (1855-1923). Militar en grado de Mariscal e político brasileño. Presidente de la República (1910- 1914).



Argentina y Chile negociando la formación del grupo ABC y su actuación en acuerdo con el gobierno de Washington (CERVO, 2012, p.209-211).

En lo que se refiere a la definición de fronteras, cabe destacar especialmente la exclusión del uso de la fuerza por el jefe de la diplomacia brasilera. Las cuestiones de Palmas con Argentina, Amapá con Francia, y la relativa a la Guyana Inglesa fueron resueltas por el mecanismo de arbitraje. En el caso de Acre, el conflicto fue solucionado por negociaciones directas con Bolivia. Finalmente, se fijaron límites a través de tratados con Colombia (1907), Perú (1909), Guayana Holandesa (1906), y Ecuador (1904) (CERVO, 2012, p. 212).

Este abordaje de la diplomacia brasileña proporcionaba la base para una segunda coincidencia importante con Uruguay: la propuesta del arbitraje amplio expuesta por Batlle y Ordóñez en la II Conferencia Internacional de La Haya en 1907 preveía la formación de una asociación de naciones con capacidad suficiente para garantizar la paz y la vigencia del derecho y la creación de un Tribunal de Arbitraje. Esa propuesta tuvo un papel fundacional de la orientación en favor del multilateralismo que ha caracterizado a la política exterior de Uruguay (CLEMENTE, 2005, p. 9-10).

En la perspectiva de Uruguay, la larga trayectoria del Barón de Río Branco estuvo asociada a su bien ganada reputación de solucionador de problemas. Precisamente en momentos en que Uruguay se enfrentaba a los intentos de aplicación de la “doctrina de la costa seca” del Canciller argentino Zeballos, las negociaciones para resolver la antigua cuestión de la definición de fronteras con Brasil contribuyeron a incrementar el poder negociador de Uruguay en sus diferencias con Argentina sobre los límites en el Río de la Plata (CLEMENTE, 2010, p.176-177).

El acercamiento de Brasil a Uruguay, bajo la conducción del Barón de Río Branco culminó en la celebración del Tratado de Rectificación de Límites de 1909. Este hecho marcó un hito en la historia de la relación binacional. En este sentido importa resaltar que Brasil le cedió el condominio de las aguas de la Laguna Merin y del Río Yaguarón en nombre de la cordialidad sudamericana (CERVO, 2012, p. 212).



Este acontecimiento elevó el prestigio de Brasil en Uruguay a tal punto que se realizaron diversos homenajes al Barón, tales como el nombramiento de una avenida principal llamada “Brasil” en Montevideo, la denominación de “Rio Branco” a una ciudad fronteriza localizada en el departamento de Cerro Largo y de una plaza donde en 1926 fue inaugurado un importante monumento de mármol en homenaje al Canciller brasileiro.

El propio da Silva Paranhos confirmó esta situación en correspondencia a uno de sus funcionarios: “Com o Uruguai as nossas relações são excelentes, e é imenso o prestígio do Brasil nesse país depois da concessão que espontaneamente lhe fizemos” (CERVO, 2012, p. 213).

Relaciones bilaterales Brasil-Uruguay entre 1915 y 1919

Es en este contexto histórico que Feliciano Viera¹¹ - miembro del tradicional Partido Colorado - es elegido Presidente de la República. Su gobierno continuó la modernización del país iniciada a principio de siglo XX aunque se apartó de las tesis de Batlle sobre reforma constitucional. (DEMASI, 2004, p. 26) En lo que respecta a la política exterior y en particular a las relaciones con Brasil, fue determinante la conducción del Ministerio de Relaciones Exteriores por Baltasar Brum.¹² Miembro del entorno más cercano al ex –presidente Batlle e identificado plenamente con las concepciones políticas de su mentor, Brum aseguró la continuidad de las líneas trazadas por el batllismo en cuanto a las prioridades del accionar de Uruguay en sus relaciones internacionales. Fue el único ministro que acompañó al Presidente Viera los cuatro años que duró su mandato (MANINI RÍOS, 1973, p. 212).

Durante el periodo de estudio, se destacan como importantes acontecimientos en la agenda bilateral Uruguay-Brasil, la habilitación del puente internacional sobre el río

¹¹ Feliciano Viera (1872-1927). Político uruguayo y Presidente de la República (1915-1919) por el Partido Colorado.

