

## //Notas de Análisis//

### **RECORDANDO LOS PRIMEROS TRATADOS INTERNACIONALES DE LA REPUBLICA (Segunda Parte)**

*Prof. Embajador Agustín Espinosa\**

#### **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 mejores 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 quince millones 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. A título anecdótico, pensemos que el mismo año que llegó el Dr. José Ellauri a Londres (1839), 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, quién 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. En el Imperio del Brasil, la realidad también era en 1830 muy diferente a la del Uruguay. En esos años, 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.

Tendrían 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 brasileñas como europeas con las cuales debían negociar.

Tercero, las comunicaciones eran tan difíciles de ser empleadas en tiempo y forma, que impedían mantener un diálogo 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 talvez 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 Paris, 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. 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 Paris, 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 Paris, 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 Republica 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 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 período marcado por una de las misiones más difíciles que haya tenido nuestra diplomacia hasta ese momento: la de Andrés Lamas 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.

*\*Catedrático de Relaciones Internacionales e Integración. FACS - ORT.*