

*Política exterior de Uruguay, 1830 – 1895. Tendencias,  
problemas, actores y agenda.*

**Unidad Multidisciplinaria - Programa de Población  
Facultad de Ciencias Sociales  
Isabel Clemente Batalla.  
Documentos de Trabajo N° 69, noviembre 2005.**

## **1. Introducción**

El estudio histórico de la política exterior está representado por un número limitado de estudios sistemáticos pero es un área de investigación actualmente en crecimiento. Existe un desarrollo desigual por períodos, con una ausencia notable de trabajos académicos sobre las décadas transcurridas desde la segunda post-guerra hasta la transición a la democracia en 1985. Por otra parte, existe una literatura de carácter ensayístico con interpretaciones sobre problemas de las relaciones internacionales de Uruguay.

Este texto se propone presentar las grandes líneas del desarrollo histórico con el fin de proporcionar un punto de partida para el tratamiento de este tema. Es claro que cada uno de los tópicos incluidos aquí es en sí mismo un problema específico de investigación. La base para la producción de este material es proporcionada por los resultados acumulados hasta el momento por los historiadores que han estudiado la política exterior de Uruguay. El marco teórico integra dos perspectivas complementarias: el análisis de políticas públicas y el neo-institucionalismo histórico. Se adopta una división en períodos sobre la base de cuatro categorías articuladoras: modelo de inserción internacional, grado de autonomía, poder negociador y políticas pro-activas/reactivas. Al final de cada sección, se incluye un cuadro de las fuentes primarias y obras de referencia.

## **2. Uruguay en el contexto internacional entre 1830 y 1870**

La inserción internacional de Uruguay se produjo en el marco de un sistema internacional dominado por la hegemonía británica y caracterizado por la presión expansiva de potencias menores, en especial Francia y los Estados Unidos, y en un sub-sistema regional en el cual la influencia del Imperio de Brasil ejerció un rol determinante en el proceso político de los demás Estados de la región. Uruguay emergió como actor en el sistema internacional a partir de las negociaciones que culminaron con la firma de la Convención Preliminar de Paz de 1828, tras las cuales surgió un nuevo país, con una organización republicana regulada por la Constitución de 1830, y con límites no definidos en su frontera con el Imperio del Brasil. Este problema y la ausencia de garantía de integridad por parte de la potencia mediadora (Gran Bretaña) definen los alcances de la existencia soberana del nuevo Estado, caracterizado en un informe diplomático brasilero como “pequeño, fraco e pobre.” Precisamente la definición de los límites con Brasil fue el tema central de las relaciones entre los dos Estados finalmente resuelto al finalizar la Guerra Grande, con los Tratados de 1851.

Durante el período que se extiende desde la primera constitución hasta la Guerra del Paraguay, la historia de las relaciones internacionales de Uruguay está dominada por la internacionalización de los conflictos interiores, en dos grandes dimensiones:

1. En la región, a través de la interconexión constante entre fuerzas políticas de Uruguay, Argentina y Brasil. Ejemplos de esta situación, la alianza de Rivera con la Revolución Farroupilha, las relaciones de Oribe con el partido federal de Argentina, las relaciones entre los dirigentes del gobierno de la Defensa de Montevideo y el partido unitario bonaerense.
2. En el contexto internacional, las intervenciones europeas con incidencia directa en la política interna cuya máxima expresión se registró durante la Guerra Grande.

Esta fase que podríamos caracterizar como formativa de la entidad de Uruguay como actor internacional culmina en la Guerra del Paraguay, en la cual ambas dimensiones ya anotadas tienen una última aunque dramática manifestación: intervención militar de Brasil en respaldo de la toma de Paysandú por Venancio Flores, intervención de la diplomacia británica contra el gobierno nacionalista de Berro, interferencia de la diplomacia argentina, incorporación de Uruguay en la Triple Alianza y en la guerra contra el Paraguay.

Es claro que si partimos de una definición de política exterior como un curso de acción – o no-acción – para cumplir objetivos bien definidos en la proyección externa de un país, de acuerdo con un plan sistemático de operaciones para ese objeto, no podemos hablar de política exterior en el Uruguay durante esta fase formativa y aun en las primeras décadas de la consolidación nacional que se afirma a partir de 1870. Uruguay tuvo relaciones exteriores pero no política exterior hasta los inicios del siglo XX.

### *2.1. Surgimiento de Uruguay como actor en el contexto internacional*

Durante esta fase formativa, la debilidad externa de Uruguay resultaba de su inestabilidad interior, de su indefinición como nación y de la escasa aceptación de su estatuto de país independiente por parte de sus vecinos más poderosos. Un indicador de esa debilidad lo constituyen los pedidos a Gran Bretaña para colocar al país bajo un régimen de protectorado, formulados en forma reiterada por sucesivos actores gubernamentales. Peter Winn reseña estos diversos intentos y los explica por la voluntad de preservar la independencia frente a los proyectos expansionistas de sus vecinos (aun a costa de una seria reducción de la soberanía) y por la necesidad de encontrar respaldo en un poder externo para superar la inestabilidad política y social interna. El primer intento fue el de Francisco José Muñoz quien en 1838 propuso al gobierno británico la creación de un protectorado similar al que ya regía sobre las Islas Jónicas. El segundo correspondió al Canciller Francisco Antonino Vidal, en 1841, a través de la misión encomendada a José Ellauri, Ministro Plenipotenciario de Uruguay en Londres. Una tercera tentativa se registró con la misión encomendada a Florencio Varela en Londres, en 1843-44. El cuarto proyecto, de Manuel Herrera y Obes, Ministro de Relaciones Exteriores del Gobierno de la Defensa en 1848, incluyó una variante, un protectorado conjunto de Gran Bretaña y Francia. La siguiente propuesta fue presentada solamente al gobierno británico en 1854 por Mateo Magariños Cervantes. Un sexto intento se cumplió durante la extrema inestabilidad política que vivió Uruguay en 1865: un grupo de varios uruguayos influyentes abordó al representante diplomático inglés con una propuesta de protectorado o bien de monarquía encabezada por un príncipe de la familia reinante en Gran Bretaña. Por otra parte, durante la Guerra Grande, se adelantó un plan promovido por miembros de la colonia francesa residente en Montevideo con el beneplácito de dirigentes de la Defensa y el respaldo del embajador francés en Río, para la erección de un protectorado francés. También la colonia italiana alentó ideas similares, justificadas en términos de una “misión civilizadora.” Todos estos proyectos fueron rechazados por el gobierno británico.

Otra dimensión de la debilidad externa de Uruguay la representan las intervenciones de potencias extranjeras en problemas de índole interna. Las intervenciones británicas se produjeron invariablemente en relación con la protección de los intereses de súbditos de esa nación en Uruguay y tomaron la forma de “advertencias preventivas” cuando se consideraba que esos intereses podían estar amenazados y reclamaciones diplomáticas de compensación por diferentes razones: violación de disposiciones contenidas en tratados, especialmente en el tratado de comercio, denegación de justicia o fallos judiciales considerados injustos, daños infligidos a súbditos británicos por autoridades públicas o por rebeldes, una situación bastante común en el estado permanente de inseguridad rural y de guerras civiles.

### *2.2. Hacia la afirmación del nacionalismo: política exterior de Oribe*

Una vez concluida la guerra de independencia y obtenido el reconocimiento de la soberanía, las relaciones de Uruguay y Gran Bretaña se concentraron en la negociación de un tratado de comercio.

La iniciativa correspondió al gobierno británico el cual presentó en 1832 un borrador de tratado a través del representante diplomático en Buenos Aires. El proyecto presentado por Mr. Hamilton había sido calcado de los tratados ya firmados con Argentina (1825), Colombia (1825), México y Venezuela. El texto incluía como asunto central la cláusula de nación más favorecida y estipulaciones sobre aranceles, navegación, libertad de cultos, inversiones y derechos de los residentes británicos en Uruguay e introducía la posibilidad de intervención legítima.

Las tratativas para el tratado de comercio con Gran Bretaña, iniciadas durante la gestión de Lucas Obes al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores, fueron reanudadas en 1835 por el Ministro Llambí. La política internacional de Oribe se apartó de la seguida por su antecesor Rivera. Las principales divergencias surgieron por los artículos que se referían a los privilegios acordados a los productos británicos, derechos de buques y excepciones a favor de los súbditos británicos<sup>1</sup> y determinaron el fracaso de las negociaciones. El Plenipotenciario británico sostenía que el hecho de haber sido Inglaterra la potencia mediadora de la paz de 1828, la hacía merecedora de la condición de más favorecida. No pensaba así Oribe y en acuerdo con sus ministros, celebrado el 22 de enero de 1835, decidió mantener sus puntos de vista. Sin embargo, la situación financiera le obligó a enviar a Londres la misión de Juan Francisco Giró para solicitar un empréstito de 3 millones de pesos.