¹² Baltasar Brum Rodríguez (1883-1933). Abogado, funcionario diplomático y político uruguayo. Ministro de Relaciones Exteriores (1916-1919) y Presidente de la República (1919-1923) por el Partido Colorado.



Cuareim (o *Quaraí* en portugués) y la visita de Lauro Müller¹³ en 1915, la aprobación por parte de la Cámara de Representantes de la designación de la delegación oficial a Río de Janeiro encabezada por el Canciller Brum en 1916 y el voto de simpatía de la Cámara de Diputados del Brasil al pueblo uruguayo en ocasión de esta visita. A partir de 1917 se estrechan aún más los vínculos con el Brasil con la firma del *Tratado de Arbitraje Obligatorio*, del *Tratado de Extradición de Criminales* y en 1918, con la celebración del *Tratado sobre Caracterización de Fronteras*, y *Tratado sobre Fijación y Liquidación de Deuda*.

Entre los años 1915-1919 en el contexto de la Primera Guerra Mundial, las relaciones exteriores de América Latina estuvieron dominadas por la rivalidad comercial entre las potencias que disputaban el control de los mercados de la región. Sin embargo, el Uruguay del Presidente Feliciano Viera y el Brasil de Venceslau Brás (1914-1918) no fueron afectados por este periodo cargado de episodios conflictivos a nivel mundial. Por el contrario, el permanente enfrentamiento europeo coincidió con un importante desarrollo económico y también político de los dos países.

En lo que a las relaciones uruguayo-brasileras respecta, durante la primera guerra mundial se consolidó la cooperación con la firma de varios acuerdos de derecho internacional sobre arbitraje, regulación de extradición de criminales y suspensión de una deuda injusta para el Uruguay. También hubo avances en los temas económicos, sanitarios, científicos y culturales. La firma de estos acuerdos coincidía con un nuevo dinamismo económico que involucraba a la región de frontera: proyectos de puertos sobre la costa atlántica, puentes binacionales sobre los ríos Yaguarón y Cuareim, extensión de líneas ferroviarias hasta la frontera y proyectos de emprendimientos productivos eran indicadores de un optimismo que contrastaba con el sombrío cuadro de la guerra (JACOB, 1988, p. 25-52). A continuación, se analizan los acuerdos más importantes y sus repercusiones posteriores.

¹³ Lauro Severiano Müller (1863-1926). Funcionario diplomático, militar y político brasilero. Ministro de Relaciones Exteriores (1912-1917).



Fronteras

El 27 de Febrero de 1916, en Río de Janeiro, el Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil Lauro Müller, y el Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay Baltasar Brum, actuando en su calidad de Plenipotenciarios, firman la *Convención para la mejor caracterización de la frontera entre la República Oriental del Uruguay y los Estados Unidos del Brasil*.

El 1º de octubre del mismo año, el diario montevideano *El Día*, vocero del oficialismo, ya advertía en su columna *Interior* que:

La delimitación clara y precisa de las fronteras constituye uno de los problemas fundamentales en todo Estado que se precie de una organización estable; y no puede ser de otro modo desde que la incertidumbre de los límites, la existencia de zonas litigiosas, así como la vaguedad en el título jurídico de las posesiones territoriales representaban la causa inherente de enojosas controversias internacionales en cuya solución no siempre predominan los altos dictados de una serena justicia basada en el respeto igualitario de todas las soberanías” (EL DÍA, 10/10/1916, p. 2).

Un año más tarde, en mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea Nacional del 16 de Febrero de 1917, Feliciano Viera subrayaba que la delimitación fronteriza de aquella época se prestaba a confusiones que daban lugar a incidentes de jurisdicción o atentatorios de la soberanía. En este sentido, Viera expresaba que una frontera bien caracterizada garantiza la tranquilidad pública, suprimiendo conflictos frecuentes que perturbaban las mejores relaciones entre dos países amigos. (URUGUAY, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1917, p. 130).

Esta Convención – con ánimo de mejorar la caracterización, control y fiscalización de la frontera – prevé en su preámbulo la creación de una Comisión Mixta para la reparación de los marcos viejos deteriorados, la construcción de nuevos marcos intermedios y otras operaciones para regularizar la situación del área fronteriza comprendida entre el Paso General del Arroyo Chuy y el Paso General del Arroyo San



Miguel, y el marco internacional de la Sierra de Aceguá y el 49° marco pequeño, localizado entre el Arroyo Invernada en las vertientes del río Cuareim (URUGUAY, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1917, p. 131).

