



## **Estudio del CURI**

### **RECORDANDO LOS PRIMEROS TRATADOS INTERNACIONALES DE LA REPÚBLICA**

**Embajador Dr. Agustín Espinosa**

*Consejo Uruguayo  
para las Relaciones Internacionales*

*26 de abril de 2017*

*Estudio N° 3/17*

El CURI mantiene una posición neutral e independiente respecto de las opiniones personales de sus Consejeros. El contenido y las opiniones de los “Estudios del CURI” y “Análisis del CURI” constituyen la opinión personal de sus autores.

# **RECORDANDO LOS PRIMEROS TRATADOS INTERNACIONALES DE LA REPÚBLICA**

Por Embajador Dr. Agustín Espinosa

## **INDICE**

- I. La Historia de los Tratados*
- II. La Sociedad diplomática del siglo XIX*
- III. El Primer Tratado*
- IV. El Uruguay de 1830 y su “afirmación de ser internacional”*
- V. Los primeros negociadores*

### **I. La Historia de los Tratados**

Estas son algunas reflexiones sobre la historia de los primeros tratados internacionales negociados y firmados por nuestros diplomáticos a partir de la independencia. Académicos y colegas diplomáticos mucho y muy bien han escrito sobre este tema. Baste recordar a Felix Polleri Carrio, Héctor Gros Espiell, Felipe Paolillo, José Luis Bruno, por citar sólo algunos. Por lo tanto nos limitaremos a dejar constancia en estas breves páginas, de algunas reflexiones personales sobre lo que significó la aventura extraordinaria de los primeros diplomáticos de la República, que pretendieron, a veces con éxito y otras no tanto, de alcanzar compromisos jurídicos internacionales con las grandes naciones de su tiempo, que le permitieran a la joven República insertarse en la comunidad internacional de la primera mitad del siglo XIX. Enrico Serra, en su “Introduzione alla storia dei Trattati e alla Diplomazia”, nos decía que la Historia de los Tratados debía considerarse una materia histórica en cuanto examina el Tratado como un hecho histórico necesario para la valoración de una determinada situación política y social.

El Tratado permite registrar un momento conclusivo en las relaciones entre los Estados, una relación de fuerza y de intereses entre dos o más miembros de la comunidad internacional, como lo fueron, por ejemplo el Tratado de Versalles o la Carta de San Francisco, en el siglo pasado, o el Tratado de Unasur en este siglo. Los tratados registran la dinámica del momento histórico en el que se negocian y se concluyen, y esta dinámica puede ser espiritual, económica, militar, demográfica, etc. Los tratados “congelan” la dinámica de ese momento histórico, por lo cual fatalmente, en algún momento deberán ser revisados y esa revisión podrá ser pacífica o cruenta, pero al final se culminarán con otro Tratado. Si consideramos estos dos tratados, confrontándolos y resaltando sus diferencias, se pueden valorar las mutaciones ocurridas en las relaciones entre dos o más miembros de la comunidad internacional.

Es este sentido el estudio de los Tratados se convierte en una fuente histórica, que nos conduce directamente al estudio de la política internacional, que se propone reconstruir el comportamiento de uno o más Estados en el área de la política exterior, comportamiento que encuentra en el Tratado (en su acepción más amplia) la sanción jurídica. Es en este sentido que encaramos la historia de los Tratados; no como un “hecho jurídico” (aunque demás está decir que el conocimiento jurídico y en particular del derecho internacional sean indispensables para valorarlo adecuadamente) sino como un “hecho histórico”. En esta misma línea de pensamiento, el Profesor Felipe Paolillo ya afirmaba hace varias décadas, en su “Curso de Historia de los Tratados”, que mientras que el Derecho Internacional estudia los tratados como fuente de obligaciones jurídicas internacionales, la historia de los Tratados investiga la realidad histórica que ha provocado la celebración de un Tratado determinado, y la realidad histórica sobre la que ese Tratado ha actuado como elemento determinante.