La discusión de este tratado fue la ocasión para la expresión por primera vez de lo que Real de Azúa ha llamado la tradición resistente. Una carta firmada por “Unos verdaderos Orientales” publicada en un periódico, *El Universal*, expuso el argumento nacionalista en contra del tratado: este limitaría la soberanía uruguaya, la cláusula de nación más favorecida reducía las posibilidades de Uruguay de negociar otros acuerdos comerciales con España, con Argentina y Brasil. La conclusión general de este planteamiento era que no eran deseables los acuerdos con potencias extranjeras porque no eran nunca equitativos y ofrecían pretextos para la intervención externa. En contra de esta posición, los defensores del tratado sostuvieron que era el precio que se debía pagar por la mediación británica que había hecho posible la independencia y la condición para la obtención de un empréstito. En 1834-35, la posición nacionalista se reveló más fuerte y el gobierno de Oribe en 1836 se declaró contrario a realizar concesiones a los británicos. Sólo en 1842, en medio de una situación apremiante para el gobierno de la Defensa, fue el Tratado de comercio con Gran Bretaña finalmente firmado.

También las relaciones con España revelan la concepción que orientaba la política exterior de Oribe. El mismo Giró había sido también nombrado para conducir una misión en España para obtener el reconocimiento de la independencia uruguaya. Por esa época – 1835 – varios países latinoamericanos – Chile, Venezuela, México - intentaban lo mismo. En las instrucciones dadas a Giró se le prescribía no admitir proposición alguna que no tuviera por base el reconocimiento de la independencia del Estado; podría admitir un reconocimiento implícito en la forma de un tratado de comercio, por ejemplo, pero en el caso de que los demás ministros americanos lo acordasen de igual forma. No debía aceptar convenios sobre la base de la indemnización. En el caso de que el ministro español pretendiera que la República pagara su deuda, entonces, y siempre procediendo de acuerdo con lo resuelto por las demás naciones hispanoamericanas, procuraría que la deuda fuera clasificada y lo menos gravosa posible. Es decir que el criterio dominante era la concertación con las otras repúblicas americanas.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> El artículo 13 estipulaba el derecho para los ingleses de profesar su religión nacional.

<sup>2</sup> Esta negociación quedó inconclusa como resultado de la insurrección de Rivera. Cabe anotar que México finalmente aceptó una gruesa indemnización. España exigía como condición para el reconocimiento de la independencia de sus ex-colonias el pago de una indemnización por concepto de costos sufridos por la guerra de independencia y pérdida de las inversiones realizadas desde la colonización.

### 2.3. *La Guerra Grande*

La intervención francesa se manifestó con su mayor fuerza durante el período de la Guerra Grande y se cumplió a través de subsidios al gobierno de la Defensa, participación de cuerpos armados que se reclutaron entre la numerosa colonia francesa originada en la migración, y en los planes para la creación de un protectorado francés. Uruguay quedó involucrado en el enfrentamiento entre el gobierno de Juan Manuel de Rosas y Francia, en particular a partir del bloqueo de Buenos Aires por la escuadra francesa y la transformación de Montevideo en un bastión anti-rosista. En 1843, una mediación británica se transformó en intervención armada conjunta con Francia con el envío de una fuerza naval anglo-francesa para forzar la navegación de los ríos. Esta intervención no produjo los resultados esperados y fue seguida más tarde por una serie de intervenciones diplomáticas a través de sucesivas misiones anglo-francesas dirigidas a lograr el fin del conflicto.<sup>3</sup>

El fracaso de la diplomacia europea y el fin de los subsidios franceses abrieron la puerta a la influencia dominante de Brasil sobre el gobierno de la Defensa: la marina del Imperio reemplazó a la de Francia en la protección de Montevideo y los subsidios brasileños pasaron a cubrir las necesidades financieras del gobierno de la Defensa, entonces al borde del cese de pagos. Esta dependencia respecto del Imperio de Brasil se concretó al final de la guerra con los tratados de 1851.

Presentados como un triunfo diplomático por su principal negociador, el Dr. Andrés Lamas, los cinco tratados de 1851 han sido objeto de una larga y apasionada controversia histórica. El Tratado de Alianza declaraba a Brasil garante de la constitución y la paz interna de Uruguay con derecho a intervenir para restaurar el orden. Estipulaba la asistencia militar y financiera en la forma de subsidios mensuales al gobierno de Uruguay. El Tratado de Límites fijaba la frontera del norte de Uruguay en el río Cuareim con renuncia a los derechos históricos sobre el territorio de Misiones cuyo límite norte había sido el río Ibicuy. El Tratado de Navegación establecía la libertad de navegación del río Uruguay para Brasil pero excluía a Uruguay de la navegación de la Laguna Merín y del río Yaguarón. El Tratado de Comercio establecía una serie de exenciones arancelarias para las importaciones de origen brasileño y facilidades para la exportación de ganado hacia Brasil. El Tratado de Extradición instituía el derecho a deportar y arrestar en territorio uruguayo a esclavos fugitivos procedentes del Imperio. El conocimiento del contenido de estos documentos provocó una oleada de críticas que subrayaban el carácter desigual de los tratados y la contradicción con principios constitucionales tales como el que declaraba que todo hombre que llegara al territorio nacional era automáticamente libre. Se señalaba que la exención para las exportaciones de ganado a Brasil arruinaría la industria saladeril uruguayo y favorecería la de Río Grande do Sul. Sin embargo, esa oposición no impidió la ratificación que se produjo en 1852.

### 2.4. *La política de subordinación al Imperio de Brasil*

Los años transcurridos entre la firma de los tratados desiguales de 1851 y el fin de la guerra del Paraguay están marcados por la existencia de un protectorado virtual de Brasil sobre Uruguay: dependencia de los subsidios imperiales para la financiación de la actividad del Estado Uruguayo, intervención de los diplomáticos de Brasil en los asuntos de política interna incluyendo designaciones ministeriales y diplomáticas, subordinación de las decisiones en política exterior de Uruguay a las metas y orientaciones del Imperio, dos intervenciones armadas en uso de los derechos otorgados por el Tratado de Alianza – la primera en 1853, en respaldo de la revolución de Flores

---

<sup>3</sup> Juan E. Pivel Devoto y Alcira Rainieri de Pivel Devoto, *Historia de la República Oriental del Uruguay*, (Montevideo: Raúl Artagaveytia, 1945).

contra el Presidente constitucional Juan Francisco Giró, la segunda en apoyo de una segunda revolución florista contra el Presidente nacionalista Bernardo Berro, en el curso de la cual se cumplió el bloqueo de Montevideo y de Paysandú por escuadras de la marina brasileña y la masacre en la última ciudad, un evento en el cual participaron activamente unidades militares brasileñas.

Los artífices del sistema fueron el embajador “perpetuo” de Uruguay en Río, Andrés Lamas, el embajador de Brasil en Montevideo José María do Amaral, a quien los despachos diplomáticos europeos describían como un “virrey” y José María da Silva Paranhos, futuro vizconde de Rio Branco. A ellos se debe añadir el Barón de Mauá, poderoso empresario que se había vinculado a Uruguay en el tiempo de la Guerra Grande como prestamista del gobierno de la Defensa. El contexto que hizo posible el régimen de protectorado fue la dependencia financiera generada por las deudas contraídas durante el período de la guerra e incrementadas por los subsidios imperiales recibidos entre 1851 y 1854, fecha de terminación del régimen de subsidios, y la tolerancia del Imperio británico que tenía en Brasil el socio comercial y financiero más importante de Sudamérica. Desde la política interna de Uruguay, los defensores de la subordinación a Brasil incluían a políticos que defendían ese régimen como el único posible en las condiciones de Uruguay como país pequeño y emergente, políticos que veían en la alianza con el Imperio el medio para realizar sus ambiciones de poder – casos de Venancio Flores y Melchor Pacheco y Obes – y dirigentes partidistas como Manuel Herrera y Obes (colorado) y Jaime Estrázulas (blanco) que esperaban modificar la correlación de fuerzas internas con la ayuda brasileña. Entre los primeros, ocupa un lugar preeminente Andrés Lamas quien en varios documentos defendió la “alianza” brasilera como el único medio para asegurar la recuperación económica y política de Uruguay en un camino de “orden y progreso” y para aislar a Uruguay de la anarquía política argentina.<sup>4</sup>

Contra estas opiniones, se esbozaba un proyecto alternativo sostenido por Oribe y sus seguidores y por Juan Carlos Gómez, del Partido Conservador, de alianza con Argentina. Otros, como Melchor Pacheco y Obes, ponían sus esperanzas en el liderazgo francés, y otros, como Mateo Magariños Cervantes, Ministro de Relaciones Exteriores en 1854, buscaban el liderazgo de Inglaterra. Ninguno de estos proyectos era realizable por falta de interés de las potencias cuya protección se buscaba. Era evidente que el elemento común en todos los planes era la falta de confianza en el destino nacional, la ausencia de un proyecto propio de país y la incertidumbre en cuanto a las posibilidades de Uruguay como país independiente con una política exterior autónoma.