Además, la Convención determinaba que en las ciudades y poblaciones limítrofes y en las zonas de frontera de mucho tránsito, los Delegados harían estudios y proyectos de las obras y caminos internacionales necesarios para facilitar la circulación y su vigilancia. Aprobados esos proyectos, estudios y presupuestos, las Altas Partes Contratantes tomarían las medidas necesarias para que los propietarios linderos con la línea de frontera retrocedieran o modificaran sus edificaciones, alambrados o cercas. La Convención preveía también que ambos países mandarían proceder en común al estudio de la región comprendida entre Yaguarón, Río Branco y la desembocadura del Cuareim, con el fin de preparar un mapa general de América del Sur (URUGUAY, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1917, p. 134). Días después que el Presidente de la República comunicara el texto del tratado celebrado *ad referéndum* para su correspondiente sanción por parte del Cuerpo Legislativo, *El Día* publicaba:

[...] se trata de un acuerdo internacional conveniente y útil para los dos países signatarios. La actual línea de demarcación no se halla bien caracterizada y se presta, en consecuencia, a fáciles equívocos. Sea por mala disposición de los mojones, sea porque media una distancia demasiado grande entre un marco y otro, sea en-fin porque la topografía del suelo lo permite, en dichas condiciones, una delimitación de fronteras visibles y clara, lo cierto es que nuestra línea con el Brasil adolece de una gran imprecisión, lo que puede dar motivo a interminables incidentes internacionales cuando no a conflictos serios de graves y peligrosas consecuencias. Todo lo que haga, para evitar pues esos posibles entredichos entre países amigos, como los de este caso, debe ser acogido con complacencia general [...] El tratado cuya aprobación se solicita al cuerpo legislativo tiene por objeto la caracterización inconfundible de la línea fronteriza entre el Brasil y nuestro país, por lo cual merecerá, sin duda, la sanción, favorable de ambas Cámaras. (EL DÍA, 19/02/1917, p. 6).



Extradición de Criminales

En ocasión de la visita oficial de la delegación uruguaya a Rio de Janeiro, se firma el *Tratado de Extradición de criminales entre la República Oriental del Uruguay y la República de los Estados Unidos del Brasil*. El mismo fue celebrado entre los Ministros de Relaciones Exteriores del Brasil y del Uruguay en Rio de Janeiro el 27 de Diciembre de 1916.

En su mensaje a las Cámaras Legislativas, Viera explicaba que el 15 de mayo de 1903 había sido denunciado el Tratado de Extradición de 1851 y presentaba para la aprobación el nuevo Tratado firmado con Brasil, el cual era resultado de las negociaciones de 1914. En su elaboración se tomaron en cuenta los conceptos de los especialistas en Derecho Internacional y las necesidades “sui generis” de nuestra vida fronteriza (URUGUAY, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1917, p. 35). Indicaba el Presidente Viera:

La sanción de este Tratado, que fue recomendado por el Congreso Rural reunido el año último a iniciativa de la Asociación Rural del Uruguay, será grandemente beneficiosa para la garantía de la vida y de la propiedad en la frontera, que están actualmente expuestas a múltiples excesos, por la impunidad de que gozan los delincuentes, pues por el solo hecho de cruzar la línea divisoria tienen un asilo seguro en el otro país (URUGUAY, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1917, p. 135).

El tratado señala que las partes contratantes entregarían los delincuentes en tránsito por los respectivos territorios o refugiados en ellos, siguiendo las siguientes condiciones: que la parte reclamante tuviera competencia para procesar y juzgar el delito que motivara el pedido; que el delito o infracción – cometido antes o después de la celebración del Tratado – fuera de carácter común; que el criminal ya estuviera procesado o condenado como autor, co-autor o cómplice; que la pena aplicada fuera como mínimo, de un año de prisión, tanto para procesados como para condenados; que la parte solicitante presentara documentación que justificase la criminalidad del acusado o



autorizara un juzgamiento único (URUGUAY, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1917, p. 138-139).

Este tratado abordaba también los casos en que no se concediera extradición, y temas como detención provisoria, documentos necesarios para solicitar extradición, plazos requeridos, actuación en caso de fuga del acusado, entrega de criminales, gastos, comunicación, y envío de agentes de policía y particulares autorizados.

