

A cien años de la muerte del barón de Río Branco: la contemporaneidad del tratado de rectificación de límites en el río Yaguarón y la Laguna Merim (1909-1910)

Gerardo Caetano*

Resumen

Al iniciarse el siglo xx el barón de Río Branco jugaba un rol determinante en la definición de un enfoque de Estado para la diplomacia brasileña. El Uruguay procuraba resolver los conflictos pendientes de límites con sus gigantescos vecinos. Enfrentado con la Argentina por la doctrina Zeballos, las relaciones bilaterales del Uruguay con Brasil adquirirían entonces relevancia estratégica. Desde su notable disposición para negociar con el gobierno uruguayo las controversias sobre el condominio de las aguas del río Yaguarón y de la laguna Merim, el barón de Río Branco adquirió un gran prestigio en la política uruguaya. La rectificación de los límites con Brasil (1909-1910) expresó un momento especial en la historia de las relaciones políticas y diplomáticas de la región, por cuanto afirmó una visión integracionista y constituyó un precedente para el progreso del derecho internacional y la solidaridad inteligente.

* Historiador y politólogo. Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República. Director académico del Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR). Presidente del Consejo Superior de FLACSO. Investigador del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). <gcaetano50@gmail.com>

RECIBIDO: Junio de 2012

ACEPTADO: Julio de 2012

Palabras clave: Uruguay, geopolítica, Río de la Plata, historia política, Brasil

Abstract

In the wake of the Twentieth Century, the Baron of Rio Branco played a significant role in defining a State approach for Brazilian diplomacy. Uruguay attempted to

solve its pending border problems with its giant neighbors. Opposed to Argentina by the Zeballos' doctrine, Uruguayan-Brazilian relations acquired strategic relevance. Baron of Rio Branco's notable willingness to negotiate with the Uruguayan government over the conflict on the joint domain of both the Yaguarón River and the Laguna Merim waters earned him great stature in Uruguayan politics. The rectification of the borders with Brazil (1909-1910) constitutes a special moment in the history of the region's political and diplomatic relations. It affirms an integrationist view and sets a precedent for progress of international law and intelligent solidarity.

Keywords: Uruguay, geopolitics, Río de la Plata, political history, Brazil.

INTRODUCCIÓN

La relevancia histórica de la vida y de la obra de José Maria da Silva Paranhos Junior, más conocido como el barón de Río Branco, también se entrelaza con el Uruguay y su dimensión internacional. Amigo sincero del Uruguay,¹ su recuerdo ha quedado simbolizado en particular con la firma del Tratado de Rectificación de Límites de octubre de 1909, que puso fin a una vieja controversia de gran sensibilidad para la conciencia internacional del país. Como figura clave de la historia diplomática brasileña, su importancia trasciende fronteras para volverse una personalidad muy decisiva en la construcción de los equilibrios regionales en el Cono Sur sudamericano y en la consolidación de las modalidades de inserción internacional de sus países.

Como país *pequeño* entre dos gigantes, el Uruguay ha definido los perfiles de su proyección internacional en el apego persistente a ciertos principios: la adhesión irrestricta al derecho internacional y a un enfoque multilateral del orden mundial; el despliegue de una *política de círculos concéntricos* que afinca en forma prioritaria al país en la región; la defensa de un *regionalismo abierto* como pauta complementaria de una vocación de *bilateralismo múltiple*; la afirmación de una condición de *Estado frontera* entre Brasil y Argentina; la promoción de un rol negociador, pacífico y mediador; la búsqueda incesante y pragmática de mercados externos para sus rubros de exportación; entre los más salientes. A comienzos del siglo XX, en momentos en que el barón de Río Branco jugaba un rol determinante en la definición de todo un enfoque de Estado para la diplomacia

1 Entre múltiples documentos que dan testimonio de ello puede citarse el reporte de Ángel L. Dufour, enviado a la Cancillería uruguaya el 12 de julio de 1905, en el que se daba cuenta de que en una conversación personal el barón le había expresado «una antigua simpatía por el Uruguay», a lo que agregaba que «estaba animado de un espíritu muy favorable a una negociación que solucionara» la controversia de límites con el Uruguay. Archivo General de la Nación, caja 97, carpeta 1191: Informe enviado por Ángel Dufour al ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, José Romeu, fechado en Petrópolis el 12 de julio de 1905.

brasileña, la sociedad uruguaya controvertía en torno a la interpretación moderna de todos estos principios. Asimismo, procuraba no sin dificultades resolver de la mejor forma los conflictos pendientes de límites con sus gigantescos vecinos.

Como país *pequeño*, el tema de las fronteras y de los contenciosos de límites cobraba entonces una relevancia muy especial. Como veremos, no eran tiempos fáciles para el Estado uruguayo y su política exterior en la región. Duramente enfrentado con la Argentina por la llamada doctrina Zeballos, que proclamaba la tesis del Uruguay como país de *fronteras secas*, las relaciones bilaterales con Brasil adquirirían una relevancia estratégica. En ese contexto, desde su gran apertura para negociar con el gobierno uruguayo de la época las controversias a propósito del condominio de las aguas del río Yaguarón y de la laguna Merim, la figura del barón adquirió un gran prestigio en la política uruguaya, coadyuvando a resolver uno de los diferendos pendientes más gravosos y sentidos. Las páginas que siguen abordan la negociación y confirmación del referido tratado, como veremos, una pieza diplomática de contornos singulares.

LA GEOPOLÍTICA DE LA CUENCA DEL RÍO DE LA PLATA EN LA LARGA DURACIÓN

Como hemos señalado en otros trabajos,² en términos geográficos pero también históricos, el territorio de la cuenca del Plata ha presentado un contorno bipolar, en el que se distinguieron dos polos hegemónicos, conformados por los grandes Estados de Argentina y Brasil, y una zona de frontera integrada por los tres *pequeños* países restantes (Bolivia, Paraguay y Uruguay). La larga competencia argentino-brasileña por el liderazgo en la región configuró sin duda la base dominante del paradigma del conflicto, que prevaleció en la región por lo menos hasta la década de los ochenta del siglo xx. Por su parte, los restantes *Estados frontera* básicamente pendularon —aunque de manera diversa— entre los dos gigantes, cerrada definitivamente la vía aislacionista luego de la ominosa destrucción del Paraguay *originario* en la Guerra de la Triple Alianza.

Esta dualidad o bipolaridad configuró, y aun configura sin duda, una de las claves para entender los avatares políticos de la región platense a lo largo de su historia. La gran mayoría de los conflictos que se desplegaron en la historia de la región tienen que ver con los significados de esta dualidad, en particular con la dialéctica generada por la puja de liderazgo entre los dos Estados hegemónicos y por las acciones restringidas

2 Entre los más recientes, cf. Gerardo Caetano: «El "Uruguay Internacional" y la región: apuntes históricos y desafíos vigentes», en Varios autores: *Brasil-Uruguay. Os próximos 20 anos. Debates e textos acadêmicos*. Brasília: FUNAG, 2011, pp. 151-181.

implementadas por los otros tres Estados fronteras. Estos últimos buscaron en forma reiterada aprovechar la disputa de sus vecinos *gigantes* y afirmar sus intereses y derechos acotados por las visibles asimetrías de la región.

