

LOS TRATADOS DE 1851: REPERCUSIONES IMEDIATAS EN URUGUAY Y EN BRASIL

CRISTINA RETTA SIVOLELLA
Universidade de Brasília

Las décadas que siguen a la gesta independentista en el Río de la Plata, se caracterizan por la búsqueda de la consolidación de las nacionalidades respectivas. En ese sentido, los mediados del siglo XIX representan un período crucial en cuanto a la delimitación definitiva de los perfiles políticos de los países que integran dicha zona. Nuestro estudio se refiere a un episodio inserto en ese contexto platino una vez finalizada la Guerra Grande, ya que con la firma y posterior ratificación de los Tratados del 12 de Octubre de 1851 entre Brasil y Uruguay, se sentaron las bases para un nuevo reordenamiento de fuerzas e intereses políticos en la región. Dichos documentos son el resultado de una ponderación geopolítica por parte del Imperio, que involucra a las distintas zonas del ex-Virreinato español, tomando en cuenta siempre los vaivenes de la política argentina de la época, por momentos convertida en una amenaza potencial para los intereses imperiales.

La bibliografía y fuentes primarias consultadas, han permitido resaltar aspectos fundamentales, como la necesidad imprescindible de no perder de vista la visión de conjunto en cuanto a los intereses brasileños en la región rioplatense. Se destaca en tal sentido, la obra de José Antonio Soares de Souza, al referirse a la misión "Honorio Hermeto en el Río de la Plata (1851-1852)", al igual que el estudio de la correspondencia entre don Andrés Lamas, plenipotenciario por parte del Estado Oriental ante la Corte de Río de Janeiro, y el entonces Ministro de Relaciones Exteriores uruguayo, don Manuel Herrera y Obes.

Para evaluar adecuadamente el alcance de las relaciones inter-regionales en juego, es preciso examinar el

cuadro de fuerzas y los designios de los estados rioplatenses a mediados del siglo XIX.

LOS ESTADOS DEL RIO DE LA PLATA A MEDIADOS DEL SIGLO XIX

Si se examina el devenir de los hechos históricos en cualesquiera de los estados del Río de la Plata, se observa que es inevitable herencia del pasado colonial, el estudio regional de los mismos. Así, en relación al tema en análisis, el enfoque debe trascender el estudio de la situación de los estados directamente comprometidos: el Estado Oriental del Uruguay y el Imperio del Brasil, y es fundamental tomar en cuenta a la Argentina y al Paraguay como importantes protagonistas del acontecer de entonces. No obstante ello, hay que tener presente que, como señala M. Kaplan, el proceso desintegrador de las antiguas unidades político-administrativas en que estaba estructurada América Latina durante el período colonial, adquiere su primer impulso con la emancipación y la fragmentación de variadas repúblicas independientes, llegando a su punto culminante a mediados del siglo XIX¹. La región que nos ocupa es una clara muestra de ello: durante el período colonial, la Cuenca del Río de la Plata, se había formado como unidad político-administrativa, formada por los actuales territorios de Argentina, Uruguay, Paraguay y Bolivia (Alto Perú). Según lo señalado antes, durante este período culmina el proceso desintegrador regional que se había iniciado con la gesta emancipadora y se abre paso entonces, a una etapa de afianzamiento de la organización estatal de los nuevos estados.

Historiadores de este tema, como por ejemplo CARMAGNANI², plantean que es entre 1840 y 1880 que se produce un cambio en las formas institucionales latinoamericanas, que abre paso a la organización nacional. Pero este cambio conserva "una sustancial continuidad entre la política anterior a 1850 y la posterior a esta fecha"³. El porqué del cambio en la forma institucional y su significado, se explica, según dicho autor por las "mutaciones de la propia clase dirigente". Según su tesis, el caudillismo "fue el resultado de una contienda entre grupos oligárquicos con distintos grados de prestigio y riqueza", y dentro de este marco tendrían cabida las rivalidades entre las tendencias federalistas y centralizadoras, que tienen un papel protagónico importante en nuestro estudio.