Cubriendo la misión diplomática al Brasil, un enviado de El Día, relataba claramente en la nota titulada “La misión al Brasil. Los homenajes a nuestra embajada” el clima de simpatía y cordialidad con que se agasajó a la delegación uruguaya durante su estadía en Brasil. En aquella ocasión, el periodista transcribía las palabras del Presidente Brás en esa ocasión:

Es con la mayor sinceridad que manifiesto mi viva satisfacción por vuestra visita y la de vuestra ilustre comitiva, a la patria brasilera. Sube de puntos esa satisfacción compartido por el Gobierno y por el pueblo brasilero, cuando se evidencia que el nuevo testimonio de la antigua amistad que vos traéis, es la expresión real de los sentimientos cordiales de toda la nación uruguaya, elocuentemente representada aquí por miembros eminentes de sus altos gobiernos, de su notable parlamento y de su valeroso ejército. La correspondencia de ese sentir que habéis encontrado en el pueblo de esta capital y existe en el corazón de todos los brasileros, la de robustecer aún más vuestra convicción de que el Brasil y el Uruguay, aliados en el pasado, no podrían dejar, en el presente, de estar dedicados, por el pensamiento y por el corazón a las obras que los aproximen cada vez mas de las Repúblicas hermanas de nuestro continente y que le conserven las excelencias de una paz inquebrantable y los beneficios de un constante progreso (EL DIA, 28/12/1916, p. 4).

En la misma publicación, se transcribían las palabras del Canciller Brum, quien se declaró admirador del genio brasilero y de su notable espíritu de justicia y de bien y



agregó en clara referencia al Tratado de 1909 y su negociador en Brasil, el Barón de Rio Branco:

... siete años han transcurrido desde que el Brasil firmó con mi patria el nuevo tratado de Límites [...] donde vuestro país dio al mundo [...] ejemplo de conducta internacional. La firmeza de vuestro proceder a través de los años y la escrupulosidad manifestada en la ejecución del convenio, revelan que él [...] fue acción de la voluntad racional consciente y libre, inspirado efecto de esa alta cultura moral que constituye la forma más ilustre de vuestra actuación. No es de extrañarse [...] que las relaciones entre el Brasil y el Uruguay continúen siendo inalterables y que jamás se agote nuestro anhelo de perfeccionar cada vez más; y si ayer pudimos rectificar en paz y armonía nuestras fronteras [...] estoy seguro que nos será siempre fácil ponernos de acuerdo en convenios que complementen nuestra situación, estimulando nuestras relaciones comerciales y sociales y asegurando para siempre la solución equitativa y pacífica de cualquier conflicto a que abocarnos la imperfección humana (EL DIA, 28/12/1916, p. 4).

La posición uruguaya sobre arbitraje: de La Haya al Tratado con Brasil

La propuesta que Uruguay presentara en La Haya en 1907 desarrollaba con una proyección internacional la práctica ya establecida de incluir la cláusula de arbitraje obligatorio en varios tratados bilaterales celebrados con posterioridad al firmado con Paraguay en 1883 como estrategia para fortalecer su autonomía, reducir la vulnerabilidad del exterior y limitar las intervenciones de diplomáticos extranjeros en asuntos nacionales (CLEMENTE, 2005).

Estos antecedentes confluyeron en la formulación de la llamada doctrina de arbitraje amplio, decididamente impulsada durante la segunda presidencia de Batlle y



Ordoñez y sus sucesores, Vieira y Brum. Cabe destacar que esta doctrina no representaba únicamente el pensamiento del Partido Colorado pues importantes figuras del tradicional opositor Partido Nacional tales como Alfredo V. Acevedo¹⁴, Aureliano Rodríguez Larreta¹⁵ y Martín C. Martínez¹⁶ compartían esos principios (AROCENA, 1984, p. 158-160). Independientemente de la caracterización del hecho, esta tuvo cierta relevancia para la posterior evolución del Derecho Internacional (TURCATTI, 1981, p. 90).

La Convención de Arbitraje General Obligatorio con Brasil

El claro acercamiento entre ambas naciones, hizo posible que los Ministros de Relaciones Exteriores ese mismo 27 de diciembre de 1916 firmaran la *Convención de Arbitraje General Obligatorio* tomándose como modelo el acuerdo que se había signado con Italia dos años antes. Su contenido fue calificado como la fórmula más avanzada del arbitraje, por cuanto se sometería a ella cuestiones de cualquier naturaleza que no pudieran arreglarse por la vía diplomática, incluyendo la posibilidad de aceptar la sentencia del tribunal de La Haya, en caso de divergencia en la designación de árbitro (AROCENA, 1984, p. 158).