La dilucidación de los contenciosos entre los Estados de la región, en particular en los tiempos del largo predominio de la lógica del conflicto en la región, dependió en buena medida de las formas de interrelación que adquirieron en cada caso los dos polos referidos: la libre navegación de los ríos interiores, confirmada a *sangre y fuego* luego de la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870); la progresiva formación de los Estados nacionales en el territorio de la cuenca del Plata, con la delimitación azarosa de sus respectivos límites territoriales;³ la resolución del predominio de los ejes transversales o longitudinales por la primacía de las nacientes (a favor de Portugal primero y de Brasil después) o de la desembocadura (a favor de la Argentina por obvias razones geográficas); el diseño de los llamados *corredores de exportación* y la orientación de los *países interiorizados* (Bolivia y Paraguay) hacia el Atlántico o hacia el Pacífico; entre otros muchos que podrían citarse.

En el caso de Uruguay, debe decirse antes que nada que su condición más significativa a lo largo de toda su historia ha sido precisamente la de ser país frontera. La circunstancia que llevó a su territorio a constituir primero la marca fronteriza entre los dominios portugueses y españoles en la región y luego a perfilarse como *Estado tapón* («un algodón entre dos cristales», como más de una vez se ha dicho) entre los *dos grandes* sudamericanos, llevó inicialmente al Estado oriental fundado en 1830 a practicar en forma persistente una lógica pendular. Sin embargo, rápidamente, en virtud de su privilegiada ubicación geográfica en la desembocadura del Río de la Plata, Uruguay pudo orientarse en varias ocasiones a cumplir un rol central como factor de equilibrio regional. Como bien ha señalado Luis Dallanegra Pedraza:

El papel de Uruguay se perfila como el de un espacio vital para mantener el «equilibrio» de una integración armónica de la Cuenca del Plata. Para ello, la primera acción debe estar dirigida a lograr una vertebración zonal de su espacio interno, conforme a prioridades establecidas, de acuerdo con sus posibilidades e intereses socio-político-económicos. La planificación de la realidad uruguaya debe tener como base el posibilismo geopolítico de su espacio, buscando la coincidencia con otros procesos exteriores de transformación socio-económica; esto le dará seguridad estratégica al país. Uruguay está obligado a practicar una vocación política internacional dinámica en el ámbito regional y, en lo interno, alcanzar una coherente vertebración territorial con un planificado desarrollo socioeconómico.⁴

3 Sobre este tema, véanse muy especialmente Luis Alberto Moniz Bandeira: *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur*. Buenos Aires: Norma, 2004; y del mismo autor *La formación de los Estados en la Cuenca del Plata. Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay*. Buenos Aires: Norma, 2006.

4 Luis Dallanegra Pedraza: «Situación energética argentina y la Cuenca del Plata», en ídem (coord. y comp.): *Los países del Atlántico Sur. Geopolítica de la Cuenca del Plata*. Buenos Aires: Pleamar, 1983, p. 9.

De ese modo, puede decirse con convicción que el de los uruguayos ha sido históricamente un *adentro* muy interpenetrado por el *afuera*, en donde las fronteras entre una y otra dimensión a menudo han resultado borrosas. Desde el período de la última colonia hasta el proceso de la revolución independentista, el territorio uruguayo vivió una fuerte tensión entre los dilemas de la autonomización o la integración respecto de la comarca. El desenlace de la revolución, con la constitución (no querida por Artigas y contraria a su propuesta federal) del Uruguay como Estado independiente, no pudo resolver esa tensión, como vino a confirmarse plenamente en las décadas siguientes. Esa dialéctica, que se podría calificar como constituyente de la aventura colectiva de los uruguayos, ha proyectado y proyecta varios dilemas y discusiones.

La intensidad de esa tensión entre autonomía e integración ya resulta visible en nuestra *colonia débil y tardía*, como la llamara Carlos Real de Azúa. Refiriéndose a este período, Reyes Abadie, Bruschera y Melogno han postulado la síntesis certera de la *banda pradera, frontera y puerto*. En más de un sentido, esta triple ecuación fundamental se despliega a lo largo de toda la historia uruguaya. Sin embargo, si hubiera que destacar de esas tres dimensiones una especialmente definitoria, como se ha anotado, habría que priorizar la frontera, en tanto zona de litigio, de indeterminación, de encrucijada comercial y cultural, que alimenta el trasiego y el intercambio cultural y mercantil.

Durante las primeras décadas de la vida independiente, el incipiente Estado Oriental así como sus vecinos, en tanto identidades políticas en vías de formación, participaron de una historia que básicamente fue común y en muchos aspectos indistinta. Durante ese largo proceso que vincula la Revolución independentista (1810-1828), la Guerra Grande (1838/39-1851/52) y la Guerra del Paraguay (1865-1870), el escenario por excelencia no fue otro que la región. Los Estados nacionales y sobre todo las naciones no estaban conformados en el Río de la Plata hacia 1830, año de emergencia del Estado Oriental tras la Convención Preliminar de Paz de 1828. Proliferaban por entonces, como ha sido estudiado largamente, una multiplicidad de identidades que iban desde distintas formas que referían a las nociones de lo provincial (*oriental, porteño, cordobés*), lo regional (*argentinos*, entendidos por entonces como rioplatenses) y aun lo continental (*americanos* o la persistente idea de *españoles americanos*). Los grandes conflictos y procesos sociales se dirimían en el territorio de la región. No existían fronteras: ni jurídicas (no las preveía, por ejemplo, la primera Constitución oriental de 1830), ni políticas (los bandos *argentinos* y *orientales, unitarios* y *federales* y *blancos* y *colorados* se asociaban permanentemente entre sí, así como también con los grupos de la conflictiva zona sur del Imperio del Brasil), ni económicas (el gran negocio de la región era el llamado *comercio de tránsito*, con los grandes ríos como hidrovías disponibles y disputadas), ni tampoco sociodemográficas (las incipientes configuraciones sociales y las primeras cadenas inmigratorias se asociaban a poblaciones que se desplegaban y radicaban con muy vagos sentimientos de límites).

ANTECEDENTES COMPROMETIDOS

En ese contexto complejo y cambiante es que deben inscribirse los antecedentes del Tratado de Rectificación de Límites de 1909.⁵ En 1821, al suscribirse el Acta de Incorporación de la Provincia Cisplatina al Reino Unido de Portugal, Brasil y Algarves, en la fijación de los límites de la nueva provincia se hacía una mención directa al Tratado de San Ildefonso de 1777, con la reserva consiguiente «de la última demarcación practicada en el tiempo de los españoles».⁶ Ello implicaba la posibilidad de reclamos ulteriores al Brasil por el territorio de las Misiones hasta el río Pepirí Guazú, en términos de reivindicación de la herencia española. En los hechos, esta *reserva* implicaba la continuidad de los debates coloniales entre los principios del *uti possidetis* y del *res nullius*, con la consiguiente incertidumbre jurídica. Es de hacer notar que en la delimitación de sus límites con sus vecinos sudamericanos, Brasil siempre invocó el primero de estos principios.