Hacia 1850, la fase del caudillismo se habría superado como fórmula política nacional, porque el enfrentamiento dentro de las facciones del grupo oligárquico, dieron preeminencia a la más fuerte, aunque sin lograr aún una hegemonía total. Entonces se hizo preciso afianzar el "principio de la representación de todos los grupos oligárquicos regionales en la gestión del poder político"⁴. Atender a esta etapa señalada por el autor mencionado, tiene para nuestro estudio un especial interés en el manejo de elementos conceptuales como el ya citado, según el cual los grupos oligárquicos regionales entrarían a participar de forma específica en la gestión del poder. En efecto, si pensamos en el panorama que presenta el Rio de la Plata a fines de la Guerra Grande, con las fronteras nacionales entre los estados prácticamente desdibujadas, las tendencias políticas antagónicas argentinas y uruguayas confundidas: federales - blancos, unitarios - colorados, la presencia amenazante del Imperio del Brasil, las actitudes de Europa en la región, se hace imprescindible encontrar un cuadro interpretativo adecuado, que posibilite la comprensión de los hechos históricos involucrados.

Hay que establecer una diferencia sustancial entre la realidad político institucional que presenta Brasil con respecto al resto de los estados platinos. Organizado como un Imperio constitucional desde 1824, Brasil contaba con la función de crítica y control del Parlamento, lo que evidencia estabilidad institucional, junto al consiguiente equilibrio socio-económico. Esta situación es el soporte de la afirmación que establece que a diferencia de Hispanoamérica, Brasil desconoció la fase del caudillismo a escala nacional, sostenida por CARMAGNANI.

En relación a la política exterior desplegada por el Imperio en el Rio de la Plata en el período que nos ocupa, es opinión generalizada entre los historiadores de la región (José M. Rosa; Carlos Oneto y Viana; Efraim Cardozo, entre otros), que los éxitos alcanzados en ese campo se debieron al excelente nivel de formación logrado por la clase dirigente brasileña, que la convirtió en la mejor de su época en América.

Sin embargo este aspecto no es el único a conside

rar cuando se trata de atender a los designios políticos de los estados. La bibliografía sobre el tema remarca con frecuencia el elemento "cohesión", en este caso del estado imperial brasileño en relación a sus partes componentes. Así, escritores como el periodista argentino LEÓN POMER⁵, plantean la tesis de que la acción expansiva proyectada por el Imperio en relación a los países vecinos, fue fundamental para mantener la unidad interior. El soporte de esta postura está en los múltiples intentos separatistas que se dieron en distintas regiones del imperio (Ciudades de Minas, Pernambuco, San Pedro de Río Grande).

Pero en este punto, las opiniones discrepan. En tal sentido, el historiador brasileño AMADO LUIZ CERVO⁶, defiende la tesis inversa: la política intervencionista en el Plata a mediados del siglo XIX, sería precisamente una muestra de la fortaleza y madurez alcanzada por la política imperial en cuanto a las relaciones exteriores. Para lanzarse a tal empresa, el estado debió estar ya lo suficientemente consolidado. De esta forma, esta posición se concilia con la tesis ya señalada de CARMAGNANI, según la cual, la ausencia del caudillismo a escala nacional, junto a la estabilidad institucional de la organización imperial, dan a la misma, una diferencia sustancial en relación al resto de Hispanoamérica y la coloca en cierta forma en un grado de superioridad.

Respecto a los otros estados platinos, la Argentina y el Estado Oriental del Uruguay, estuvieron comprometidos durante toda la década del cuarenta en el conflicto regional conocido como la Guerra Grande, que con las intervenciones europeas tuvo connotaciones internacionales. Como señala J. P. BARRÁN, puede definírsela como "pugna rioplatense entre tendencias nacionalistas y autoritarias enfrentadas con otras extranjerizantes y liberales; entre federales y unitarios en Argentina, blancos y colorados en el Estado Oriental; intentos hegemónicos tendientes a la construcción del virreinato de Buenos Aires, y combate por sobrevivir del Uruguay y el Paraguay"⁷.

Siguiendo la línea interpretativa propuesta por CARMAGNANI, esta fase por la que atraviesa el Río de la Plata durante la Guerra Grande conduciría gradualmente a

la eliminación del caudillismo a escala nacional para culminar en la afirmación del estado y de las instituciones que le permitieran funcionar.

Qué es lo que resulta evidente de este resumen presentado de la situación rioplatense?

En primer término el desequilibrio de fuerzas entre el imperio del Brasil y las repúblicas platinas, derivado de la distinta estructuración de factores político-sociales y económicos, que tienen que ver en definitiva con los distintos tipos de colonización española y portuguesa, que provocaron que en un caso (Brasil), continuara como unidad socio-política cultural, pese a los diversos intentos separatistas, mientras los aspectos desintegradores, fragmentarios de se impusieron en los territorios hispanoamericanos, no obstante el hecho de haber constituido unidades regionales en períodos anteriores.