Hacia mediados de la década de 1850 la intervención directa del Estado brasileño fue reemplazada por una suerte de intervención indirecta. En 1855 terminaron los subsidios imperiales y en 1856, por presión de Gran Bretaña y otras potencias europeas, fueron retiradas las fuerzas de ocupación que habían participado en la revolución florista. Una Comisión Brasileña estableció el balance consolidado de la deuda de Uruguay en \$ 60 millones y estos créditos pasaron a manos del Barón de Mauá quien quedó convertido en un actor fundamental de la política uruguaya. En 1859 una nueva consolidación se realizó bajo el control de Mauá y preveía la intervención militar de Brasil en caso de cesación de pagos. El Banco de Mauá quedó convertido en un banco nacional con permiso de emisión monetaria y fue el centro de un vasto emporio de actividades comerciales, industriales (saladeros, astilleros, gas, dique seco) y agropecuarias (importación de ovinos). Con el respaldo de Mauá, Andrés Lamas presentó un plan para la creación de una unión de libre comercio entre Brasil y Uruguay, para enfrentar a Argentina, a quien Lamas consideraba un competidor natural de Uruguay. La oposición contra esta propuesta, por parte de blancos y conservadores, no impidió la aprobación

---

<sup>4</sup> Por ejemplo su *Promemoria: la alianza y la intervención brasileña en los negocios de la República Oriental del Uruguay*, Río de Janeiro, 25 de octubre de 1854, y su *Memorandum* del 15 de octubre de 1854.

por el Parlamento del Tratado de comercio de 1857 que, en opinión de los opositores, reinstauraba la Provincia Cisplatina.

### *2.5. Reacción nacionalista, intervención brasilera y guerra del Paraguay*

En las elecciones de 1860 la oposición a la política de subordinación uruguaya al Imperio de Brasil llevó al poder al dirigente nacionalista Bernardo Prudencio Berro. Ideólogo del americanismo durante la Guerra Grande, Canciller anti-brasileño de Giró, e institucionalista, Berro se propuso adelantar una política exterior autónoma con la cooperación de su ministro de Exteriores Eduardo Acevedo. Los grandes objetivos de esta política eran romper con el predominio de Brasil, buscar mercados alternativos y estrechar la relación de Uruguay con las potencias de Europa. El Tratado de Neutralidad proyectado por Lamas, que incluía cláusulas relativas a un nuevo “intercambio” de territorios fue rechazado. Brasil, en retaliación, revocó en forma unilateral el Tratado de comercio de 1857 a lo cual Berro respondió denunciando el Tratado de comercio de 1851. Andrés Lamas fue destituido y cuando se negó a aceptar su destitución por considerar que sus servicios eran imprescindibles para el país, fue suprimida la Legación en Río. Por último, Berro resistió las presiones recibidas desde Río y Buenos Aires para incorporar Uruguay en la alianza contra el Paraguay. Una nueva revolución encabezada por Flores – la Cruzada Libertadora – la intervención de la armada brasilera, comandada por el Almirante Tamandaré, que remontó el río Uruguay para sitiar Paysandú y el derrocamiento de Berro sellaron el ingreso de Uruguay en la Triple Alianza.

Ante la intervención directa de Brasil en respaldo de la ruptura institucional, el gobierno del presidente Atanasio Aguirre emitió el decreto del 13 de diciembre de 1864 por el cual se declaraban nulos los tratados de 1851. En los considerandos del decreto se anotaba que la política agresiva del Imperio y su apoyo a Venancio Flores implicaba una ruptura de la alianza. Los tratados, decía el decreto, habían sido arrancados a la república en una situación de guerra e impuestos y sancionados en presencia de las fuerzas militares brasileñas. Desde las columnas de *El Plata* el periodista Federico de la Barca aplaudía la medida y señalaba que con el Tratado de Extradición, Uruguay se había convertido en cómplice de las crueldades del Brasil contra “una raza desheredada.” Por el artículo 2º del decreto, la República recuperaba sus derechos sobre límites territoriales. Eran firmantes del decreto el presidente Atanasio Aguirre, Antonio de las Carreras, Silvestre Sienra, Andrés A. Gómez y Eustaquio Tomé. Un nuevo decreto, de fecha 14 de diciembre, ordenaba extinguir por medio del fuego los tratados en la Plaza Independencia y se disponía que seis batallones debían asistir al acto. Este tuvo lugar el 18 de diciembre. Se levantó un tablado en la plaza y sobre él se instalaron el Presidente, sus Ministros y varios altos funcionarios. Luego, al mediodía, empezó el acto con un discurso del Presidente, seguido de la acción de quema. Mientras el fuego destruía los tratados, bandas de música acompañaban el acto tocando el himno nacional.

En febrero de 1865, con el triunfo de Flores y la caída de Atanasio Aguirre, entre las primeras medidas dictadas por Flores estuvo el saludo de 21 cañonazos a la bandera del Imperio y el decreto de 28 de febrero que anulaba el decreto del 13 de diciembre de 1864. Los tratados de 1851 fueron restaurados en toda su vigencia. En mayo de 1865, el gobierno comunicaba la concesión de un empréstito imperial de 600.000 pesos fuertes. En noviembre 22, se anunciaba un empréstito adicional de 200.000 pesos fuertes. Andrés Lamas era restituido a su posición de Embajador en Río. Uruguay entró en la Triple Alianza contra el Paraguay.

Uruguay participó con poco entusiasmo en la guerra del Paraguay. La oposición a la guerra era fuerte en muchos medios influyentes de la sociedad uruguaya y el propio Presidente, que había llegado al poder con el respaldo de Brasil, no desplegó mayores esfuerzos. De otro lado,

Montevideo volvió a ser una activa plaza comercial y de abastecimientos a las fuerzas participantes en la guerra. La victoria sobre Paraguay no produjo los mismos resultados para todos los aliados. Paradójicamente, el más golpeado fue el Imperio cuya situación financiera quedó seriamente dañada por el costo del conflicto. Uruguay se convirtió en un protectorado demasiado costoso para Brasil. Adicionalmente, el emporio financiero de Mauá, que se extendía sobre los territorios de Brasil y Uruguay y comprendía una combinación compleja de empresas diferentes, sufrió las consecuencias de la debilidad económica de su patria de origen. El Banco no pudo hacer frente a sus obligaciones y tuvo que apelar a la inconvertibilidad. La quiebra del Banco Mauá fue el factor desencadenante de una crisis profunda de la economía uruguaya en 1868. Las críticas contra el partido “abrasilerado” arreciaban y un clima de inestabilidad política presidía sobre el vacío de poder. En 1868, en un mismo día, eran asesinados Venancio Flores y Bernardo Berro. En las elecciones siguientes, llegaba a la presidencia el Conservador Lorenzo Batlle y con él se impuso un viraje en la política exterior.

#### **Bibliografía**

##### Fuentes primarias:

Berro, Bernardo Prudencio

“Necesidad de establecer una República Fuerte al Sur de Brasil,” en *Escritos selectos*, (Montevideo: Biblioteca Artigas, 1966), pp. 264-283.

*Polémica de la Triple Alianza. Correspondencia cambiada entre el Gral. Mitre y el Dr. Juan Carlos Gómez, con una Introducción del Dr. Jacobo Larraín*, (La Plata: Litografía y Encuadernación La Mañana, 1877).

##### Fuentes secundarias:

Pivel Devoto, Juan E. y Alcira Rainieri de Pivel,

*Historia de la República Oriental del Uruguay*, (Montevideo: Raúl Artagaveytia, 1945).

Winn, Peter, *Inglaterra y la tierra purpúrea. En busca del Imperio económico, 1806-1880*, (Montevideo: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 1997).

### **3. Política exterior en la era de la inserción en el Imperio británico**

A partir de 1870, Uruguay se aparta de los conflictos de la región y se procesa la progresiva incorporación en el orden económico internacional dominado por la preponderancia británica en calidad de país agro-exportador. La transformación interna, con el desarrollo de la inmigración y el cambio en las estructuras de producción rural, se acompaña de un movimiento de inversiones. La inserción internacional de Uruguay a partir de 1870 se caracteriza por:

1. Dependencia casi exclusiva del mercado británico para las exportaciones de Uruguay.
2. Endeudamiento externo, predominantemente con la banca británica pero también con respecto a otras fuentes de capitales
3. En relación con la región, se esboza la aplicación de la llamada diplomacia pendular.