En octubre de 1851, a los efectos de establecer una alianza militar y económica con la Corte de Río de Janeiro y así derrotar a sus adversarios *blancos* del Cerrito y sus aliados rosistas de la Confederación Argentina, el gobierno colorado de Montevideo celebró cinco tratados con el Imperio del Brasil. Entre ellos destacaba un tratado de límites firmado el 12 de octubre, que significó en los hechos la renuncia de territorio reclamado y que provocó una dura y prolongada controversia interna. En este tratado se establecía en el artículo 1.º la renuncia uruguaya a la *reserva* del Tratado de San Ildefonso, con lo que se perdían bases jurídicas de reclamo territorial. Asimismo, en el artículo 3.º se imponía el criterio de la *costa fluvial seca*, por lo que el Uruguay perdía todo derecho sobre sus costas frente a la laguna Merim y al río Yaguarón. Por el artículo 4.º se establecía que la posesión *exclusiva* de la navegación de la laguna y del río correspondía al Imperio de Brasil, para asegurar lo cual se le *cedía* media legua de las márgenes de los ríos (interiores al territorio uruguayo) Cebollatí y Tacuarí, «pudiendo el Gobierno imperial mandar hacer en esos terrenos todas las obras y fortificaciones que juzgare convenientes».⁷

El excanciller Héctor Gros Espiell ha calificado de *monstruosamente injusto y humillante* lo resuelto por este tratado, el que ha quedado recogido por la historiografía uruguaya

5 Con motivo de la conmemoración del centenario de la firma de este tratado, la Cancillería brasileña decidió la publicación de una importante documentación a propósito del tema. Cf. *Cadernos do CHDD*, año 8, segundo semestre, Río de Janeiro, Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, pp. 255-315. («Navegação da Ilha de Mirim e do rio Jaguarão» por el Visconde de Cabo Frio), y *Cadernos do CHDD*, año 9, primer semestre, 2010, pp. 325-492 («Fronteira Brasil-Uruguai: Tratado de limites de 30 de outubro de 1909»). Los documentos allí recogidos no arrojan novedades y confirman la documentación que ha podido relevarse para este texto en los repositorios documentales del Archivo General de la Nación y del Archivo Diplomático de la Cancillería uruguaya.

6 Jorge Peirano Basso, «La frontera uruguayo-brasileña», en Eduardo Jiménez de Aréchaga (dir.): *Derecho internacional público*, tomo III, Montevideo: FCU, 1992; Edison González Lapeyre: *Los límites de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo: Ediciones Jurídicas Amalio M. Fernández, 1986.

7 *Ibidem*.

como uno de los más lesivos para los intereses nacionales.⁸ La oposición desatada ante sus contenidos fue tan dura que en el proceso de ratificación se suprimieron algunas de las concesiones más irritantes, como la cesión de territorio en las desembocaduras de los ríos interiores Cebollatí y Tacuarí. Por su parte, al ratificarse por la Asamblea General el nuevo tratado modificado el 15 de mayo de 1852, se dejó consignado en forma expresa que el acuerdo se prestaba «con la esperanza de ulteriores modificaciones [...] [en correspondencia] con los verdaderos intereses de la República».⁹ Por todo ello debe concluirse que las negociaciones para rectificar el tratado de 1851 en realidad nunca se interrumpieron.

En este último sentido, las gestiones realizadas por la diplomacia uruguaya fueron en verdad persistentes. En 1857 se firmó entre los dos Estados un nuevo tratado de comercio y navegación, que dejaba abierta la posibilidad de modificar el régimen de navegación de la laguna Merim y del río Yaguarón, aunque este no llegó a ratificarse. En diciembre de 1864, con navíos brasileños ocupando el río Uruguay y sitiando la ciudad de Paysandú, el entonces presidente Atanasio Aguirre decretó la nulidad de los tratados de 1851, a los que ordenó quemar en público. Esta acción fue luego desestimada por el general Venancio Flores al firmar, el 1.º de mayo de 1865, como nuevo presidente del Uruguay el Tratado de la Triple Alianza con la Confederación Argentina y el Imperio del Brasil, para enfrentar militarmente al Paraguay. Sin embargo, las gestiones de renegociación del tratado de límites prosiguieron aunque con suerte adversa. En esa dirección se sucedieron con los mismos objetivos las misiones diplomáticas de Vázquez Sagastume en 1878, de Carlos María Ramírez en 1887, de Blas Vidal y Manuel Herrero y Espinosa en 1890, de Carlos de Castro en 1895. Todas ellas culminaron sin resultado alguno.¹⁰

La persistencia de estos problemas de límites generaba no pocas consecuencias. En términos estrictamente jurídicos, los derechos esgrimidos por el Imperio y luego por la República de Brasil se fundaban en reconocimientos expresos provenientes de un tratado que, pese a sus flagrantes injusticias, había sido ratificado por los poderes públicos del Estado uruguayo. Cualquier hipótesis de rectificación sentaba además un precedente inconveniente para los intereses brasileños, en momentos en que su diplomacia procuraba consolidar sus límites extendidos, invocando el principio del *utis possidetis*, que por otra parte, era el criterio adoptado por los otros Estados sudamericanos.¹¹ Para el Uruguay, la permanencia de las disposiciones del tratado constituía un obstáculo objetivo para su

8 Héctor Gros Espiell: «El tratado uruguayo-brasileño de 1909 y la revisión, por razón de justicia, del Tratado de límites de 1851», en idem: *De diplomacia e historia*. Montevideo: Ediciones de la Plaza, 1989, p. 222.

9 *Ibidem*.

10 Por una muy completa reconstrucción y análisis de este proceso, cf. Juan José Amézaga: *Merim y Yaguarón*. Artículos publicados en *El Día con motivo de la ratificación del Tratado de 1909-1910, entre el Brasil y la Rep. O. del Uruguay*. Montevideo: El Telégrafo Marítimo. 1910.

11 J. Peirano Basso: *La frontera uruguayo-brasileña...*, o. cit.

consolidación como Estado nacional y soberano. Esta circunstancia se agravaba aun más al tensionarse las relaciones con Argentina, a propósito del debatido tema de la demarcación de límites y el condominio de las aguas de los ríos de la Plata y Uruguay.

Todos los equilibrios triangulares en la estratégica desembocadura platense de algún modo se hallaban en una tensión sistémica, en la que cualquier movimiento en una frontera repercutía en las otras. Ese *impasse* era el dominante cuando el entonces presidente brasileño Rodrigues Alves convenció al barón de Río Branco para que asumiera la máxima conducción de la diplomacia brasileña en 1902. Permanecería una década como canciller de cuatro presidentes, en un tramo decisivo para la consolidación de las fronteras brasileñas y para la propia construcción de la diplomacia y de la política exterior de ese país. Fue en esa coyuntura que finalmente pudo concretarse el anhelado Tratado de Rectificación de Límites en el Río Yaguarón y la Laguna Merim»,¹² decisivo en la historia uruguaya pero también en la construcción de los equilibrios modernos en la cuenca del Río de la Plata.

CONTEXTO POLÍTICO Y RELACIONES INTERNACIONALES EN EL CONO SUR SUDAMERICANO A COMIENZOS DEL 900

De sólida formación académica y con destacada actuación diplomática, el barón de Río Branco llegaba a la jefatura de la Cancillería brasileña con el prestigio de su gestión decisiva en la resolución de los diferendos con Argentina (en ocasión del litigio conocido como la Cuestión de Palmas) y con Francia (a propósito de una nueva frontera con la Guyana francesa). En ambas instancias, su gestión permitió arbitrajes favorables para Brasil (del presidente estadounidense Grover Cleveland en el primer caso y del gobierno suizo en el segundo), asegurándose el Estado brasileño el territorio de buena parte de los estados de Santa Catarina y Paraná y del de Amapá, respectivamente. Estos antecedentes reforzaban su objetivo de consolidar en forma negociada y pacífica las fronteras extendidas de Brasil en el continente sudamericano. Asimismo, su probada capacidad estratégica y su gran prestigio popular lo hacían especialmente apto para liderar un relanzamiento de la política exterior brasileña.