Así, mientras las nuevas repúblicas hispanoamericanas se afanan por conseguir resolver problemas socio-políticos internos como el caudillismo, el Imperio de Brasil, muestra otra organización y potencia en cuanto a organización estatal, que le posibilita llevar adelante una política exterior coherente y eficaz, que conseguirá sacar las mayores ventajas de la región del Plata.

Los cinco Tratados de 1851 (Alianza, Subsidios, Comercio y Navegación, Extradición, y Límites), a través de los cuales el Imperio pactó con el Estado Oriental una situación que le traería amplios beneficios en el sentido de acabar con el "rosismo" en auge, son un claro ejemplo de la intrincada red de intereses políticos en juego en la región del Plata, cuyas raíces se extienden hasta la época de la colonización lusitana y española en América.

A través de esos documentos el Imperio tiene bajo control al Estado Oriental, impidiendo de esta manera la posible integración de éste con los intereses de la Confederación Argentina. Como lo demuestra el estudio detallado de la misión Honorio Hermeto Carneiro Leão al Plata en 1851-52, Montevideo se erigía en centro de operaciones diplomáticas desde donde poder detectar las variaciones de la política

argentina. Eso explica la necesidad de ingerencia en los asuntos políticos internos orientales.

La problemática en torno al Tratado de Alianza, conduce la cuestión al punto de que con el pretexto de auxiliar al gobierno legal, los Tratados legitimaban las intervenciones político-militares del Imperio en el Estado Oriental y a su vez, esa política intervencionalista perseguiría otros fines, si se atiende al hecho de que el Imperio apoyaba en unos casos al gobierno legal y en otros a la oposición.

La investigación debe tomar permanentemente en cuenta la diversidad de fuerzas políticas involucradas. En cuanto al Imperio, hay que considerar primero, su situación interna, que en el período analizado corresponde a la etapa de fortalecimiento del Estado, marcado por indicadores claves como: autonomía aduanera, fin de las agitaciones y revueltas regionales, "maioridade" y actuación del Consejo de Estado; fortalecimiento económico apoyado en la industrialización incipiente y en la explotación y comercialización del café; aumento de los ingresos del Estado. En segundo lugar, la situación externa es favorable dado que se puso fin a las contiendas con Inglaterra, centradas en el tráfico de esclavos; se llega a la formulación de ley de tierras y colonización; hay un retroceso europeo en el Plata debido a que las grandes potencias están absorbidas por los conflictos intereuropeos como el de Crimea y por la expansión europea en el extremo oriente; se llega a un entendimiento con el Paraguay.

En lo concerniente a las relaciones platinas en sí, hay que tomar en cuenta las relaciones Uruguay-Argentina, Brasil-Uruguay y Brasil-Argentina, y también la importancia de la posición de Paraguay en este contexto. Tomando como base estos aspectos, surge la hipótesis de que las divisiones internas en Argentina entre 1852 y 1861 facilitaron la influencia brasileña en Uruguay, en un período en que la retirada de Europa, creando un verdadero vacío de poder posibilitó la construcción de un sub-sistema regional autónomo de relaciones internacionales.

Los Tratados del 51 son pues, una clara muestra de

victoria de la política exterior del Imperio sobre los débiles estados vecinos. Importa señalar que la historiografía brasileña tradicional sobre el tema, adopta un enfoque bien distinto al que aquí presentamos. Así, TEXEIRA SOAREZ, en su obra "Diplomacia del Imperio en el Plata", dedica especial atención al estudio de la crisis política en Uruguay de la década del 50, haciendo observaciones y apreciaciones de interés, y no duda en hacer una verdadera "apología" de la actuación brasileña en los eventos uruguayos, criticando y contrariando reiteradas veces la postura de historiadores y comentaristas políticos uruguayos contemporáneos. Presenta las intervenciones de Brasil en Uruguay merced a los Tratados como el único camino legal pertinente; muestra siempre el lado inocente de la intervención y omite episodios y hechos concretos que darían otro tinte a la actuación brasileña de entonces.

