

//Notas de Análisis//

RECORDANDO LOS PRIMEROS TRATADOS INTERNACIONALES DE LA REPUBLICA (Primera Parte)

Por *Emb. Agustín Espinosa**

I) La Historia de los Tratados:

Este año se conmemora los 180 años de la creación del Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay, buen pretexto para realizar 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 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 permitieron 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 , meses atrás, el Tratado de Unasur. 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.

En 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 además 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 es 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 un 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, fue el principal instrumento para regular las crisis políticas de Europa, a través de un sistema de conferencias diplomáticas ad hoc entre las principales potencias y la aceptación del principio del equilibrio de poder 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 del 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 Cónsul británico 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 estaba 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 un 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.

**Prof. Embajador Agustín Espinosa
Catedrático de Relaciones Internacionales e Integración. FACS - ORT*