Es en esta perspectiva que trataremos de resumir el comportamiento internacional del Uruguay inmediatamente después de su independencia, en relación a los primeros Tratados negociados por una novel Cancillería que debutaba, en momentos muy inciertos y con enormes limitaciones, guiando los primeros pasos de una pequeña nación soberana ubicada en su sub-continente periférico a los centros de poder del mundo de la primera mitad del siglo XIX.

## II. La Sociedad diplomática del siglo XIX

En el siglo XIX se dieron grandes cambios sociales y tecnológicos en Europa que inevitablemente tuvieron un impacto sobre la manera de conducir las relaciones diplomáticas. Tres de ellos parecen tener una relevancia particular.

En primer lugar, la política exterior durante ese siglo se fue convirtiendo en tema de interés para la opinión pública, especialmente las clases medias. En segundo lugar, el desarrollo de los medios de comunicación vino a revolucionar las prácticas diplomáticas haciéndolas más rápidas y más seguras. Y con ello el diálogo diplomático se volvió más intenso y más “indiscreto”. El tercer acontecimiento fundamental para entender la diplomacia en el siglo XIX, fueron las consecuencias políticas, sociales y económicas de la expansión de Europa.

La transformación de un mundo centrado en Europa, a un mundo con fronteras cada vez más lejanas, se realizaba paulatinamente. Por un lado, los ingleses y los ibéricos se habían instalado en el Hemisferio Occidental, donde la mayoría de los Estados ya eran independientes, aunque seguían manteniendo importantes relaciones con Europa por su herencia cultural y comercial. La insaciable demanda de materias primas y de mercados generada por la revolución industrial, sumadas a la atracción ejercida por los productos europeos sobre los nativos de las colonias y de las ex colonias, a la supremacía marítima de Inglaterra y de Francia, y a la convicción de la superioridad moral e intelectual europea, se concretó en una colonización desenfrenada.

El Concierto de Naciones, que nació del Congreso de Viena de 1815, y que se mantuvo hasta pasada la mitad del siglo XIX, fue el principal instrumento para regular las crisis políticas de Europa, a través de un sistema de conferencias diplomáticas *ad hoc* entre las mismas. Fue en ese marco que la práctica diplomática europea fue burocratizándose y profesionalizándose a través de Ministerios dedicados exclusivamente a la conducción de las relaciones internacionales y al manejo de la diplomacia.

Esas Cancillerías europeas, sin embargo, permanecieron siendo un coto reservado de la aristocracia, casi a todo lo largo del siglo XIX, a pesar de que la creciente democratización de la vida política en esos países comenzaba a abrir espacios a nuevas clases sociales para que pudiesen ser formadas y aspirar a

ingresar al servicio diplomático. Aparecerán así en las principales capitales europeas las primeras academias diplomáticas, donde los jóvenes se formaban en derecho internacional, lenguas extranjeras, economía, etc...

Los diplomáticos europeos y estadounidenses realizaron, después del Congreso de Viena de 1815, las primeras tentativas para regularizar mediante Tratados, sus inmunidades y privilegios, principalmente entre los nuevos Estados que nacían en América Latina y en el Medio y Extremo Oriente. Estos Tratados ya consagraban el principio de reciprocidad como la base de los privilegios e inmunidades, e incluían también la cláusula de la nación más favorecida. Esta cláusula sirvió como instrumento de los europeos para obtener mayores concesiones a los nuevos Gobiernos de América Latina o de Asia, a cambio de reconocimiento internacional de su independencia, tan necesario para estos nuevos países: la cláusula también fue utilizada para obtener privilegios territoriales por parte de las potencias europeas en los Tratados que ya negociaban con gran profesionalidad. Estos Tratados nunca eran equitativos y proporcionaban, casi siempre, pretextos para que las naciones más poderosas intervinieran a su voluntad en los países más débiles. La mayor parte de las intervenciones diplomáticas europeas exigiendo compensación por daño a sus intereses económicos en los países latinoamericanos, se basaban en violaciones al derecho de los Tratados, derecho de los Tratados siempre interpretado según la conveniencia de las grandes potencias.