Sin embargo, como es sabido, el contexto regional en el que se daba su asunción como canciller era extremadamente complicado. Una todavía muy poderosa y hegemónica Argentina buscaba consolidar su liderazgo regional tratando de prevalecer en su disputa con Brasil. En ese contexto, se producía un empeoramiento de las relaciones entre Argentina y Uruguay, con uno de sus puntos más sensibles en el renovado litigio por la

12 *Tratado de Rectificación de Límites en el Río Yaguarón y la Laguna Merim celebrado entre la República Oriental del Uruguay y los Estados Unidos del Brasil. 1909.* Montevideo: Barreiro y Ramos, 1910.

jurisdicción de las aguas del Río de la Plata. Uno de los principales protagonistas de esa disputa, Estanislao Zeballos, había estado enfrentado de manera directa y personal con el barón en ocasión del diferendo de límites argentino-brasileño. Aun antes de ser canciller argentino por tercera vez durante el gobierno del presidente Figueroa Alcorta en 1907, Zeballos ya había fundado su *doctrina* respecto a la plena jurisdicción argentina sobre las aguas del Río de la Plata. Fundaba esta agresiva posición en su interpretación sobre las formas de reconocimiento de la independencia oriental por la Convención Preliminar de Paz de 1828, la que a su juicio no otorgaba al nuevo Estado ninguna soberanía sobre el río compartido.

Esta tesis del Uruguay como *país de fronteras secas* no solo configuraba una pieza de la conflictiva relación bilateral argentino-uruguaya. Constituía un movimiento de mayores proporciones y formaba parte también del escenario de disputas argentino-brasileño. Zeballos no solo mantenía una disputa personal con el barón sino que también recelaba muy fuertemente de los objetivos generales de la política exterior de Brasil, al que acusaba de pronorteamericano y de animar intereses expansionistas. El agravamiento de la confrontación con Uruguay formaba parte de ese escenario central de la disputa por la hegemonía regional entre Argentina y Brasil.

En ese sentido y a propósito de la visión del entonces canciller brasileño sobre temas centrales de la política exterior brasileña, el periódico argentino *La Nación* publicó el 26 de julio de 1906 un extenso reportaje al barón de Río Branco, en el cual este calificaba de *invenciones de los diarios* las versiones que sindicaban a Brasil como «comisionado por los Estados Unidos para vigilar y hacer efectiva la doctrina de Monroe en Sud América», aunque no vacilaba en aceptar que «es indudable que nuestro país ha buscado un acercamiento con los Estados Unidos, muy significativo para el resto de las repúblicas sudamericanas». En un sentido similar, negó «el peligro de la expansión norteamericana», aunque interrogado en forma específica sobre los acontecimientos vividos por las repúblicas centroamericanas, señaló en forma tajante: «[...] los países que no saben gobernarse, que no tienen elementos suficientes para evitar las continuas revoluciones y guerras civiles [...] no tienen razón de existir y deben ceder su lugar a otra nación más fuerte, mejor organizada, más progresista, más viril». Finalmente, advirtió de la llegada de una *nueva política*, ante lo que proponía la concreción de «un acuerdo entre la Argentina, Chile y el Brasil»: «Nombre estas tres naciones porque son las más fuertes y progresistas, y por no ser posible celebrar acuerdos con 21 repúblicas. Las tres citadas ejercerían influencia sobre las demás, evitando las guerras tan frecuentes en algunos países».¹³

En ese marco, el diferendo entre Argentina y Uruguay tuvo por aquellos años fuertes incidentes y el propio Zeballos inscribió el agravamiento del conflicto en una perspectiva

13 «En Río de Janeiro. Un reportaje al barón de Río Branco», *La Nación*, Buenos Aires, 26 de julio de 1906. AGN, caja 98.

de triangulación con Brasil.¹⁴ Fue en ese contexto conflictivo que el nuevo presidente uruguayo Claudio Williman, inmediatamente luego de asumir en 1907, decidió lanzar una *exploración confidencial* con la Cancillería brasileña para advertir la disposición del barón para negociar los asuntos bilaterales pendientes y para intervenir en forma más decidida en los equilibrios regionales. Para ello envió en misión especial al Dr. Carlos María de Pena, con el objetivo de auscultar la voluntad del barón de Río Branco en torno a tres puntos centrales: «a) sobre la libre navegación y plena jurisdicción de la laguna Merim y sus afluentes; b) sobre el arreglo de la deuda; c) sobre el tratado de comercio».¹⁵

A diferencia de lo que había acontecido en el medio siglo anterior, la misión Carlos M. de Pena en noviembre de 1907 culminó con un éxito tan rotundo como —en más de un sentido— *inesperado*. En su nota memorándum dirigida al canciller uruguayo Jacobo Varela, De Pena consignó que el barón de Río Branco le había asegurado

que era posible hacer una declaración plena y espontánea por parte del Brasil que devuelva a la República oriental su jurisdicción en aquellas aguas limítrofes; que trabajaría en ese sentido [...]; que todo esto obligaría a una rectificación de límites [...] pero (que) él desea hacer todo [...] [a partir de] una declaración tan amplia como espontánea [...], sin sombra de compensación alguna, desde que el Brasil lo haría, en su concepto, como principio de justicia internacional.¹⁶

En su libro sobre la negociación y ratificación del tratado, que reunió sus artículos periodísticos publicados en 1909 y 1910 en el periódico batllista *El Día*, Juan José de Amézaga comentó por entonces sobre el núcleo del asunto:

En todo el archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores no consta que nuestra diplomacia haya planteado el problema de la plena jurisdicción y condominio sobre las aguas de Merim y Yaguarón, y consta en cambio que jamás hizo la cancillería brasileña manifestaciones explícitas sobre esta importantísima cuestión. La nota-memorandum presentada por el doctor Pena [...] es el primer documento que anuncia una satisfacción plena y hasta inesperada, de las legítimas aspiraciones nacionales. Sería pues tan injusto desconocer el éxito de la exploración confidencial confiada al distinguido compatriota, como no reconocer la sincera, franca y desinteresada espontaneidad con que procedió el ilustre barón de Río Branco.¹⁷

14 Por un análisis detallado de todos estos incidentes y de la progresiva triangulación del conflicto rioplatense, cf. Milton Vanger: *El país modelo. José Batlle y Ordóñez (1907-1915)*. Montevideo: Arca-Ediciones de la Banda Oriental, 1983, pp. 35 ss.

15 Amézaga: *Merim y Yaguarón...*, o. cit., pp. 44 y 45.

16 *Ibidem*, pp. 46-48.

17 *Ibidem*, pp. 48 y 49.