Como reflejo una vez más del buen relacionamiento con Brasil, en mensaje oficial a la Asamblea Nacional del 16 de Febrero de 1917, Feliciano Viera afirmaba que esta Convención, - que fuera propuesta por el Señor Canciller Müller en ocasión de su visita a Montevideo- podía contarse entre los actos internacionales de mayor trascendencia que en los últimos años había realizado Uruguay.

¹⁴ Alfredo Vásquez Acevedo (1844-1923). Jurista y político uruguayo. Fue Senador (1899) y posteriormente Diputado de la República por el Partido Nacional, presidió la Asamblea Constituyente en 1917.

¹⁵ Aureliano Rodríguez Larreta (1843-1923). Abogado y político uruguayo, destacado miembro del Parlamento por el Partido Nacional.

¹⁶ Martín Casimiro Martínez Fagalde (1859-1946). Abogado, pedagogo y político uruguayo. Diputado de la República en varias ocasiones por el extinto Partido Constitucional. Ministro de Hacienda del gobierno de Batlle y Ordoñez (1903-1904) y de Feliciano Viera (1916). Disuelto su partido, adhirió al Partido Nacional.



Y justificaba que para comprobar la exactitud de este acierto bastaría que, mientras ese Tratado estuviera vigente, fuera imposible la guerra entre los países signatarios y que las cuestiones pendientes entre ellos – hasta los actos más graves – aun aquellos que afectaran vitales intereses del pueblo, pudieran ser resueltos por el arbitraje. En este mensaje, el Presidente uruguayo concluía:

Cuando un país tan poderoso como el Brasil se decide a firmar un Tratado de tal naturaleza, demuestra, incontestablemente, su amistad hacia nosotros, la sinceridad de sus ideas pacifistas y su profundo respeto por las normas de derecho de gentes. El Brasil acentúa así, una vez más, la nobleza de su política internacional, de que ya dio tan plectro ejemplo con el Tratado de Condominio de las aguas del río Yaguarón y laguna Merín. Juzgo innecesario entrar a hacer mayores comentarios sobre los fundamentos del arbitraje amplio, porque tal asunto fue detenidamente estudiado cuando el Poder Legislativo aprobó una Convención análoga suscripta con Italia (URUGUAY, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1918, p. 124-125).

En este marco, cabe destacar que tanto Uruguay como Brasil eran “naciones adherentes a la Convención de Julio de 29 de 1899 y signatarias de la de 18 de Octubre de 1907, ambas ajustadas en La Haya con el fin de obtener la solución pacífica de los conflictos internacionales”, y que en la voluntad de negociar la *Convención de Arbitraje General Obligatorio*, ambos países actuaron de conformidad con el derecho que les era facultado por la primera y segunda convención, citadas anteriormente (URUGUAY, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1918, p. 127).

En referencia a la Convención bilateral, se sustenta allí la imposibilidad de renovación de las cuestiones resueltas anteriormente entre las Altas Partes contratantes. En tal caso, el arbitraje se limitaría exclusivamente a las cuestiones que se suscitaran sobre la validez, interpretación y cumplimiento de estas soluciones ya acordadas. Referido al árbitro de la Convención, se determinaba que esta función sería confiada a un Jefe de Estado, o Presidente de una Corte o Tribunal Superior de Justicia, o sea, un individuo notoriamente versado en la materia del litigio (URUGUAY, Ministerio de



Relaciones Exteriores, 1918, p. 127-128). También menciona cuestiones referidas a la necesidad de un compromiso especial para designar el árbitro en cada caso especial, a la inaplicabilidad de cuestiones que se suscitaren entre ciudadanos de uno de los dos países y un Estado miembro de la Convención, y a la renovación del Tratado cada cinco años en caso que no fuera este denunciado por una de las Altas Partes Contratantes.