La inserción de Uruguay en el área de influencia del Imperio británico se inició con la administración presidencial de Lorenzo Batlle a partir de la decisión de renunciar a los empréstitos de Brasil y buscar el respaldo financiero británico para poner fin a la dependencia de Uruguay con Brasil. Una misión enviada a la City negoció en 1871 el primero de una serie de empréstitos con la

banca privada inglesa.<sup>5</sup> Sin embargo, desde el punto de vista político hubo discontinuidades: las relaciones entre Uruguay y Gran Bretaña estuvieron rotas entre 1871 y 1879 a raíz de la negativa uruguaya de resolver varias reclamaciones pendientes de súbditos británicos. Paradójicamente, esta suspensión de las relaciones diplomáticas coincidió con una fase de expansión de las inversiones británicas en Uruguay.

Por otra parte, la crisis de 1868 fue seguida de un amplio traspaso de propiedades a manos de inversionistas de origen británico quienes adquirieron las principales empresas que habían formado parte del emporio de Mauá: gas, aguas corrientes, fábrica procesadora de carnes Liebig's, telégrafo. A estas se añadieron las nuevas inversiones en ferrocarriles, tranvías, frigoríficos.

El gradual crecimiento de las inversiones extranjeras fue concomitante con el movimiento migratorio que modificó el perfil de la población uruguaya. En los años anteriores a la Guerra Grande se inició la migración de franceses y luego durante la guerra, esa migración llegó a una cifra de 18,000 residentes. Una legión francesa combatía en unión con las fuerzas de la Defensa y era usual oír hablar en francés por las calles de Montevideo. La existencia de esta colonia está ligada con los planes de protectorado francés y con la firma de un tratado comercial en 1840. Pero el predominio comercial británico era el factor determinante en la economía del naciente Uruguay y a su amparo, se cumplió el establecimiento de inmigrantes que desempeñaron un papel decisivo en la transformación de las formas de producción en la economía rural, comenzando con la “revolución ovina” analizada por los historiadores Barrán y Nahum.

La inserción de Uruguay en el área de influencia del Imperio británico se consolidó durante el gobierno del Gobernador Lorenzo Latorre. En este período se consolidó la corriente de inversiones británicas en ferrocarriles, telégrafo, industrias de procesamiento de carnes y empresas de exportación. Hacia finales del siglo XIX, las inversiones británicas en Uruguay, representadas en ferrocarriles y empresas de servicios públicos, ascendían a £36 millones, más de lo que había invertido en China o África Occidental. Uruguay exportaba lana y carne a Gran Bretaña e importaba textiles, carbón, metales, y maquinaria.

La nueva inserción internacional puso a Uruguay, al igual que a los demás países del Cono Sur de América integrados en el mismo modelo, a salvo de la política de agresión y expansionismo desarrollada por los Estados Unidos en el Caribe, América Central y norte de Sudamérica en aplicación de las doctrinas Monroe y del Destino Manifiesto. Por otro lado, la concentración de las inversiones británicas en empresas de servicios públicos originó una serie de conflictos entre el Estado uruguayo y la diplomacia británica la cual actuó en forma consistente en respaldo de las empresas de sus connacionales.

En la fase comprendida entre 1870 y 1903, se completó la configuración institucional para la formulación y la implementación de la política exterior: el Ministerio de Relaciones Exteriores, el servicio exterior de la república y el conjunto de regulaciones y procedimientos del trabajo diplomático siguiendo pautas adoptadas de las cancillerías europeas y del Imperio del Brasil. Los documentos revelan una característica importante del servicio exterior: su reducido tamaño, un resultado de la práctica de encargar a un mismo embajador las relaciones diplomáticas con varios países, lo cual se tradujo en un bajo costo para el presupuesto.

---

<sup>5</sup> Empréstito contratado en Londres con la firma Thomson, Bonar y Cía en 1869 por Alexander Mackinnon.

### 3.1. *Política exterior internacionalista*<sup>6</sup>

Fue apenas a comienzos del siglo XX que se registró el nacimiento de una política exterior proactiva que se apartaba de las formulaciones estrictamente reactivas o de los esquemas de subordinación y alineamiento. Este hecho coincidía con un amplio conjunto de cambios en las estructuras del Estado y en las relaciones entre Estado y sociedad, en el marco de un ciclo de relativa prosperidad económica y estabilidad institucional afirmada a partir del fin de las guerras civiles. Adelantada por el Presidente de la época y desarrollada luego por los hombres de su partido, esta nueva política exterior fue el multilateralismo. El objetivo de esa política fue la inserción de Uruguay en foros multilaterales a escala internacional y continental. Para alcanzar ese propósito se pusieron en práctica estrategias que abarcaban la utilización de los espacios existentes y la presentación de iniciativas para creación de otros nuevos. Esta política internacional dinámica y propositiva dio a Uruguay una posición relevante en el contexto internacional claramente desproporcionada para el tamaño del país. Estableció un modelo de acción que tendría luego larga continuidad en la práctica de la política exterior uruguaya. A partir de ella, se construyó una interpretación desde la literatura partidista que exaltaba los logros y minimizaba los costos.<sup>7</sup> Los actores más descollantes en la formulación de políticas en desarrollo de los lineamientos trazados por el Presidente Batlle, fueron Baltasar Brum, primero como Canciller y luego como Presidente (1919-1923) y Juan Antonio Buero. Sin embargo, Turcatti se pregunta hasta qué punto la política obedeció más a líneas previamente acordadas o a la sagacidad y decisión de quienes dirigían la Cancillería.

#### 3.1.1. *Arbitraje obligatorio e ilimitado*

El inicio de esta política se sitúa en 1907 con la propuesta de José Batlle y Ordóñez presentada en la Conferencia de La Haya. Esta conferencia se reunía por iniciativa del presidente de los Estados Unidos Theodore Roosevelt y contaba con el respaldo del Zar de Rusia Nicolás II. Se procuraba superar el impasse en que había quedado la discusión internacional sobre control de armamentos en una anterior conferencia de 1899. La novedad importante que representó la conferencia de La Haya de 1907 fue que por primera vez se convocaba a los países latinoamericanos. La delegación uruguaya estuvo integrada por el ex presidente José Batlle y Ordóñez quien la presidía y por Juan José Castro, Samuel Blixen, en carácter de secretario y por el Coronel Buquet, como secretario técnico. Fue entonces en ese escenario que Uruguay hizo su debut y su desempeño fue lo bastante bueno como para generar comentarios elogiosos en la prensa europea. El juicio que prevalecía, sin embargo, era que se trataba de un proyecto utópico. Un periódico alemán anotó sin embargo que era lástima que una idea tan bella y tan grandiosa fuera sustentada por un país tan pequeño sin el respaldo de ninguna gran potencia.<sup>8</sup>

Turcatti destaca que desde un comienzo se hizo una distinción especial con Uruguay el cual fue invitado a participar en la comisión de investigación. Además de Uruguay sólo Argentina, Brasil, Chile y México fueron incorporados a las comisiones, entre los latinoamericanos.

La propuesta de Batlle constaba de un preámbulo y cuatro declaraciones.<sup>9</sup> En el preámbulo se exponían las consideraciones que justificaban la propuesta: 1) la paz y la justicia no se habían

---

<sup>6</sup> Se toma esta denominación del artículo de Carlos Real de Azúa, "Política internacional e ideología en Uruguay."

<sup>7</sup> Por ejemplo, la obra de Efraín González Conzi y Roberto Giúdice, *Batlle y el batllismo*, (Montevideo: Medina, 1959).

<sup>8</sup> Citado en Dante Turcatti, *El equilibrio difícil. La política internacional del batllismo*. (Montevideo: Arca, 1981). Toda esta sección se apoya en las contribuciones de esta obra, único estudio existente para este período.