En una dirección marcadamente diferente, ANTONIO PEREIRA PINTO, en "Apuntamentos para o Direito Internacional", expone en detalle cada uno de los cinco Tratados del 51, acompañados por notas aclaratorias y capítulos introductorios de observaciones. Es otra obra que deja abierto espacio para la confrontación, ya que por momentos hace interpretaciones apologéticas de las intervenciones brasileñas en Uruguay, fundándolas en las buenas intenciones de las mismas.

Asimismo resulta fundamental tomar en cuenta las líneas de pensamiento político brasileño predominantes a mediados del siglo XIX. En el estudio del Prof. AMADO CERVO sobre "Intervención y neutralidad: doctrinas brasileñas para el Plata en los mediados del siglo XIX", se presentan fundamentadas en sus soportes parlamentarios esas corrientes de pensamiento. Así, se observa que durante el período que nos ocupa hubo un predominio del pensamiento político intervencionista brasileño. Este planteo se encuentra profundizado en la obra: "El Parlamento Brasileño y las Relaciones Exteriores (1826-1889)" donde el Prof. Cervo analiza la actuación del Parlamento imperial, a la luz de las diversas posiciones doctrinarias. El Trabajo proporciona variedad de elementos para el comentario crítico sobre las líneas directrices del pensamiento político brasileño en relación al Río de la Plata.

Los aspectos económicos y financieros estuvieron permanentemente comprometidos en el período que estamos estudiando y se vinculan directamente con los Tratados del 51.

Los intentos de Rosas de llevar adelante un control total del comercio y la navegación en la Cuenca del Plata para garantizar la independencia económica de la región, son una amenaza demasiado grave para ser soslayada por la política exterior brasileña. Brasil necesitaba la máxima agilidad de comunicación para conectar comercialmente zonas distantes. Era preciso neutralizar la influencia argentina (Rosas) sobre el Plata.

Como lo señala acertadamente J. A. ODDONE⁸, el cambio en la política exterior brasileña hacia una línea más firme y concreta en relación al comercio y la navegación en el Plata, se define bajo el gabinete Soares de Sousa y con la aparición en la escena financiera del Barón de Mauá, quien subsidia al gobierno de Montevideo, desde que tras el entendimiento de Rosas con Inglaterra, se retiraron de escena los estados acreedores de la Nueva Troya: Inglaterra y Francia.

"Por obra de esta combinación político-financiera, Mauá se convierte en el artífice de la intervención brasileña, sustanciado poco después con la firma del Tratado de Alianza contra Rosas"⁹.

Citando los informes consulares franceses (M. Maillefer al Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia, marzo y abril de 1854), ODDONE destaca que el Imperio persigue objetivos concretos como el control de los ríos interiores de la Cuenca del Plata, por lo que la costa uruguaya tiene un valor estratégico primordial.

Para llevar adelante estos objetivos, los cinco Tratados del 51 son el "elemento legítimo" más eficaz esgrimido por la política imperial, tal como se desprende de la interpretación del texto de los mismos. El citado autor lo expresa con claridad y precisión al referir-se a dicha política:

"Procura asimismo resarcir con creces subsidios y prestaciones militares tolerando, y aún estimulando, un vasto contrabando fronterizo que amenaza la estabilidad del comercio montevideano, en momentos en que la despoblación ganadera... asestaba un ruinoso impacto a nuestra fuente de recursos tradicionales". Así, "la sobrevivencia económica del país parecía dudosa. Por añadidura, su condición de deudor insolvente bien podía pretextar nuevas anexiones territoriales, favorecidas por la presencia dominante de los hacendados brasileños al norte del Río Negro"¹⁰.

De esta forma, el Tratado de Alianza, encierra en síntesis, la garantía de alejar para siempre la amenaza del triunfo del federalismo rosista, de la hegemonía argentina sobre la Cuenca del Plata. A través del Tratado de Subsidios, el Estado Oriental quedaba en dependencia y compromiso con el Imperio, hipotecando para obtener esos préstamos, todas las rentas de la nación, incluyendo la Aduana. Por el Tratado de Navegación, Brasil obtenía la tan anhelada navegación común del Uruguay y sus afluentes, con lo cual solucionaba el problema de la incomunicación de zonas económicas alejadas como Mato Grosso. Mediante el Tratado de Comercio, Uruguay quedaba convertido en la "Reserva ganadera del Imperio"¹¹, ocasionando la ruina de los saladeros uruguayos ya que por diez años se permitía la libre entrada de tasajos riograndense sin pago de gravámenes, y Uruguay se comprometía a abolir los derechos aduaneros que cobraba por exportar ganado en pie a Río Grande. El Tratado de Límites definió las fronteras entre Uruguay y Brasil hasta hoy. Por el mismo, Uruguay renunció definitivamente a los derechos rivados del Tratado de San Ildefonso de 1777 celebrado entre España y Portugal, que aumentaba considerablemente nuestro territorio. Además posibilitó la construcción de fortalezas militares en las costas de los ríos uruguayos que desembocaban en la Laguna Merim, lo que habla a las claras de la importancia estratégica que la región tenía para el Imperio.