Sin embargo, los países latinoamericanos a lo largo del siglo XIX no sufrieron las consecuencias de los Tratados suscritos por las potencias europeas y los Estados Unidos con los países africanos y del Extremo Oriente (régimen de las Capitulaciones o Tratados impuestos después de una victoria), que perduraron hasta el siglo XX.

Es en este contexto que la novel diplomacia oriental debe moverse para garantizar su identidad internacional, por supuesto que con medios infinitamente más precarios que los que disponían las diplomacias de las grandes naciones, y por ello digna de toda nuestra admiración.

### **III. El Primer Tratado**

A pesar de que estas reflexiones corresponden a los primeros Tratados negociados por la República después de 1830, no podemos dejar de recordar aquí el primer Tratado celebrado entre el “ciudadano” José G. Artigas, Protector de los Pueblos Libres, y el Delegado del Comodoro Bowler, jefe de las Fuerzas Navales de su Majestad Británica en América del Sur, el Teniente de Navío Edgard Frankland, y firmado en Purificación en agosto de 1817.

El Tratado sobre seguridad del libre comercio entre Inglaterra y los “Puertos de la Banda Oriental del Río de la Plata” fue también firmado –como “testigo de honor”, según el léxico que emplearíamos hoy en la Cancillería- por el primer Cónsul británico en Buenos Aires Robert Staples. El Tratado se negoció en un mes (julio-agosto de 1817) tiempo récord para un Tratado de esta importancia. El texto del Tratado debió ser bilingüe dado que junto a Artigas había quienes conocían el idioma inglés lo suficiente como para una correcta interpretación. El profesor Simón Lucuix, que ha estudiado muy bien este Tratado, dice que estas personas podrían haber sido un médico inglés, llamado Allen, que acompañó un tiempo a Artigas, o su secretario Miguel Barreiro.

El Tratado consagraba dos principios fundamentales: la libertad de comercio y la libertad de navegación de los ríos comprendidos en el dominio oriental de Artigas, principios que han perdurado en nuestra política internacional hasta hoy. Aunque se ignora si este Tratado fue aprobado por el Foreign Office, Artigas entendió que el mismo entraba íntegramente en vigor con la sola firma del Teniente Frankland y del Cónsul Staples. El hecho es que a partir de su firma, el intercambio comercial entre Inglaterra y la Banda Oriental, y aún otras del Protectorado Artiguista, se rigió por las normas establecidas en dicho Tratado.

Más interesante aún, y es bueno recordarlo, es el hecho de que el entonces Cónsul de los Estados Unidos en Buenos Aires, Thomas Halsey, visitó a Artigas en Purificación en el momento de la firma del Tratado con Inglaterra y fue él quien seguramente lo difundió ante sus autoridades de Washington, por la importancia que dicho instrumento revestía para el comercio de la época y las consecuencias que el mismo podía provocar en las Provincias Unidas, España y Portugal. Lo curioso es que el propio presidente Monroe informó al Congreso de

su país sobre este Tratado y poco después los periódicos de Boston, Baltimore y Filadelfia le dieron publicidad *in extenso* y formularon comentarios tendientes a propiciar la celebración de acuerdos similares para garantizar una relación comercial más permanente y beneficiosa de los Estados Unidos con estas regiones y no permitir que el comercio inglés conquistara una posición de privilegio en el Río de la Plata.