<sup>9</sup> "Tribunal de Arbitraje Obligatorio," en *Boletín del Ministerio de Relaciones Exteriores*, Abril de 1917, Año V, N° 4, Montevideo, Imprenta Nacional, 1917, pp.286-292.

podido establecer sino por imposición; 2) para poder imponer esos “bienes” es necesario que una parte suficientemente numerosa y potente de la “asociación de las naciones” tome la resolución, en provecho de todas, de constituirse en garantía de la justicia internacional “que es la base de la paz” y 3) “los progresos de la razón pública” hará posible un acuerdo de grandes y pequeñas potencias para agregar “el prestigio indispensable del derecho al necesario de la fuerza.” La propuesta era desarrollada en las cuatro declaraciones. La primera preveía la creación de una alianza para imponer a todos los países el arbitraje compulsorio para toda clase de conflictos internacionales a favor de la solución más justa. La segunda recomendaba la creación de un Tribunal de Arbitraje con sede en La Haya. La tercera limitaba la intervención de dicha alianza a los conflictos internacionales y excluía expresamente toda interferencia en los asuntos internos de los Estados. La cuarta preveía la incorporación a la alianza de todos los Estados conformes con los principios de arbitraje. El proyecto apuntaba hacia la creación de una organización internacional dirigida hacia la preservación de la paz, sobre la base del uso de la fuerza para el caso de que los estados involucrados se negaran a aceptarlo, incluyendo terceras potencias no involucradas en el acuerdo

En un mundo que se preparaba ya para la guerra, con una tradición de política de poder de las grandes potencias, la propuesta uruguaya produjo rechazo y no se tradujo en ningún resultado. Sin embargo, la repercusión en la opinión de la época fue grande y ese hecho atrajo la atención sobre el país. La mayoría de la Conferencia se inclinó por la creación de una Corte Internacional de Arbitraje sin las atribuciones que proponía la delegación uruguaya, la cual se abstuvo en la votación final y justificó su abstención en el discurso pronunciado por Batlle el 9 de octubre de 1907.

Vale la pena detenerse en el análisis de este discurso para establecer su fundamentación ideológica. En primer término, es evidente que la fuente se encuentra en la Ilustración: tanto el concepto de “razón pública,” invocado en forma reiterada en la propuesta y en el discurso, como la idea de una alianza de estados se remiten a la filosofía de Kant, particularmente a su proyecto de creación de una “asociación de estados libres.”<sup>10</sup> La fe en el progreso sustentada por el gran filósofo alemán encuentra eco en nuestro presidente con su confianza en que los progresos de la razón pública conducirían necesariamente al triunfo de la paz y la justicia internacional. En segundo término, el americanismo desarrollado por Martí y Rodó desde fines del siglo XIX se expresan en el discurso de Batlle con la reivindicación de la superioridad sobre Europa de los países americanos entre los cuales la “razón pública” estaba, en su concepto, preparada para adoptar “las más amplias soluciones a los problemas de la paz internacional” y donde la idea de arbitraje obligatorio había hecho “progresos que está muy lejos aún de hacer en el Continente europeo.” Sustentaba esa afirmación con los casos de Argentina y Brasil y los tratados de arbitraje concluidos por esos países.

La abstención de Uruguay fue justificada en términos de eficacia: dos elementos esenciales para resolver el problema de la justicia internacional, la fuerza y la imparcialidad, estaban ausentes en la creación de la Corte de Arbitraje. Sin el respaldo de una alianza y sin el uso de la fuerza material para hacer ejecutar sus fallos, sólo se podría albergar la esperanza de que las decisiones de la Corte fueran libremente aceptadas por los litigantes. La frustrada propuesta uruguaya iba en la dirección de otorgar al prestigio y al poder moral de una tal institución, la fuerza material, teniendo en cuenta que muchos países aspiran a ser grandes sobre la base de la fuerza y no sobre la de la justicia y la paz. Batlle añadía:

---

<sup>10</sup> Los textos de Kant que exponen su pensamiento y sus proyectos sobre política internacional son los siguientes: *Qué es la Ilustración* (1784), *Para la paz perpetua* (1795) y *De como el género humano se encuentra en marcha constante hacia lo mejor*. Véase el ensayo de Agnès Heller, “La primera y la segunda ética de Kant,” en Heller, Agnès, *Crítica de la Ilustración*, (Barcelona: Ediciones Península, 1984), pp.21-96.

Desde que tantas alianzas se hicieron para imponer lo arbitrario, bien se podrá en lo porvenir, hacer una para imponer la justicia.<sup>11</sup>

Es importante señalar que la idea de arbitraje tenía antiguos antecedentes en Latinoamérica en general y en el Uruguay en particular. Las primeras formulaciones se remontan a Bolívar y la diplomacia del período de Independencia, luego desarrolladas en diversos tratados de derecho internacional americano. Los antecedentes más cercanos a la propuesta de Batlle eran las convenciones de arbitraje firmadas en 1883 con Paraguay y con El Salvador y el Tratado de 1899 con Argentina. Lo novedoso de la propuesta batllista fue el carácter obligatorio que se quiso asignar al recurso de arbitraje y la creación de una organización internacional con fuerza como para hacerlo efectivo.

A pesar de esos precedentes, antes de la partida hacia La Haya, la oposición criticó la iniciativa uruguaya y aún la idea misma de la participación en la conferencia con el argumento de que los países latinoamericanos sólo tendrían en ella un papel decorativo. El Presidente Williman y su Ministro de Relaciones Exteriores Jacobo Varela Acevedo rebatieron en un mensaje dirigido al Parlamento esos argumentos. Subrayaron la “representación igualitaria” que se había adoptado como base para la conferencia y que aseguraba la presencia de las naciones pequeñas, que el nombre de las repúblicas latinoamericanas se había elevado en el concepto de las naciones europeas y que ya no se las ubicaba entre los pueblos de civilización inferior. Agregaba que la conferencia sería una buena ocasión para discutir la doctrina Drago sobre cobro compulsivo de la deuda pública.<sup>12</sup> A pesar de esa oposición y del rechazo de la propuesta uruguaya, la repercusión en el ámbito nacional fue inmensa. La prensa destacó el alto perfil logrado en la escena internacional por la representación uruguaya y la literatura partidista encontró en este hecho un elemento de importancia para la construcción del imaginario político del batllismo. Cuando terminada la primera guerra mundial, se propuso la creación de la Liga de Naciones fue claro para muchos uruguayos que el proyecto del Presidente Batlle se había anticipado al de Woodrow Wilson.<sup>13</sup>

### 3.1.2. *La doctrina del arbitraje amplio*

La propuesta de arbitraje se ubica dentro de una política de larga continuidad con el carácter de una política de Estado. En vista del fracaso de su proyecto de consagración multilateral, los gobiernos batllistas trataron de implementar la política de arbitraje por medio de acuerdos bilaterales. En las negociaciones de estos tratados se elaboró la llamada doctrina del arbitraje amplio o ilimitado según la cual se incluían todos los asuntos de la relación bilateral en las posibilidades de arbitraje. La opinión nacional no era sin embargo unánime al respecto. La convención ya mencionada con Salvador de 1883 recibió aprobación del Ministro de Relaciones Exteriores Manuel Herrera y Obes, el informe favorable de Carlos de Castro y la aprobación del Senado y de algunos diputados pero fue rechazada por la Cámara de Diputados por la oposición de Francisco Bauzá quien argumentaba que el arbitraje era desfavorable para las naciones pequeñas. En el tratado con Argentina de 1899, se acordó someter a arbitraje cualquier cuestión que surgiera entre las partes contratantes con excepción de las que afectasen los preceptos constitucionales de uno y otro país. Sin embargo, en 1901, cuando se reunió en Montevideo el Congreso Científico Latinoamericano, la tesis del arbitraje

---

<sup>11</sup> *Boletín del Ministerio de Relaciones Exteriores*, Abril de 1917, p. 290.

<sup>12</sup> El Dr. José María Drago, quien encabezaba la delegación argentina, es el autor de un famoso texto que rechazaba la política de intervención armada de las grandes potencias para imponer el pago de deudas públicas con sus connacionales.

<sup>13</sup> Véase la nota de Wilson al embajador Buero acerca de las fuentes de su proyecto en Turcatti, *El equilibrio...*

amplio había ganado ya la mayoría de los internacionalistas latinoamericanos y fue sostenida con brillo por el jurista brasileño Sa Vianna y por el uruguayo Montero Paullier.<sup>14</sup> Durante la discusión sobre la convención de arbitraje con España en 1902, el debate se centró en el tema del alcance que se debía dar al recurso de arbitraje. En ese momento, los defensores del arbitraje amplio incluyeron miembros de los dos partidos políticos: entre los colorados, José Batlle y Ordóñez, Juan Pedro Castro, José Román Mendoza; entre los nacionalistas, Alfredo Vázquez Acevedo, Aureliano Rodríguez Larreta y José Artagaveytia. Las posiciones de estos parlamentarios fueron respaldadas desde la prensa por los artículos de Agustín de Vedia, Martín C. Martínez, Juan Zorrilla de San Martín y Domingo Hordeñana. La oposición se manifestó con los planteamientos de Gonzalo Ramírez quien en una conferencia en el Ateneo<sup>15</sup> sostuvo que esa negociación era dañina para los intereses nacionales y atacaba la autonomía, el decoro y hasta la independencia de la República. Estas declaraciones provocaron innumerables reacciones tanto en el Parlamento como en la prensa. Uno de sus críticos más destacados fue Alfredo Vázquez Acevedo quien refutó punto por punto esas afirmaciones.