Dando continuidad a su espíritu optimista en lo referido a las relaciones bilaterales y con el claro objetivo de presionar el cuerpo legislativo uruguayo, el diario “El Día” publicaba:

Si un precedente en exceso significativo como el tratado de condominio de las aguas del río Yaguarón y laguna Merín, no hubiera consagrado ya al Brasil como a un país eminentemente pacifista, reconocedor del derecho y vinculado con nosotros por una amistad sincera é insospechable, bastaría la firma de este tratado –que es una fórmula de la estricta justicia, establecida á despecho de las diferencias territoriales y del factor material de la fuerza- para acreditar la noble inspiración y el espíritu elevado y ecuánime que determina los actos internacionales de ese país hermano [...] El tratado suscrito con Brasil adquiere una importancia mucho mayor por tratarse de un país limítrofe con el cual son mas posibles y fáciles los desacuerdos, por razón de la misma vecindad. Y es, precisamente, por esa misma circunstancia y por tratarse de una nación poderosa como Brasil, que una actitud se hace acreedora de todo elogio, desde el momento que deja librado el fallo de todos los puertos futuros a un arbitraje obligatorio, creando así con nuestro país una situación internacional de plena igualdad, con prescindencia absoluta de fueras materiales, extrañas al derecho [...] No es aventurado afirmar que un pacto tan importante y concertado en condiciones tan simpáticas, ha de merecer el apoyo entusiasta del cuerpo legislativo, á cuya resolución y estudio se les acaba de someter (EL DIA, 20/02/1917, p. 4).

En este contexto, fue relevante la actuación del Canciller Brum en la negociaciación de acuerdos de arbitraje obligatorio con otros países. Además de los



tratados firmados con Brasil e Italia, en 1918 Uruguay celebró acuerdos similares con Francia e Inglaterra. Este compromiso de Uruguay con el arbitraje contribuyó a la proyección internacional de Uruguay tanto como su participación en conferencias internacionales.

El Tratado sobre Fijación y Liquidación de Deuda

Otro acontecimiento de importancia para la cooperación bilateral fue la firma del *Tratado sobre Fijación y Liquidación de Deuda* firmado en Río de Janeiro el 22 de Julio de 1918 y rectificado el 12 de Diciembre del mismo año.

En su preámbulo, el tratado enuncia que los presidentes de Uruguay y Brasil, animados por el deseo de fortalecer, cada vez más los lazos de amistad que unían históricamente sus respectivos países resolvieron celebrar un Tratado para establecer y liquidar amigablemente la deuda que Uruguay mantenía pendiente con el Brasil (URUGUAY, Documentación y Antecedentes Legislativos Tomo V, 1994, p. 263).

En su artículo 1º estipulaba que la deuda total uruguaya era fijada, de común acuerdo en la suma de cinco millones de pesos en moneda nacional uruguaya (\$5.000.000.00), equivalente, a un millón sesenta y tres mil seiscientos veintinueve libras esterlinas, y se acordó que este dinero sería aplicado a obras de mutuo beneficio en las fronteras de ambas naciones, dentro de las siguientes normas: en un punto de la frontera uruguayo-brasileña, y como principal acción de esta deuda, sería fundado y mantenido un Instituto de Trabajo, el cual, bajo los auspicios de los dos Gobiernos, y en las lenguas española y portuguesa, recibirían uruguayos y brasileños - en igual número - instrucción científica y profesional principalmente referida a “industrias de praderas”; este Instituto de Trabajo debería estar listo para funcionar a partir de dos años después de haberse dado comienzo a sus obras, cesando con ello las funciones de los Altos Comisarios. Además de la instalación de este centro educativo, el Gobierno de Uruguay construiría un puente internacional sobre el río Yaguarón entre las ciudades fronterizas de Rio Branco (Uruguay) y Yaguarón (Brasil), destinado al tránsito, pasaje de peatones, jinetes y



vehículos de cualquier clase y transporte ferroviarios. El saldo integro de esa nueva deuda formaría un patrimonio o fondo de renta, que se aplicaría al sostenimiento de la fundación docente y a la conservación del puente internacional (URUGUAY, Documentación y Antecedentes Legislativos Tomo V, 1994, p. 264-267).

La construcción fue inaugurada en 1930 con el nombre de Puente Internacional Barón de Maúa, en homenaje al aristocrático banquero brasileño; fue el primer puente internacional que tuvo Uruguay y tuvo el privilegio de ser, en la época, el más largo de Sudamérica.