En nuestro país no se le ha dado toda la importancia que este Tratado reviste para entender mejor las relaciones comerciales de Inglaterra con los pueblos que estaban bajo el Protectorado de Artigas. El hecho es que este Tratado de 1817 sirvió de modelo a los primeros Tratados de Paz, Comercio y Navegación que concretó Inglaterra con los demás países americanos a partir de 1825. Recordemos que el Uruguay, como Nación independiente, recién firmaría un Tratado de Comercio con Inglaterra en 1842, veintisiete años después del que firmara Artigas con esa nación en Purificación.

#### **IV. El Uruguay de 1830 y su “afirmación de ser internacional”**

“Nació en 1830 un pequeño país que contrastaba, como hoy, con la magnitud de sus vecinos. El territorio se hallaba despoblado y sus habitantes, que apenas llegaban a 74.000, estaban empobrecidos por el régimen de guerras que, con breves intervalos de calma, soportaba su territorio desde 1811. Las perspectivas de que su independencia se mantuviese eran magras”, como lo señala Ramón Díaz. Luis Alberto de Herrera sintetizaría en su obra “El Uruguay Internacional” esta situación, diciendo que “en los días iniciales nos agobiaban las tutelas”.

Nuestro colega Carlos Castells Montero, decía que “desde 1830, la República dedicó sus mayores esfuerzos a una diplomacia volcada a Europa, con el fin de afirmar su ser internacional y su independencia”.

Otro tanto asegura Carlos Baraibar, al decir que “pese a la lejanía geográfica y a las dificultades de comunicación existentes en aquella época, en este pequeño país sudamericano con sólo pocos años como Estado independiente, se manifestaba la voluntad de acercamiento, no aceptar las distancias geográficas, culturales e idiomáticas, como vallas para el conocimiento, cooperación y la amistad entre los pueblos”.

El stock vacuno no era superior al millón y medio de cabezas. Sin embargo, las tasas de crecimiento anual del comercio eran altas (8%). También el movimiento de buques en el puerto de Montevideo era muy importante (pero inferior al del puerto de Río Grande, en Brasil). Este crecimiento económico contrastaba con las conocidas turbulencias políticas, los problemas fiscales y las dificultades para encontrar una moneda confiable.

A todo esto había que sumarle las intervenciones extranjeras, que agregaban complejidad al panorama del Estado recién independizado.

Al decir de nuestro ex colega Enrique Arocena, “nacida la República de un estatuto impreciso, soportando la mala voluntad de sus signatarios en definir el Tratado de paz y la fijación de límites en ellos, necesitaba conectarse con los grandes centros de poder europeos, para reafirmar su soberanía y desarrollar su comercio”.

La idea, entonces, era de obtener el reconocimiento de la independencia por la comunidad internacional mediante la celebración de Tratados de Amistad, Paz y Comercio.

¿Pero con qué medios se contaba aquí para iniciar esa imperiosa necesidad de inserción internacional?

Con muy pocos. Vimos que en Europa ya existían Cancillerías muy profesionales, ocupando suntuosos palacios que perduran hasta hoy, disponiendo de grandes recursos materiales, conocimiento y personal altamente capacitado. Londres, por ejemplo, era en 1830 un centro financiero mundial, capital de la primera potencia industrial del mundo, ya con más de un millón de habitantes. En el Foreign Office desfilaban en esos años estadistas de la envergadura de Lord Aberdeen, Lord Palmerston y Lord Wellington. En ese año de 1830 se inauguraba entre Liverpool y Manchester la primera línea de ferrocarril del mundo. Menos de veinte años después, había 10.000 kms. de vías en Inglaterra. Recordemos que en 1840, los primeros barcos a vapor cruzarían el Atlántico norte, entre los puertos norteamericanos e ingleses, duplicando la velocidad del transporte marítimo a vela.