Durante los gobiernos batllistas se concluyeron acuerdos con Francia e Inglaterra, el tratado pro-paz con Estados Unidos (tratado de arbitraje firmado el 20 de junio de 1914) y tratados de arbitraje con algunos países latinoamericanos. En la discusión sobre la Convención de Arbitraje con Italia, se reanudó la confrontación de argumentos y en esta ocasión correspondió al Canciller Baltasar Brum defender las ventajas del arbitraje ilimitado.<sup>16</sup>

El Mensaje del Presidente Batlle de fecha agosto 24, 1914 anotaba que el tratado con Italia se apartaba de las prácticas corrientes en el derecho internacional público, según las cuales se debían exceptuar del arbitraje las controversias que afectasen el honor, la nacionalidad o la soberanía. Batlle declaraba que esas limitaciones no tenían razón de ser y su único resultado era restar eficacia a los tratados de arbitraje. Apelaba a los precedentes creados por Dinamarca, la cual había adoptado ya el principio en sus tratados con Holanda (1904), Portugal (1907) y con Italia (1905) y a la iniciativa Pro-Paz del presidente Wilson. El proyecto de tratado recibió el informe favorable de la Comisión de Asuntos Internacionales y Diplomáticos de la Cámara de Representantes. El miembro informante y presidente de la Comisión<sup>17</sup> defendía el principio del arbitraje ilimitado y rechazaba la idea de las excepciones en nombre de la precisión: en opinión de Buero, expresiones tales como “honor,” “interés vital,” tienen “la vaguedad peligrosa de un eufemismo y la incolora nebulosidad de un lugar común.” Su conclusión era que el arbitraje debía ser ilimitado o no ser. Sin embargo, la aprobación no fue fácil pues nuevamente se encendió la controversia, otra vez con el doctor Gonzalo Ramírez como contradictor.

En su defensa del tratado, Brum apeló a lo que él llamó el criterio moderno de las relaciones internacionales, caracterizadas por una interacción mucho más estrecha.<sup>18</sup> Brum defendió la necesidad política del tratado y declaró que sería una insensatez repudiar un convenio por el cual una nación poderosa se comprometía a resolver todas sus cuestiones con Uruguay, incluyendo aquellas que afectasen el “honor” por medios pacíficos y a no recurrir a la violencia. Apeló a lo que definió como la “opinión dominante” en Uruguay y citó extensamente los planteamientos de

---

<sup>14</sup> Véase *Publicación de los resultados del Congreso Científico Latinoamericano*, Montevideo, 1901.

<sup>15</sup> “Conferencia del Dr. Gonzalo Ramírez en el Ateneo de Montevideo,” en *El Día*, Abril 27, 1902.

<sup>16</sup> Brum, Baltasar, *La doctrina del arbitraje amplio*, (Montevideo: Talleres Gráficos A. Barreiro y Ramos, 1915).

<sup>17</sup> Los restantes miembros de la Comisión eran Pablo Blanco Acevedo, Atilio Narancio, José Salgado y Fernando Gutiérrez.

<sup>18</sup> Esta idea había sido ya expuesta por Batlle en su citado discurso en el cual sostenía que un factor decisivo de la creciente interacción internacional era la frecuencia e intensidad de los medios de comunicación.

Agustín de Vedia en *Tribuna* de Buenos Aires y en la revista *Vida Moderna* de Montevideo en 1902, en los cuales se refutaban los argumentos de Gonzalo Ramírez contra el arbitraje ilimitado y se sostenía que restringir el arbitraje implicaba destruirlo. Según de Vedia, el arbitraje general y amplio era un progreso real y una gran conquista de la civilización. Otra opinión citada por Brum en apoyo del Tratado con Italia fue la del Dr. Aureliano Rodríguez Larreta quien enfatizaba la tradición latinoamericana en pro de los convenios de arbitraje y sostenía que las naciones sudamericanas eran las menos indicadas para poner inconvenientes y dificultades cuando se ha conseguido celebrar uno con una nación europea. Establecer restricciones al arbitraje era en su opinión completamente contradictorio “con nuestro sistema, con nuestra posición y con nuestros intereses.”<sup>19</sup>

En el curso del debate la postura de Luis Alberto de Herrera fue de escepticismo: en su opinión los tratados de arbitraje habían sido un “total fracaso” para Sud América porque algunos países no los cumplían y porque las grandes cuestiones en las cuales los países latinoamericanos habían resultado perdedores el arbitraje se había revelado contrario a sus intereses: citaba el caso de Venezuela en su querrela con Gran Bretaña (el árbitro había sido Estados Unidos) y el caso de Colombia que había fracasado, por negativa de los Estados Unidos, en su esfuerzo de someter a arbitraje la cuestión de Panamá. Brum contra-argumentó que en ninguno de esos dos casos había existido una convención de arbitraje.

La parte final de su discurso estuvo dirigida a refutar las objeciones principales que se referían a los temas que podían ser afectados por la adopción del principio del arbitraje ilimitado: el honor, la soberanía y los preceptos constitucionales. Sobre el primero, sostenía que el honor consistía en no ser humillado y eso sólo se consigue con la fuerza o con la justicia, pero un país pequeño no lo consigue nunca si no ha tomado de antemano “las medidas aconsejadas por la prudencia para evitar los choques con los poderosos.” En la incapacidad de utilizar el recurso de la fuerza, el país pequeño hará bien en contar con el recurso del arbitraje. Un razonamiento similar se aplicaba al caso de la defensa de la soberanía. En cuanto a los preceptos constitucionales, sería posible introducir una reforma que permitiera incluir el recurso de arbitraje, tal como ya existía en algunas constituciones latinoamericanas.

Si en la fundamentación de los tratados de arbitraje con los países americanos el valor que se buscaba consagrar era la paz y la creación de mecanismos para evitar la guerra, en el tratado de arbitraje con Gran Bretaña de 1918, el objetivo que la política exterior de Uruguay buscó alcanzar fue fortalecer la autonomía, reducir la vulnerabilidad externa y cerrar el espacio para las intervenciones de los representantes diplomáticos a favor de las reclamaciones de sus connacionales. Esta era la interpretación de Baltasar Brum, el Canciller que negoció el tratado y ella se convirtió en la valla principal contra los intentos de la Legación británica para respaldar los intereses de las compañías de su país en conflicto con el Estado uruguayo, sobre todo durante el período de confrontaciones generadas por las empresas petroleras contra la creación de ANCAP, las empresas de ferrocarriles y tranvías.

### 3.1.3. *Participación en Sociedad de Naciones*

Uruguay fue un socio activo de la Liga de Naciones desde los inicios. En ese ámbito se destacó la actuación del embajador Juan Antonio Buero, en la primera fase de la organización internacional.<sup>20</sup> Luego, hasta 1936, la de Alberto Guani. Buero, entonces Ministro de Relaciones Exteriores,

---

<sup>19</sup> Brum, Baltasar, *La doctrina...* p.53.

<sup>20</sup> Buero, Juan Antonio, *El Uruguay en la vida internacional*, (Montevideo: Edit. Renacimiento).

representó a Uruguay en la Conferencia constitutiva de la Sociedad de Naciones, encabezando una delegación que integraban además Jacobo Varela Acevedo, legislador y ex -Canciller y el embajador en Francia Juan Carlos Blanco. En septiembre de 1922, Uruguay fue elegido como miembro del Consejo que dirigía la organización y fue re-electo en 1923, 1924 y 1925. Este hecho da la medida del prestigio internacional que había alcanzado el país.<sup>21</sup>

La significación política de los nombres de quienes ocuparon la delegación de Uruguay en diversos momentos demuestra la importancia que se asignaba a la organización: en 1923, Juan José de Amézaga fue uno de los delegados de Uruguay. El ex -canciller Antonio Bachini fue delegado en 1922 y 1931. Juan Carlos Blanco representó a Uruguay en Ginebra en 1926 tras desplazar a Guani, entonces representante principal de Uruguay. J. A. Buero – quien fuera ministro de Relaciones Exteriores en 1918, 1920-1923 - fue consejero legal de la Liga de Naciones desde 1927 y delegado de Uruguay a la Conferencia de la paz. Pedro Manini Ríos –quien fuera ministro de Relaciones Exteriores en 1923-1924- fue delegado en la Liga de Naciones en 1921. Germán Roosen fue Miembro del Tribunal Permanente de Arbitraje en La Haya en mayo de 1929.