Este tratado puso fin a las prologadas negociaciones por la deuda que venían arrastrándose desde el siglo anterior. El parlamentario opositor al gobierno, Eduardo Rodríguez Larreta afirmó en aquella ocasión:

La deuda con el Brasil, sin liquidarse, sin arreglarse, era una amenaza que pesaba constantemente sobre nuestro país. Era un arma que el Brasil tenía en todos los momentos para hacerla pesas cuando se le ocurría que podía convenir a su política (...) Cuando sobrevenía un conflicto, cuando se producía una guerra civil y el Brasil creía conveniente inmiscuirse en nuestras cosas como lo ha hecho siempre, entonces el Ministro brasileño se presentaba en la Casa de Gobierno y suscitaba nuevamente la discusión sobre la deuda que teníamos con aquel país. Así es que, Señor Presidente, para mí es un día de fiesta nacional aquel que se diga que este asunto está arreglado, que debemos tres o cuatro o cinco millones de pesos al Brasil y que se los vamos a pagar en una forma determinada (TURCATTI, 1981, p. 43-44.).

Y subrayaba:

Lo que yo no celebro porque es falso, es que la deuda que hemos contraído con el Brasil haya sido en virtud de luchas comunes de estos dos países por la libertad. Eso no es exacto [...] todas esas deudas, todos esos tratados de subsidio, en vez de ser la historia de las glorias comunes del Brasil y de la República Oriental del Uruguay, son la



historia de las vergüenzas y de las humillaciones (TURCATTI, 1981, p. 43-44).

En opinión de Turcatti, las duras palabras del legislador nacionalista constituían un llamado para el Partido Colorado que estaba en el gobierno, el cual, al culminar con éxito un proceso diplomático, perdía de vista el alcance real de los antecedentes de una situación entendida como negativa para el país (TURCATTI, 1981, p. 45).

El 1° de Marzo de 1919, el ex Ministro de Relaciones Exteriores Brum, actor de trascendental importancia en las relaciones con Brasil, asumió la Presidencia de la República, continuando la línea política iniciada por Batlle y Ordoñez, y dando vital importancia a las relaciones exteriores del país.

Reflexiones finales

Los tratados celebrados con Brasil durante este periodo han sido testigos de la estrecha cooperación entre ambas naciones. Estos acuerdos fueron firmados en tiempos en que el derecho era violentado de manera reiterada pero muchos idealistas albergaban la esperanza de fortalecer la paz y desterrar la guerra.

La celebración de estos tratados contribuyó a que Uruguay fortaleciera su propia identidad en el concierto mundial. A pesar de su joven tradición diplomática, la estabilidad que ganó el país durante el *batllismo* y el reconocimiento de la agenda exterior por parte de la ciudadanía, hicieron posible que el país se proyectara hacia un espacio de acción hasta entonces desconocido, obteniendo logros jamás alcanzados hasta el momento.

Caracterización fronteriza, extradición de criminales, arbitraje obligatoria y liquidación de deuda, fueron los temas más importantes que estuvieron presentes en la agenda exterior uruguayo-brasilera, y esto es por muchos, considerado un triunfo de la reciente diplomacia del Estado uruguayo, estrechamente vinculado al proceso de



modernización del Estado, pero también del Barón de Rio Branco y su doctrina para con el continente.

Referencias bibliográficas

ABADIE AICARDI Oscar. **Guía para la documentación histórica diplomática sobre el Brasil en los archivos del Uruguay (1829-1950)**. Montevideo: s/e, 2005.

AROCENA OLIVERA Enrique. **Evolución y apogeo de la diplomacia uruguaya, 1828-1948**. Montevideo: s/e, 1984.

BRASIL, Embajada (Uruguay). **100 años del Tratado entre la República Oriental del Uruguay y los Estados Unidos del Brasil**, modificando sus fronteras en la laguna Merín y el Río Yaguarón y estableciendo principios generales para el comercio y navegación en esos parajes. 1909-2009. Montevideo: Tradinco, 2009.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 4ª Edição revista e ampliada. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012

CLEMENTE, Isabel. La región de frontera Uruguay-Brasil y la relación binacional: pasado y perspectivas. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, v. 19, p. 165-184, 2010.

_____. Política exterior de Uruguay, 1830-1985. Tendencias, problemas, actores, agenda. **Serie Documentos de Trabajo**, Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, 2005. Disponible en: [<http://www.fcs.edu.uy/archivos/69%20ISABEL%20CLEMENTE%20Documento%20Trabajo%2069.pdf>], acceso en: 30/09/2013.

CORONEL, Luis Eduardo. **1904: Aparicio Saravia y los diplomáticos**. Montevideo: Impresora Tradinco, 2009.



DEMASI, Carlos. **La lucha por el pasado: historia y nación en Uruguay.** Montevideo: Trilce, 2004.

DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. A política platina do Barão do Ríó Branco. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 43 n.º. 2, p. 130-149, 2000.