En el Imperio del Brasil, la realidad también era en 1830 muy diferente a la del Uruguay. En el Imperio del Brasil, la Cancillería brasileña ya disponía de un



reglamento diplomático y consular y poco después un moderno reglamento interno. Ya existía un concurso público para ingresar al servicio diplomático y este disponía de 20 diplomáticos en Río de Janeiro y del doble en el exterior. Río de Janeiro era una capital diplomática tan importante como la de las cortes europeas, con casi cuarenta diplomáticos y cónsules extranjeros acreditados permanentemente. La política exterior hacía parte del Estado y como tal era conducida profesionalmente por las instituciones creadas a estos efectos, sin que el Emperador interfiriera en la misma.

Grandes diplomáticos como el Barón de Ponte Ribeiro y el Barón de Penedo, eran en ese momento brillantes ejecutores de la política exterior del Brasil en América Latina y en Washington y Londres respectivamente.

En Montevideo, mientras tanto, la situación en que se encontraba el Gobierno de la República a partir de 1830 para enfrentar sus desafíos externos era muy diferente. La primera Cancillería, como nos lo recuerda Carlos Castells Montero, estaba integrada, por casi una década (1828-1838) por menos de diez funcionarios: el Ministro, dos a tres diplomáticos (llamados “Oficiales”), dos auxiliares, y dos o tres porteros y ordenanzas. Después de instalarse en una modesta casa de la Aguada, la Cancillería se ubicó en El Fuerte, denominación exagerada para un austero edificio de un solo piso que ocupaba la manzana donde hoy está la plaza Zabala y donde permanecería hasta fines de siglo. Tendría que pasar más de quince años (1846) para que esta modestísima Cancillería se dotara de su primer reglamento Diplomático y Consular, redactado por el Ministro Francisco Magariños, pero que lamentablemente no fue aprobado por la Asamblea de Notables (recién casi a fines de siglo -1884- nuestro país dispondría del primer reglamento en la materia).

El cuerpo diplomático en Montevideo después de la independencia se reducía a dos o tres agentes consulares de las principales potencias: Francia e Inglaterra, y sólo diez años después, nuestro país contaría con representaciones consulares en los principales puertos europeos, Nueva York y en tres puertos brasileños.

## V. Los primeros negociadores

Es a partir de 1833 que nuestro país comienza a enviar a sus primeros diplomáticos –verdaderos enviados extraordinarios y plenipotenciarios- a cumplir los objetivos de política exterior que ya hemos mencionado. Es así que se suceden las misiones, entre otras, de Lucas Obes, Francisco Muñoz, Juan Francisco Giró, Carlos Villademoros, Francisco Magariños y José Ellauri, cumpliendo significativas misiones en los primeros diez años de la República, todas ellas estudiadas con detenimiento por los especialistas en la materia.

Detengámonos a pensar en las asimetrías con que nuestros diplomáticos enfrentaban a las diplomacias de las grandes potencias en el cumplimiento de sus instrucciones. Primero las distancias: un viaje de Montevideo a Río de Janeiro insumía un promedio de 25 días, y un viaje de Montevideo a un puerto europeo, de dos a dos meses y medio. Segundo, los recursos puestos a disposición de los diplomáticos nacionales eran siempre escasos; siempre cuestionados por el Poder Legislativo e irrisorios frente a las demostraciones de poder de las cortes, tanto brasileña como europeas, con las cuales debían negociar. Tercero, las comunicaciones eran tan difíciles de ser empleadas en tiempo y forma, que impedían mantener un dialogo mínimo entre los enviados diplomáticos con sus autoridades en Montevideo (tanto era así que mientras José Ellauri negociaba y firmaba con Lord Palmerston en Londres en 1839 un Tratado de Amistad, Comercio y Navegación, el enviado británico en Montevideo negociaba y firmaba con el Canciller Francisco Vidal otro acuerdo similar en Montevideo!) Cuarto, la representación, modestísima o nula para los enviados plenipotenciarios de esta casi desconocida república sudamericana (“semi-civilizada” como la calificaba el Foreign Office hasta fines del siglo XIX), sin séquito, sin uniformes pomposos y sin condecoraciones, distintivos todos ellos todavía esenciales de las diplomacias aristocráticas post-Congreso de Viena de 1815.