Se ha pretendido, a lo largo de esta exposición, llamar la atención sobre la importancia que el tema, y en especial el período tiene, desde el punto de vista de la consolidación de las nacionalidades rioplatenses y en cuanto a la delimitación de los perfiles políticos de los estados platinos.

Los Tratados del 51 posibilitaron el reordenamiento de fuerzas políticas de la región: alejaron el peligro de la hegemonía argentina (federalismo rosista) sobre el Río de la Plata, y afirmaron definitivamente el fraccionamiento político de la zona en cuanto a los estados hispanoamericanos que la componen. Con la caída de Rosas, la fase del "caudillismo" en esos estados recibió un drástico espaldarazo y se abrió paso a una nueva etapa de búsqueda de consolidación de las nacionalidades.

La presencia permanente del Imperio en la Cuenca del Plata durante la década del 50 y posteriormente (hasta la guerra de la Triple Alianza contra Paraguay, culminación de sus objetivos en la región), fue favorecida por las condiciones intrínsecas de la estructura institucional constituida por el Imperio y que ya fueran reseñadas.

Los aspectos económicos y financieros subyacentes a estas relaciones interregionales tienen importancia específica en el desarrollo de la política exterior llevada adelante por los respectivos agentes diplomáticos del período en estudio y deben ser evaluados cuidadosamente.

En síntesis, es el sistema de finalidades que, más que el de causalidad, parece explicar la política brasileña platina de entonces. Los fines que demostró tener el Imperio de Brasil, a los cuales subordina los medios y las decisiones, son sobre todo políticos y estratégicos: la acción en el Plata debe garantizar tres objetivos: evitar que aparezca una hegemonía regional; mantener la libre navegación de los ríos; cuidar de la seguridad de las fronteras. Son tres también los medios a través de los cuales se vale para cumplir estos propósitos: el control directo de Uruguay (los Tratados tornaron tal control operacional); preservar la "amistad" paraguaya; y mantener estricta neutralidad ante el conflicto interno argentino.

Las distintas versiones historiográficas sobre el tema (uruguayas, argentinas, brasileñas y paraguayas), presentan variaciones sustanciales que sólo fueron mencionadas parcialmente y en algunos de sus aspectos más destacables. Para esta somera presentación, sólo tomamos en cuenta las vertientes uruguaya y brasileña.

NOTAS

1. KAPLAN, Marcos. Formación del Estado Nacional en América Latina. Buenos Aires, Amorrortu, 1976.
2. CARMAGNANI, Marcello. Estado y Sociedad en América Latina 1850-1930. Barcelona, Ed. Crítica Grijalbo, 1984.
3. Ibid., p. 70.
4. Ibid., p. 72.
5. POMER, León. Os conflitos da bacia do Prata. Brasília, Ed. Brasiliense, 1979.
6. CERVO, Amado Luiz. O Parlamento brasileiro e as Relações Exteriores (1826-1889). Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1981.
Intervenção e neutralidade doutrinas brasileiras para o Prata nos meados do século XIX. Revista Brasileira de Política Internacional. Rio de Janeiro, 26/101 (104):103-19, 1983.
7. BARRAN, José Pedro. Apogeo y crisis del Uruguay pastoril y caudillesco, 1839-1875. Montevideo, Ed. Bando Oriental, 1974.
8. ODDONE, Juan Antonio. Mauá, el banquero del Imperio y de la crisis. Cuaderno de Marcha nº 5 - Guerra y revolución en la Cuenca del Plata. Montevideo, setiembre, 1967.
9. Ibid., p. 40.
10. Ibid. Expresiones extraídas de los informes consulares franceses, M. Maillefer al Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia. Marzo-abril, 1854.
11. BARRAN, José O. Op. cit., p. 43.