En el seguimiento de la correspondencia intercambiada entre los embajadores uruguayos ante Brasil y la Cancillería uruguaya es posible registrar la trama de una acción diplomática sistemática y profesional, que contó siempre con una interlocución positiva —aunque a veces lenta— del canciller brasileño. A través de esas gestiones, el Estado uruguayo, si bien priorizó por motivos tácticos la negociación de la libre navegación de las aguas fronterizas, nunca olvidó la reclamación de soberanía. Ya en marzo de 1903, el entonces embajador Susviela Guarch solicitaba al canciller Romeu el envío de «todos los antecedentes ilustrativos que se relacionen con la reclamación que mantenemos ante el Brasil para obtener el reconocimiento de nuestros derechos a la jurisdicción de las aguas comunes del Río Yaguarón y Laguna Merim». ¹⁸

En los años siguientes, el intercambio epistolar de la embajada uruguaya ante Brasil da cuenta de una acción muy intensa y sostenida. En carta al canciller Antonio Bachini, señalaba por ejemplo el embajador Rufino T. Domínguez, en carta fechada en Petrópolis el 22 de agosto de 1908: «El asunto Laguna Merim y Río Yaguarón ha entrado aquí en su periodo culminante de examen y discusión. [...] El prestigio inmenso que tiene en todo el Brasil nuestro gran aliado el barón de Río Branco ha de determinar con más o menos esfuerzo el triunfo de nuestra causa». ¹⁹

Las entrevistas entre el embajador uruguayo y el canciller uruguayo se multiplicaron hasta volverse muy periódicas, en un contexto en el que se volvía cada vez más visible la impaciencia y la gran expectativa del diplomático compatriota por confirmar definitivamente la redacción final del nuevo tratado. También de los informes sobre esas entrevistas se recoge el eco de la hondura del enfrentamiento creciente con la Argentina y las consecuencias generadas por la política exterior de Zeballos. Señalaba Domínguez en un informe al canciller uruguayo fechado el 30 de diciembre de 1908, relatando con detalle sus conversaciones con el barón:

[...] volví a Itamaraty con la esperanza de obtener alguna noticia favorable. Todo el tiempo de mi visita lo ocupó el señor Ministro en comentar los ataques que le dirigía la prensa de Buenos Aires interesado en demostrar la falsedad de sus apreciaciones sobre el Brasil. Entre otras invenciones, dijo, la prensa zeballista anuncia como segura una próxima alianza entre el Brasil y el país de V. E. En efecto, le contesté, he leído los telegramas [...]. ¿Para qué necesitan tratados de alianza el Uruguay y el Brasil? En cualquier conflicto armado que desgraciadamente pudiera ocurrir entre (Brasil) y la Argentina, nosotros los uruguayos seríamos aliados naturales del Brasil, que espontáneamente va a resolver, de acuerdo a los deseos de mi país, el condominio del Yaguarón y la Laguna Merim, en tanto que los argentinos, contra todo derecho, pretenden apoderarse de la

18 Carta del embajador Susviela Guarch al canciller José Romeu, fechada en Tijuca el 17 de marzo de 1903. AGN, caja 97, carpeta 1124.^a

19 Carta del embajador Rufino T. Domínguez al canciller Antonio Bachini, fechada en Petrópolis el 22 de agosto de 1908. AGN, caja 98.

parte que nos corresponde en el Río de la Plata. Los Orientales quedaremos siempre ligados al Brasil por el más sincero reconocimiento, siendo este vínculo más fuerte y duradero que el de los tratados...²⁰

De acuerdo con el relato del embajador Domínguez, el barón reconoció de inmediato «la buena amistad de los orientales», reiterando una vez más que la actitud de Brasil en relación con el condominio de las aguas limítrofes no se hacía a cambio de *compensaciones*, sino «por ser de derecho, de justicia debida a nuestros vecinos y buenos amigos los Orientales». En su informe, el embajador uruguayo narró a continuación el reiterado seguimiento que había hecho del asunto, con sucesivas entrevistas con el canciller brasileño en las que, «sin dejar de ser cortés [...] y correcto en todos sus actos en las audiencias de Itamaraty», insistió sobre «la falta de concordancia entre el hecho tardío y las abundantes frases preliminares». Domínguez concluía su carta señalando que continuaría sus gestiones «con celo y moderación», sobre todo teniendo en cuenta «la opinión corriente de morosidad que se atribuye al Señor barón de Río Branco para resolver los negocios de su incumbencia...».²¹

Durante el primer semestre de 1909 las gestiones uruguayas finalmente pudieron encontrarse con la concreción definitiva de la iniciativa del barón. Este pudo construir un sólido *blindaje* político para la propuesta, lo que aseguraba la rápida ratificación parlamentaria del nuevo tratado. Prueba de ello fueron las enfáticas consideraciones vertidas por el presidente brasileño Alfonso Penna en su mensaje presidencial de apertura de las sesiones del Congreso del 3 de mayo de ese año, en el que anunciaba formalmente la apertura de negociaciones con Uruguay para un tratado de rectificación de los límites fluviales.²² En carta personal al barón, el canciller uruguayo Bachini expresó entonces su *gratitud personal*, realizando una muy elogiosa valoración de la actitud brasileña en toda la negociación del tratado:

Con el acto anunciado, el Brasil no solo reconoce al Uruguay un derecho dentro de las codificaciones y prácticas internacionales, sino que se lo devuelve, al renunciar ventajas legales creadas por Tratados. [...] En este caso la noble espontaneidad se singulariza porque procede de una nación grande y fuerte, a favor de un país más pequeño y menos fuerte, acentuándose así la grandeza moral del Brasil, su alto respeto al Derecho de las naciones y su sincera simpatía y leal amistad hacia el pueblo uruguayo.²³

20 AGN, Caja 98. Carta del embajador Rufino T. Domínguez al Ministro de Relaciones Exteriores Antonio Bachini, fechada en Petrópolis el 30 de diciembre de 1908.

21 Ibidem.

22 AGN, Caja 99. Memoria presentada por S. E. el Señor Ministro Plenipotenciario Don Rufino T. Domínguez correspondiente al año de 1909, pp. 122 y 123.

23 Carta del canciller uruguayo Antonio Bachini a su colega brasileño, el barón de Río Branco, fechada en Montevideo el 4 de mayo de 1909. AGN, caja 98.

Todo este avance de las negociaciones se daba en el mismo momento en que el conflicto argentino-uruguayo alcanzaba sus mayores niveles de virulencia. En la noche del 15 de abril de 1908, sin que mediara aviso previo, la marina argentina realizó maniobras cerca de la isla de Flores, a un paso de la costa de Montevideo. Estas maniobras militares argentinas frente a la costa uruguaya generaron un fortísimo impacto en la opinión pública y motivaron una fuerte protesta del gobierno de Williman a través de su canciller Bachini. En los meses siguientes los incidentes arreciaron, con el canciller argentino Zeballos alertando que era en verdad «Brasil (el que) provoca(ba) al Uruguay» en el conflicto sobre el Río de la Plata. En medio de una escalada de declaraciones y rumores, que incluyeron una propuesta de Zeballos para movilizar al ejército y presentarle a Brasil un ultimátum para la cancelación de su compra de buques de guerra, el canciller argentino se vio obligado a renunciar el 14 de junio.²⁴ Para advertir hasta qué punto la triangulación existía, ese mismo día el barón de Río Branco enviaba una carta personal al embajador uruguayo Rufino T. Domínguez, pidiéndole que comunicara *confidencialmente* a su gobierno que estaba «preparado para concluir con [Uruguay] un Tratado modificando la actual frontera en el Yaguarón y la Laguna Merim [...]».²⁵