#### 3.1.4. *Panamericanismo: hacia la creación de una organización regional hemisférica*

El batllismo impulsó decididamente el panamericanismo y trabajó para la creación de una organización multilateral a escala regional para contrapesar la política de poder que continuaba dominando la política exterior de las grandes potencias. En esa línea, se enfrentó con dos escollos: la orientación hacia el bilateralismo de la política exterior de los Estados Unidos, en el período anterior a la crisis de 1929, y la política de intervención militar con desembarco y ocupación de diversos territorios en América Latina. El gran animador de la política panamericana del batllismo fue Baltasar Brum, primero como canciller y luego como presidente.

La política internacional del batllismo se justificaba en razones de carácter ideológico: la identidad cultural de Occidente y la defensa de la democracia. Así aparece explicada en las obras de los expositores de la corriente y en los debates parlamentarios sobre problemas de política internacional.<sup>22</sup>

#### 3.1.5. *Diplomacia pendular*

Paralelamente a la búsqueda de un escudo protector para Uruguay en el multilateralismo, el batllismo continuó desarrollando la diplomacia pendular entre Argentina y Brasil y la complementó con otra diplomacia pendular en una escala mayor: para contrarrestar la influencia dominante de Gran Bretaña, se adelantó una política de acercamiento a los Estados Unidos que incluyó facilidades para la penetración de inversiones norteamericanas y la contratación de los primeros empréstitos en New York. El conflicto entre Estado y empresas de servicios públicos de capital británico alcanzó su momento de mayor tensión durante los gobiernos batllistas empeñados en extender el modelo estatista y en consecuencia, la aproximación al gobierno americano representaba un intento de introducir un nuevo y poderoso elemento de equilibrio. Sin embargo, la estructura del comercio exterior uruguayo seguía dominada por la dependencia respecto del mercado británico.

En relación con la región, la diplomacia pendular del batllismo estuvo caracterizada por una inclinación hacia Brasil para contrabalancear la política agresiva de Argentina en la cuenca del Plata. Incluso antes del conflicto por el control del estuario, en 1903, desde los inicios del gobierno

---

<sup>21</sup> Manini Ríos, Carlos, *La Cerrillada*, (Montevideo: Talleres de Imprenta Letras, 1973), p.327.

<sup>22</sup> Véase, al respecto, entre otros escritos, la obra de González Conzi.

de Batlle se hizo manifiesta la inclinación hacia el Brasil. Entonces se produjo un hecho significativo con la visita de una nave de guerra brasileña que dio ocasión para pronunciamientos oficiales y de la prensa (*El Día*). La llamada doctrina Zeballos, que negaba el derecho de Uruguay a las aguas del estuario y le reconocía solamente el derecho a la costa seca y los incidentes en Martín García con el apresamiento de una nave uruguaya llevaron al gobierno de la República a un más efectivo acercamiento con Brasil. El jefe de la diplomacia brasileña era entonces el Barón de Río Branco.<sup>23</sup> El resultado de las negociaciones fue el Tratado de 1909 de Rectificación de Límites, firmado por Rufino T. Domínguez y el Barón de Río Branco, por el cual se modificaba el Tratado de 1851: Uruguay recuperó la navegación del río Yaguarón y la Laguna Merim. Adicionalmente, las negociaciones para un tratado de comercio en 1907 culminaron con la firma del tratado en 1909. La simpatía popular por Brasil alcanzó su máxima expresión en demostraciones sociales y en artículos de prensa, a la par que la controversia con las tesis argentinas se desarrollaba entre diarios de ambas orillas del Plata como *El Día* y *La Democracia*. La visita de una delegación estudiantil brasileña que viajó para entregar un busto del Barón de Río Branco dio lugar a múltiples expresiones de amistad desde la prensa y del público. La prensa argentina reaccionó denunciando la intervención brasileña y los supuestos planes expansionistas y de ruptura del equilibrio en la Cuenca del Plata. En 1909, el Protocolo Ramírez-Sáenz Peña restableció el statu quo y el uso común de las aguas por Argentina y Uruguay. El respaldo político a los tratados con Brasil fue unánime: Luis Alberto de Herrera consideró altamente positivo el arreglo de los límites.<sup>24</sup>

### 3.2. Corriente nacionalista

La corriente nacionalista que Real de Azúa llama “resistente” estuvo defendida por el sector herrerista del Partido Nacional. Expuesta en diversos textos de Luis Alberto de Herrera – entre otros, en *El Uruguay Internacional* publicada en 1912 – esta posición fue más tarde desarrollada en artículos de prensa, escritos de otros miembros del partido y en debates parlamentarios. Mientras la perspectiva de la corriente internacionalista era fundamentalmente ideológica, la corriente nacionalista es de inspiración básicamente histórica, partiendo de referencias encontradas en las acciones y propuestas de gobiernos del siglo XIX tales como Oribe y Berro. Otra fuente importante para este pensamiento fue la historia de los países de América Latina. Tomando como referencia la obra citada, es posible identificar las ideas centrales de este planteamiento: la idea de Uruguay como país pequeño, la identidad de su condición con relación a los restantes países de América Latina. Herrera establecía una clara interrelación entre debilidad interna y debilidad externa y demostraba que la intervención extranjera que Uruguay había sufrido en el pasado era el resultado de esa combinación. La ubicación de Uruguay en la región era comparada con Bélgica y su entidad como nación parecía consolidada en la medida en que los peligros antiguos parecían superados, según Herrera. Dos eran las principales fortalezas de Uruguay en este análisis: la independencia económica y su posición sobre el estuario. A esto se añadía la rivalidad irreconciliable de Brasil y Argentina. Su reconciliación, decía Herrera, sólo podía traer peligros para Uruguay. De este análisis de la realidad extraía varias conclusiones: la necesidad para el país de contar con una diplomacia sólida y con una política exterior de largo plazo. La neutralización de Uruguay, propuesta en el pasado como el mejor método para la defensa del país, era ya insuficiente. Según Herrera, carecía de utilidad práctica el equilibrio entre países fronterizos. Su propuesta de 1912, luego modificada en el curso del tiempo a medida que se modificaba el contexto internacional, era la del acercamiento a los Estados Unidos para garantizar el equilibrio platino. En 1912, Herrera no veía ningún riesgo para Uruguay en el imperialismo porque el “coloso” no tenía ningún interés importante en Uruguay y porque una

---

<sup>23</sup> José María da Silva Paranhos, 1845-1919.

<sup>24</sup> Dante Turcatti, *El equilibrio...* pp. 43-44.

“enorme distancia geográfica” separaba los dos países. (Debe tenerse en cuenta que el concepto de “distancia” se medía todavía en 1912 en los términos de tiempo de navegación a vapor). En segundo término, proponía buscar el respaldo de Gran Bretaña cuya tesis de tres millas de mar territorial proporcionaba un freno eficiente a las pretensiones argentinas. El argumento estaba entonces construido sobre la lógica de la política de equilibrio.

### *3.3. Internacionalistas, nacionalistas y la cuestión de la neutralidad de Uruguay*

La confrontación entre las propuestas internacionalista y nacionalista se volvió muy visible en los debates sobre la posición internacional durante las guerras mundiales. La primera guerra mundial dio ocasión para una controversia entre los partidos. El batllismo, representado en la gestión de alto perfil del Canciller Baltasar Brum, adoptó una actitud definitivamente pro-aliados. En 1916, el gobierno uruguayo dio a conocer una protesta contra la guerra submarina a ultranza. Ante la ruptura de relaciones de Estados Unidos con Alemania, envió un mensaje de solidaridad. En 1917, Uruguay optó por el alineamiento con los Estados Unidos defendido en una serie de documentos que desarrollaban la llamada “doctrina uruguaya”: el Canciller Brum la explicaba como la necesaria solidaridad continental en caso de ataque a un país americano. La entrada de los Estados Unidos en la guerra fue seguida de un decreto de solidaridad con Estados Unidos aunque se mantenía aún la neutralidad. La Cancillería uruguaya otorgaba un valor renovado a la doctrina Monroe en el contexto de la guerra. Contra esta posición, el Partido Nacional defendió en debates parlamentarios la política de neutralidad. Su más destacado vocero, Carlos Roxlo, sostuvo en artículos de prensa la neutralidad con razones de política externa y de política interna en consideración de la situación de los inmigrantes radicados en Uruguay. Proponía como el ejemplo a seguir la Argentina de Irigoyen, firmemente neutralista. Finalmente, en octubre de 1917 se produjo la ruptura de relaciones con Alemania y el ingreso de Uruguay en la llamada “Liga de Honor” convocada por el presidente Wilson.<sup>25</sup> En la segunda guerra mundial esta controversia volvió a presentarse pero en un contexto de confrontación mucho más dramático.