EL DÍA. El Tratado de Arbitraje, p. 4, n.º 10.252, 1.º época, año XXX, 2.º época, año XXVII, rollo N.º419. Montevideo: 20/02/1917.

_____. Interior, El Último Tratado, p. 6, n.º 10.251, 1.º época, año XXX., 2.º época, año XXVII, rollo n.º419. Montevideo: 19/02/1917.

_____. La Misión al Brasil. Los homenajes a nuestra embajada, p. 4, n.º 10.195, 1.º época año XXX, 2.º época año XXVII, rollo n.º 419. Montevideo: 28/12/1916.

_____. Portada, p. 2, n.º10.110, 1.º época, año XXVIII. 2.º época, año XXV, Montevideo: 10/10/1916.

_____. S/n. p, 4, n.º 10.253, 1.º época, año XXX, 2.º época, año XXVII, rollo n.º 419. Montevideo: 21/02/1917.

JACOB, Raúl. **Modelo batllista: ¿Variación sobre un viejo tema?** Montevideo: Ed. Proyección, 1988.

LACALLE, Carlos. **El Partido Nacional y la política exterior del Uruguay.** Montevideo: Impresora Cordón, 1990.

MANINI RÍOS, Carlos. **Anoche me llamó Batlle.** Montevideo: Imprenta Letras, 1973.

NAHUM Benjamín. **Historia Uruguaya. Tomo VI, 1905-1929: La época batllista.** Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2007.

PEIXOTO, Renato Amado. “Depois aconteça o que acontecer”: por uma rediscussão do caso Panther e da política externa de Ríó Branco. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n.º1, p. 44-66, 2011.



RODRÍGUEZ ALONSO, María Mercedes; CABRERA Ana María Ruiz. **Bibliografía de la prensa periódica de Montevideo 1906-1930**. Montevideo: El Galeón, 1990.

SANTOS, Luis Carlos Villafañe. **O evangelho do Barão: Ríó Branco e a identidade brasileira**. São Paulo: Ed. Unesp, 2012. SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de. **O Barão do Rio Branco no Centenário de sua Morte: Memória, Inspiração, Legado**. Brasília: Itamaraty, 2012.

Disponible en:

[<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/outras-autoridades/o-barao-do-rio-branco-no-centenario-de-sua-morte-memoria-inspiracao-legado-brasilia-10-2-2012>], acceso en: 30/09/2013.

TURCATTI, Dante. **El equilibrio difícil: política internacional del batllismo**. Montevideo: Arca, 1981.

URUGUAY, Ministerio de Relaciones Exteriores. Barón de Ríó Branco: a cien años de su asunción. In: Seminario Barón de Ríó Branco. MRREE, 2002. Montevideo: Ediciones del Instituto Artigas del Servicio Exterior, 2003.

_____. **Boletín del Ministerio de Relaciones Exteriores**. Montevideo: MRREE, 1915.

_____. **Boletín del Ministerio de Relaciones Exteriores**. Montevideo: MRREE, 1916.

_____. **Boletín del Ministerio de Relaciones Exteriores**. Montevideo: MRREE, 1917.

_____. **Boletín del Ministerio de Relaciones Exteriores**. Montevideo: MRREE, 1918.

_____. **Boletín del Ministerio de Relaciones Exteriores**. Montevideo: MRREE, 1919.

_____. **Cartas Rogatorias, etc.** Acuerdo Uruguay-Brasil para que sean aceptadas en idiomas de ambos países. Caja Nº 871, Año 1919. Montevideo: MRREE, 1919.

_____. **Virgilio Sampognato. Delegado del Uruguay para la ejecución de la Convención de Caracterización Fronteriza con el Brasil**. Caja Nº 949, Año 1919. Montevideo: MRREE, 1919.



URUGUAY, Documentación y Antecedentes Legislativos. **Tratados y Convenios Internacionales suscritos por Uruguay en el periodo Enero de 1908 a Diciembre de 1917, Tomo IV.** Montevideo: Secretaría del Senado, 1994.

_____. **Tratados y Convenios Internacionales suscritos por Uruguay en el periodo Enero de 1918 a Diciembre de 1922, Tomo V.** Montevideo: Secretaría del Senado, 1994.

VANGER, Milton. **José Batlle y Ordóñez.** El creador de su tiempo. Montevideo: Ediciones Banda Oriental, 1992.

Recebido em 30/09/2013; aprobado em 10/02/2015.