A partir de la renuncia del canciller Zeballos, la crisis rioplatense comenzó a bajar rápidamente sus decibeles. En un contexto de presiones y gestiones cruzadas, con una notoria triangulación regional, el acercamiento brasileño-uruguayo impactaba en clave sistémica sobre el gobierno argentino. Fue así que el 5 de enero de 1910 pudo firmarse el protocolo Ramírez-Sáenz Peña, por el que se declaraban «sentimientos y aspiraciones [...] de amistad», se consideraban *insubsistentes* los conflictos de los últimos años, al tiempo que se acordaba que «la navegación y uso de las aguas del Río de la Plata continuarán sin alteración como hasta el presente, y cualquier diferencia que con ese motivo pudiese surgir será allanada y resuelta con el mismo espíritu de cordialidad y buena armonía que ha existido siempre entre ambos países». Más allá de que los derechos de soberanía quedaban pendientes de una solución acordada, que recién se firmaría en 1973, resultaba evidente que la reconciliación rioplatense se fundaba en el definitivo abandono de la peregrina teoría del Uruguay como *país de costa seca*. La vieja lógica pendular de los pequeños, que el Uruguay había utilizado como instrumento a lo largo de todo el siglo XIX, volvía a dar sus frutos en el nuevo contexto del Novecientos.

24 Cf. M. Vanger: *El país modelo...*, o. cit., pp. 35-40. Otro episodio que también debe incorporarse al estudio de la coyuntura previa al tratado de rectificación de límites es la actuación de las delegaciones de los Estados conosureños en la Segunda Conferencia Internacional de La Haya en 1907. Para un estudio detallado de la actuación de la delegación uruguaya en dicha Conferencia, que estuvo presidida por el expresidente José Batlle y Ordóñez, cf. *ibidem*, pp. 41 ss. También Dante Turcatti: *El equilibrio difícil. La política internacional del ballismo*. Montevideo: Arca-CLAEH, 1981, pp. 11-27.

25 Cf. Memoria presentada por S. E. el Señor Ministro Plenipotenciario Don Rufino T. Domínguez correspondiente al año de 1909. AGN, caja 99.

EL TRATADO DE RECTIFICACIÓN DE 1909: NEGOCIACIÓN FINAL, CONTENIDOS Y VALORACIÓN

Como ocurre cuando la buena diplomacia abona el camino, al momento de orientarse la etapa final de las negociaciones del tratado, todo pudo tener un trámite ágil y previsible. Como parte de un proceso de construcción de un clima de opinión pública favorable en ambos países, ambas Cancillerías organizaron actos especiales de confraternidad en los meses previos: una gran celebración con fiesta de la efeméride del 25 de mayo en la embajada uruguaya en Río y una visita de académicos brasileños a Montevideo en setiembre, portando como obsequio un busto en bronce del barón de Río Branco.²⁶

A comienzos de octubre se entró en la recta final, cuando se entregó oficialmente a la Cancillería uruguaya el proyecto brasileño, en cuya elaboración y redacción tuvo una participación primordial el propio barón.²⁷ En la propuesta brasileña había algunos puntos conflictivos. En el artículo 4.º se establecía el criterio del *talweg* para la delimitación de límites, estableciéndose sin embargo que esa línea se desviaría «apenas lo bastante para que el Brasil conserve la isla de Diniz», cuya posesión el Brasil deseaba mantener. Por su parte, en el artículo 10 se establecía que «los navíos de guerra brasileños podrán también subir o bajar libremente los afluentes de la margen occidental de la Laguna Merim, abiertos a la navegación por la República Oriental del Uruguay».²⁸

El proyecto fue considerado y discutido por el gobierno uruguayo en sesión general del gabinete ministerial. Las primeras objeciones fueron realizadas en relación con las disposiciones del artículo 4.º, emergiendo una contrapropuesta uruguaya que establecía el criterio del *talweg* sin modificación ni desvío alguno. Esta objeción fue respondida de inmediato en forma favorable por el propio barón, quien lo hizo saber en carta personal y directa. En la segunda instancia de deliberaciones, el presidente Williman consideró esencial para la aprobación del tratado la eliminación de la cláusula que habilitaba la navegación de buques de guerra brasileños en ríos interiores uruguayos. A pesar de que reconocía que la disposición propuesta en el *proyecto de Río Branco* no escondía ningún interés agresivo, Williman insistió en la necesidad de eliminar esa cláusula argumentando que «un país pequeño como el nuestro debía de ser extremadamente celoso de sus derechos y de su decoro».²⁹

26 Cf. AGN, caja 99, carpeta 1268.

27 De hecho, tanto en los originales del proyecto que obran en el Archivo General de la Nación como en las menciones periodísticas de la época, se alude al «proyecto de Río Branco». Cf. AGN, caja 98, o Amézaga: *Merim y Yaguarón...*, o. cit. p. 49.

28 Cf. AGN, caja 98.

29 Amézaga: *Merim y Yaguarón...*, o. cit., p. 60. También puede seguirse la negociación en Gros, *De diplomacia y...*, o. cit., p. 229.

Sobre este punto se dio una discusión en el gabinete uruguayo, al defender la propuesta brasileña el canciller Bachini, bajo el fundamento que era «equitativa y ajustada a los principios admitidos en el derecho internacional». El presidente Williman mantuvo su postura impugnadora, recibiendo el apoyo decidido del resto de los ministros: Espalter, Vidal, Lamolle y Vázquez. En virtud de ello se dispuso que se hiciera llegar a la Cancillería brasileña un *contraproyecto* con las modificaciones correspondientes, señalando Williman frente a sus ministros su «convicción profunda de que el barón de Río Branco [...] no vacilaría en contemplar los derechos de nuestra cancillería y accedería con agrado a reformar el tratado».

A pocas horas de recibir la nueva versión, el barón de Río Branco comunicó que el gobierno brasileño aceptaba eliminar las cláusulas impugnadas, al tiempo que informaba que estas modificaciones no impedirían que el Brasil reconociera a buques uruguayos (tanto mercantes como de guerra) «el derecho de navegar por el Río San Gonzalo y la Laguna de los Patos, a pesar de ser esta agua de exclusiva jurisdicción brasileña».³⁰ De este modo, el proyecto de tratado originalmente presentado por Brasil sufría en su tramo final de negociación tres modificaciones, todas favorables a reclamos uruguayos. El tratado fue finalmente firmado en Río de Janeiro el 30 de octubre de 1909, con la firma del barón de Río Branco y del embajador plenipotenciario uruguayo, Rufino T. Domínguez.³¹

El trámite en el Congreso brasileño para la ratificación demostró en forma cabal que la gestión política del barón había sido completa.³² Como señaló en su memoria el embajador Domínguez:

Fue necesaria [...] la acción personal, paciente y perseverante del barón de Río Branco, ejercida muchos días en visitas al domicilio de Senadores y Diputados; en conferencias y explicaciones minuciosas dadas a los mismos sobre los propósitos de la Cancillería Brasileña con relación a las fronteras fluviales con el Uruguay, en señalar los motivos de alta conveniencia política y las razones de justicia que inclinaban al Gobierno federal en sentido de solucionar equitativamente y a la brevedad posible los asuntos con nuestro país; en hacer comprender a los políticos la prescindencia absoluta que el barón hacía en todos los casos de las cuestiones relacionadas con la política interna, entregado de lleno, como estaba, a las de mero carácter internacional...».^{33 34}

30 *Ibidem*, pp. 61-63 y 230 y 231, respectivamente.