Sin embargo, estos primeros diplomáticos uruguayos evidenciaron un coraje extraordinario, una gran seguridad en sí mismos y una enorme lealtad por la patria que representaban, tratando a toda costa de obtener Tratados que ayudaran a darle identidad internacional a la misma, pasando la mayoría de las veces sacrificios, necesidades y tal vez hasta humillaciones.

Pensemos en la aventura extraordinaria de estos primeros diplomáticos, a través del ejemplo de José Ellauri, que a partir de 1839 es designado Ministro Plenipotenciario residente en París, y concurrente en las Cortes de Londres, Turín, Madrid y Lisboa, con el cometido de profundizar los objetivos iniciados en gobiernos anteriores. Ellauri llega a Le Havre en el invierno de 1839, sólo, con poquísimos recursos pero provisto de plenos poderes amplísimos (no podía ser de otra manera) para celebrar los tratados que “estime conveniente”, y a partir de ese momento inicia un continuo periplo entre esas capitales hasta 1844. Primero viaja a Londres a negociar con Lord Palmerston en 1839 un Tratado de Amistad, Comercio y Navegación. A título anecdótico, pensemos que el mismo año que llegó el Dr. José Ellauri a Londres, en cumplimiento de su primer misión diplomática, llegaba a esa capital un personaje que sería clave en la historia económica de nuestro país, Irineu Evangelista de Souza, futuro Barón de Mauá, quien dedicó un año a estudiar la realidad inglesa, el capitalismo triunfante que Mauá quería llevar al Brasil, y que sin imaginarlo en ese momento, trajo después al Uruguay. No olvidemos que en esos momentos la Inglaterra de la flamante Reina Victoria había invertido en nuestro país más de lo que había invertido en China o Africa Occidental.

Después Ellauri se instala en París, acreditado ante la Corte de Luis Felipe I y desde allí viajó hacia las capitales de los reinos vecinos a negociar tratados similares. Los concluye con Francia en 1840 y con el Reino de Cerdeña en 1841. Similares intentos realiza con los Reinos de Portugal, Suecia, Bélgica, las ciudades libres de la Liga Hanseática y Washington, siempre desde su misión en París, aunque sin éxito. Llegó en 1841 a firmar un Tratado de Reconocimiento, Paz y Amistad con la España de Isabel II, que luego fue ampliado y firmado en Montevideo en 1846. Y como si fuera poco, firmó en 1842 un Tratado similar al firmado con Cerdeña, con el Reino de Dinamarca. Esta larga misión diplomática de Ellauri, confronta sus complejas negociaciones en solitario con las principales potencias del mundo en ese momento, con la acción anárquica del caudillismo por un lado y las ambiciones de los poderosos vecinos que comprometían la independencia de la República por otro.

Tenemos que recordar esta misión del Dr. Ellauri como la de un gran diplomático de la novel República en Europa, desarrollada en condiciones que hoy nos sorprenderían y que sería muy interesante conocer en más detalle.

Tengamos presente, por último, que durante la primera mitad del siglo XIX y bajo la Constitución de 1830, el proceso de elaboración de los Tratados incorporaba un requisito que complicaba enormemente el proceso de negociación de los mismos. La Constitución de 1830 requería, para iniciar las tratativas dirigidas a concluir un Tratado, “el conocimiento del Senado”. Esta exigencia tan rigurosa sólo se eliminaría a partir de 1918 y nunca más se incorporaría en las Constituciones posteriores.

Hubiéramos deseado también reflexionar sobre los Tratados celebrados por la República durante la Guerra Grande, largo periodo marcada por una de las misiones más difíciles que haya tenido nuestra diplomacia hasta ese momento: la de Andrés Bello ante la Corte del Emperador del Brasil, que culminó en 1851 con la firma de los cinco Tratados firmados por la República con el Imperio. Pero será para otra oportunidad.