31 *Tratado de Rectificación de Límites en el Río Yaguarón y la Laguna Merim. Celebrado entre la República Oriental del Uruguay y los Estados Unidos del Brasil 1909*. Montevideo: Barreiro y Ramos, 1910.

32 Cf. por ejemplo Dunshee de Abranches: *A Lagoa Mirim e o Barão do Rio Branco*. Río de Janeiro: Imprensa Nacional, 1910; ídem: *Río-Branco. Defesa de seus actos*. Río de Janeiro: Imprensa Nacional, 1911.

33 Memoria presentada por S. E. el Señor Ministro Plenipotenciario Don Rufino T. Domínguez correspondiente al año de 1909, p. 121. AGN, caja 99.

34 Los señalamientos sobre la prescindencia del barón de Río Branco en asuntos de la política interna eran por entonces muy relevantes. En mayo de ese mismo año de 1909, nada menos que Rui Barbosa había propuesto

Las ratificaciones del tratado culminaron el 27 de abril de 1910 y fueron intercambiadas en Río de Janeiro el 7 de mayo del mismo año. En ambas ocasiones tuvieron lugar celebraciones y reuniones de confraternidad, con intervención de distintas personalidades de ambos países.^{35 36} Al enterarse de la exitosa culminación del proceso, el entonces embajador uruguayo ante los Estados Unidos, Luis Melián Lafinur, envió una carta de felicitaciones al nuevo canciller Emilio Barbaroux, en la que señalaba:

Arreglada la cuestión del Río de la Plata con la Argentina, era nuestra vieja reclamación al Brasil la única nube en el horizonte internacional de la República. Solucionada también esa dificultad, el porvenir se presenta más halagüeño sin rozamiento ninguno con vecinos respecto de los cuales todo agravio ha dejado de existir.³⁷

Las valoraciones que ya desde su firma comenzaron a hacerse sobre este Tratado de Rectificación de Límites de 1909 resultan convergentes en afirmar su relevancia como hito en la historia del derecho internacional y en el itinerario de las relaciones bilaterales entre Brasil y Uruguay. Ya en 1910, Juan José Amézaga destacaba la *justicia e importancia* del tratado, advirtiendo que el Uruguay había obtenido con este «ventajas materiales indiscutibles y la principal de todas ellas, la de mayores proyecciones económicas es la misma navegación, que favorecerá la explotación de las riquezas que encierran nuestros territorios del Este».³⁸

Desde entonces, el barón de Río Branco fue visto entre los uruguayos como un sincero amigo del país y como una figura eminente del proyecto de la integración sudamericana.³⁹ Luego de su muerte en 1912, el Estado uruguayo encaró con particular celeridad la construcción de un monumento en su memoria. En el mensaje que dirigiera al Parlamento con el proyecto para tal obra, el entonces presidente José Batlle y Ordoñez señaló:

la candidatura del barón para la presidencia de la República, originando un fuerte movimiento de apoyo popular. El barón rechazó de inmediato el ofrecimiento: «*Estou velho e cansado para entrar agora nas lides da política interna, saindo da vida de retraimiento que há tantos anos vou levando, e da qual apenas me tenho desviado ocasionalmente e a contragosto para cumprir deveres de cortesia internacional no desempenho de cargos que me têm sido confiados*». Cf. Alvaro Lins: *Río Branco. (O Barão do Rio Branco) Biografia pessoal e História política*. San Pablo: Alfa Omega, 1996.

35 Cf. AGN, caja 98, carpeta 1235.

36 Entre muchísimas demostraciones públicas de adhesión al tratado en ambos países, puede registrarse esta poesía de Reis Carvalho titulada *Diplomacia Republicana*: «*A digna, liberal diplomacia/Todos os povos fraternal congraça; As divergencias de nação, de raça,/No bem da Humanidade concilia./ [...] Aplausos pois, ao habil estadista/Que, rasgando injustíssimo tratado/ Ao povo irmão devolve uma conquista./ Nobre emoção os corações invade;/Redime-se uma falta do passado,/Subordinando a Patria á Humanidade*». Cf. Paz Brazil-Uruguay. *Diplomacia Republicana*. AGN, caja 98.

37 Carta del embajador Luis Melián Lafinur al ministro de Relaciones Exteriores, Dr. Emilio Barbaroux, fechada en Washington el 29 de abril de 1910. AGN, caja 98.

38 Amézaga: *Merim y Yaguarón...*, o. cit., pp. 63-70.

39 Cf. por ejemplo, Ministerio de Relaciones Exteriores: *Barón de Río Branco. A cien años de su asunción*. Montevideo: MRE, 2003.

[...] tenemos grandes y especiales razones para considerar su muerte como un duelo nacional, porque él fue amigo sincero y cordial del Uruguay, porque en su mente privilegiada surgió la idea de la reparadora y memorable rectificación de límites entre los dos países, consagrada en el Tratado del 30 de octubre de 1909.

Por su parte, poco más de un lustro después, Adolfo Berro García en representación de la Sociedad Uruguaya de Derecho Internacional pronunció un discurso en homenaje al entonces canciller brasileño Dr. Lauro Müller, de paso por Montevideo.

Tal era el estado de la cuestión de límites entre nuestra República y los Estados Unidos del Brasil. Por una parte, los derechos incuestionables del Brasil a seguir usufructuando lo que le había sido reconocido expresa y solemnemente en un tratado perfectamente válido. Por la otra, las aspiraciones, los deseos incontinentes de nuestro pueblo por obtener una rectificación de aquel tratado [...]. Surge entonces en la diplomacia americana [...] la figura descolante, la vigorosa personalidad del barón de Río Branco [...], y dio a la América el ejemplo hermoso y amplio, triunfalmente deslumbrante, de ese gran acto de justicia internacional que consumó el Brasil con el tratado de 1809. [...] Las jurisdicciones de los dos países limítrofes se dividirían esas aguas de acuerdo con los principios del Derecho Internacional [...], consultando solamente los intereses de la América y de la justicia internacional. [...] Era aplicar la doctrina de la igualdad de las naciones, era la realización desinteresada y sugerente de los principios expuestos por [...] Ruy Barboza (sic) ante la asamblea de delegados de todo el mundo reunidos en el Congreso de la Paz de la Haya.⁴⁰

Fue sin duda un momento especial en la historia de las relaciones políticas y diplomáticas de la región. Se trataba nada menos que de un «tratado de rectificación de límites» revisado por «razón de justicia». Apostaba de manera inteligente a la forja de mejores equilibrios en la geopolítica de la cuenca del Plata, dejando sin fundamentos la tesis zeballista sobre el Uruguay como *país de fronteras secas*. Afirmaba de ese modo una visión genuinamente integracionista, en correspondencia con su propuesta sobre el primer ABC, antes mencionada. Constituía además un gran precedente para el progreso del derecho internacional. Y desde todo eso, suponía para el Brasil, con el símbolo emblemático de la figura del barón de Río Branco, el norte de la construcción de una política internacional estratégica, afincada en lógicas de solidaridad inteligente.

ALGUNOS INSUMOS PARA LA REFLEXIÓN CONTEMPORÁNEA

¿Cómo volver contemporáneos los actores y las doctrinas de hace más de un siglo atrás?
¿Cómo inferir de aquellas circunstancias legados relevantes para mejorar la política

40 Adolfo Berro García: *El tratado de 1909 sobre la Merim y el Yaguarón*. Montevideo: El Siglo Ilustrado, 1915, pp. 9-11.

exterior de nuestros países, el nivel de sus relaciones bilaterales y la forja renovada de proyectos integracionistas efectivos? ¿Cómo retomar del estudio de este episodio histórico insumos pertinentes para la reflexión más actual? Toda conmemoración es siempre, entre otras cosas, una oportunidad política. Hablar en forma consciente desde tradiciones es mucho mejor que ser hablado por ellas. La forma en que construimos memoria siempre influye en la producción de sentidos. Al cumplirse el cincuentenario del tratado en 1959, el entonces consejero nacional de gobierno del Uruguay, Eduardo Víctor Haedo, señaló en algunos pasajes salientes de su discurso conmemorativo:

Ese tratado tiene, por muchos motivos, el valor de un símbolo. Es un acto de profunda justicia reparatoria. Es el tributo que un gran país, bajo la guía de un gran estadista, de un patriota, de un eminente internacionalista, rinde a los principios de una alta política, por encima de mezquinos intereses. Es un gesto de amistad fraternal para un país vecino y amigo. [...] «La historia hace codo» en este episodio, utilizando la gráfica expresión de aquel gran espíritu que se llamó Luis Alberto de Herrera. (...) El gesto de Río Branco en 1909 borra la amargura de 1851. Por eso he dicho que tiene el valor de un símbolo. De él nace definitivamente la etapa de la solidaridad esencial entre nuestros países. Por eso me ha sido grato evocar nuestras luchas históricas. [...] El espíritu de Río Branco debe inspirar nuestras actitudes y nuestro enfoque de los problemas de nuestro tiempo. Lo que significa decir mesura, inteligencia, flexibilidad y amplitud.⁴¹

Varias décadas después, el excanciller uruguayo, Dr. Héctor Gros Espiell, también aportaba en la revisión del episodio «desde una perspectiva actual», explorando en torno a los vericuetos de lo que consideraba un «raro ejemplo de extinción de un tratado internacional por acuerdo de las partes, en razón de su injusticia». Desde esa perspectiva, Gros señalaba que aquel «reconocimiento espontáneo de la injusticia de la fórmula originaria» constituía

uno de los ejemplos más altos y nobles de la política exterior, una demostración de la grandeza diplomática del Brasil, una muestra de lo mejor de la idea de solidaridad fraterna de los pueblos americanos y un caso que debe estudiarse como un precedente inolvidable, capaz de promover en el futuro fórmulas internacionales que muestren prácticamente el progreso del Derecho de Gentes.⁴²

Los aprendizajes que emergen del tratado resultan en efecto múltiples y de gran vigencia en nuestros días. La primera singularidad de este acontecimiento tiene que ver con su aporte extraordinario a la praxis del derecho internacional. Desde el campo de la teoría

41 Ministerio de Relaciones Exteriores: *Cincuentenario del tratado de condominio de la Laguna Merim y del Río Yaguarón, celebrado entre la República O. del Uruguay y los Estados Unidos del Brasil. 1909. Discurso conmemorativo pronunciado por el Consejero Nacional de Gobierno Don Eduardo Víctor Haedo*. Montevideo: MRREE, 1954, pp. 4, 6 y 7.

42 H. Gros Espiell: *De diplomacia e...*, o. cit., p. 237.

de la diplomacia y de las relaciones internacionales, constituye un precedente temprano de la sabia combinación de principios e intereses como fórmula superadora de la política exterior. En el mismo sentido, todo el proceso analizado y el foco mismo de la figura del barón de Río Branco convergen en el destaque de la relevancia de la profesionalidad diplomática como complemento indispensable de la decisión política en estos temas. Por ello, visitar esta historia y a la figura del barón nos lleva casi de inmediato a repensar en clave rigurosa y crítica el cómo se construye la política exterior de los Estados. Como uno de los grandes inspiradores de toda una escuela diplomática, el barón continúa inspirando la dimensión estratégica de esas políticas, la virtud de la moderación constructiva, la articulación entre la visión histórica y la mirada prospectiva.

Pero la conmemoración del tratado de 1909 como prisma interpretativo para reflexionar desde el Uruguay sobre los legados del barón de Río Branco también lleva a considerar nuevamente la relevancia de la región como escenario de una acción política que trasciende las fronteras nacionales.⁴³ Resurgen de ese modo cuestiones centrales como la renovada construcción de equilibrios geopolíticos en toda región, la tensión creadora de las *políticas de frontera*, la resignificación de conceptos como vecindad o comunidad entre Estados, los vínculos complejos entre países *chicos y grandes*, la influencia sistémica de toda iniciativa de política exterior, la *paciencia estratégica* que necesariamente conlleva la forja de un verdadero proceso integracionista.

¿Qué Brasil y qué Uruguay se necesitan hoy para una integración más profunda y calificada de nuestras sociedades? Por cierto que para contestar esa pregunta hay que abrir una agenda muy amplia de temas. Sobre todo si advertimos que nuevamente, como en otros momentos de la historia, Brasil se vuelve el país más importante para el Uruguay. Asimismo, una encuesta reciente ha registrado que es también el país *más admirado* en el imaginario colectivo de los uruguayos.⁴⁴ Pero si como creemos, figuras como el barón de Río Branco tienen todavía algo que decirnos como inspiración ante los desafíos más contemporáneos, permítasenos decir que una mirada desde la historia uruguaya encontrará siempre la mejor versión de Brasil en los valores de la solidaridad antes que en los de la generosidad. Y no se trata de una cuestión de palabras.⁴⁵

43 Sobre este tema, al cumplirse la conmemoración del centenario de la firma del tratado en octubre de 2009, la Embajada de Brasil en Uruguay publicó *100 años del Tratado entre Uruguay y Brasil. Modificación de límites en la laguna Merim y en el Río Yaguarón. 1909-2009*. Montevideo: Embajada de Brasil en Uruguay, 2009, 100 pp.

44 Cf. Renzo Rosello: «Una exótica acuarela de Brasil en el imaginario de los uruguayos. El país que parece resumir el modelo de nación desarrollada», en *Uruguayos. A la hora del Bicentenario. Al cumplir 200 años, un análisis en profundidad de la sociedad uruguaya*, en *El País*, Montevideo, 17 de julio de 2011, p. 14. Según una encuesta de opinión pública de la empresa Cifra, la preferencia por Brasil obtenía un 23,7 %, contra 12,5 % de opciones por España, 6,9 % por Estados Unidos, 5,1 % por Argentina y 4,5 % por Italia.

45 Por el tema de los valores de la solidaridad en la política exterior brasileña, cf. los trabajos recientes de José Ferreira Simões, en especial *Integração: sonho e realidades na América do Sul*. Brasilia: Funag, 2011.