Entre 1903 y 1933 se mantuvieron los rasgos esenciales del modelo de inserción internacional de Uruguay pero la afirmación del Estado ante las empresas extranjeras radicadas en el país, las políticas de diversificación de las relaciones exteriores, impulso al multilateralismo y al panamericanismo fortalecieron la orientación hacia la autonomía e incrementaron el poder negociador de Uruguay. El endeudamiento externo y la dependencia de los mercados de exportación, trazaron los límites de la vulnerabilidad externa de Uruguay. El diseño institucional se hizo más complejo con la creación de organismos que, como en el caso del Banco de la República, asumieron un rol creciente en decisiones de política exterior.

---

<sup>25</sup> La polémica en la prensa se desarrolló desde las páginas de *La Democracia* (artículos de Roxlo) y *La Razón*, dirigida por Buero.

### Bibliografía

#### Fuentes primarias

Brum, Baltasar, *La doctrina del arbitraje amplio*, (Montevideo: Talleres Gráficos Barreiro y Ramos, 1915.)

Brum, Baltasar, *La Paz en América*, (Montevideo: Imprenta Nacional, 1923.)

Buero, Juan Antonio, *El Uruguay en la vida internacional*, (Montevideo: Edit. Renacimiento, 1919.)

Herrera, Luis Alberto de, *El Uruguay internacional*, (Montevideo: Cámara de Representantes, 1988.)

#### Fuentes secundarias

Turcatti, Dante, *El equilibrio difícil. La política internacional del batllismo*, (Montevideo: Arca, 1981.)

Gros Espiell, Héctor, "El Tratado uruguayo-brasileño de 1909 y la revisión por razón de justicia del Tratado de límites de 1851," *Hoy es Historia*, Año II, N° 11, Agosto-Setiembre, 1985, pp. 13-26.

Pérez Antón, Romeo, "Un siglo de política exterior," en Nahum, Benjamín, *El Uruguay del Siglo XX. La Política*, (Montevideo: Ediciones Banda Oriental-Instituto de Ciencia Política, 2004).

## 4. La transición en la inserción internacional de Uruguay, 1930-1947

El período comprendido entre la Gran Depresión y el surgimiento de un nuevo orden internacional tras el fin de la Segunda Guerra mundial estuvo caracterizado para el caso de Uruguay por el cambio en las modalidades de su inserción internacional.

La crisis mundial de 1929 y la Gran Depresión que le siguió tuvieron enorme impacto en las relaciones económicas internacionales: el retorno al proteccionismo, la inestabilidad monetaria y una aguda competencia entre las grandes potencias contribuyeron a crear un clima de incertidumbre extrema. Los países latinoamericanos respondieron apelando a políticas de industrialización sustitutiva de importaciones y a la búsqueda de nuevos mercados, diversificando sus relaciones exteriores. Para los países del Cono Sur, el principal problema surgió del cambio en la política del Imperio Británico con la adopción de la llamada "política de preferencia imperial" consagrada en la Conferencia de Ottawa de 1932.

En Uruguay, al igual que en otros países de Europa y Latinoamérica, este período estuvo dominado por una intensa ideologización en la política exterior. En Uruguay ese proceso fue acompañado por una activa participación de la sociedad civil en debates sobre problemas de relaciones internacionales y en acciones para influir en la opinión pública y en las elecciones de cursos de acción por parte del gobierno ante algunos problemas salientes de la agenda internacional. Es posible identificar las siguientes corrientes de pensamiento:

- 1) la postura liberal se identificó con la defensa del multilateralismo según los lineamientos asentados por el primer batllismo y fortalecidos con las propuestas del "segundo impulso,"

de adhesión al panamericanismo, de apoyo a la República española y de respaldo al movimiento pro-aliados durante la Segunda Guerra Mundial. La defensa de la Sociedad de Naciones y de la permanencia de Uruguay dentro de esa organización internacional fue central entre los portavoces de esta corriente.

- 2) el pensamiento de derecha con afinidades y conexiones con el gobierno fascista de Italia, el régimen nacional-socialista de Alemania y la Falange de España. Esta postura se afirmó en las fracciones más conservadoras de los dos partidos tradicionales y contó con respaldo en varias organizaciones de la sociedad civil en Montevideo y el interior, y se expresó en muchos medios de prensa escrita (*El Pueblo, Libertad*) y radial. La simpatía con los regímenes autoritarios de Europa se articulaba con la defensa de políticas marcadamente conservadoras en lo interno. Respaldo a la Falange contra la República española, campañas de denuncias contra el "peligro comunista" y por la ruptura de relaciones exteriores con la URSS, campañas contra la Sociedad de Naciones y por la desafiliación de Uruguay de dicha organización fueron los temas centrales en este pensamiento.
- 3) las corrientes de izquierda (socialismo, comunismo, anarquismo) se identificaron con la solidaridad con la República española, la denuncia permanente del imperialismo representado durante estas décadas no sólo en las políticas de las viejas potencias coloniales sino en las acciones de los nuevos llegados al reparto del mundo como Italia con su política de búsqueda de "un lugar bajo el sol." Las vinculaciones internacionales de los dos partidos mayores de izquierda tuvo un papel determinante en la definición de posiciones y estratégicas: el Partido Socialista era miembro de la II Internacional y tenía vínculos importantes con el Partido Laborista de Inglaterra, el Partido comunista era miembro de la III Internacional (Komintern). En el caso del segundo, sus posiciones ante los diferentes problemas de la agenda internacional fueron condicionados por la orientación general de la política exterior de la Unión Soviética: el Pacto Von Ribentropp-Molotov de 1939 tuvo en Uruguay su correlato en la postura de neutralidad y defensa de la paz adoptada por el PCU durante los dos primeros años de la guerra, y de alineamiento decidido con el movimiento pro-aliados a partir de la entrada de la URSS en la guerra contra las potencias del Eje. Las vinculaciones entre las organizaciones anarquistas de uruguayos, españoles, italianos y en menor medida, franceses, se expresaron en la solidaridad con la República española en guerra contra la Falange y con movimientos como los partigiani de Italia, en lucha contra el régimen fascista, y con el *Maquis* francés y la resistencia contra la ocupación nazi.
- 4) el nacionalismo expuesto en artículos y discursos de Luis Alberto de Herrera y de algunos dirigentes del Partido Nacional, y en algunos intelectuales independientes como Carlos Quijano, se manifestó en la crítica de la política exterior de los Estados Unidos durante la Segunda Guerra, en particular la conformación de un bloque hemisférico alineado en contra de las potencias del Eje, en la defensa del derecho de los países latinoamericanos a definir sus propias prioridades como en el caso de la Argentina de Perón que mantuvo tercamente su política de neutralidad durante casi todo el período de guerra o de México, país que mantuvo relaciones comerciales con el Tercer Reich, y en la defensa de la unión latinoamericana como alternativa al proyecto panamericano. El caso internacional que puso en el primer plano a los defensores de esta postura fue el proyecto de instalación de bases norteamericanas en Uruguay, derrotado en un famoso debate en el Senado en noviembre de 1940 y luego en 1944.
- 5) la tercera posición se originó en el medio académico. Su primera expresión se encuentra en

el Manifiesto de la FEUU para el Primero de Mayo de 1944.<sup>26</sup> Si bien el movimiento estudiantil defendió las democracias agredidas por las potencias del Eje, tomó distancia de la polarización ideológica que se comenzaba a construir desde el propio campo de los aliados y cuando a partir de 1945 un orden bipolar surgió de las ruinas de Europa, el tercerismo uruguayo se identificó con independencia frente a los dos bloques, denuncia del imperialismo de cualquier signo y defensa de los derechos de los pueblos. Periódicos y revistas universitarios y el semanario *Marcha* fundado en 1939 y dirigido por Carlos Quijano, fueron los espacios principales de difusión de este pensamiento.

Las políticas del Estado Uruguayo para enfrentar las consecuencias de la crisis mundial de 1929 reforzaron el modelo estatista y produjeron enfrentamientos con las empresas de capital extranjero radicadas en Uruguay. De acuerdo con la estructura creada por la Constitución de 1919, los ministerios del área económica dependían del Consejo Nacional de Administración, donde el batllismo del "segundo impulso" tenía su mayor baluarte. La ley de creación de ANCAP fue atacada por las empresas petroleras británicas y estadounidenses. La creación del Frigorífico Nacional para proteger los precios internos contra el llamado "trust frigorífico" de capitales anglo-americanos fue una fuente adicional de conflictos. En particular, la política de control de cambios que restringía la remisión de divisas al exterior fue rechazada por los directorios empresariales que buscaron el respaldo de sus respectivos representantes diplomáticos. Estos reaccionaron con diversos grados de energía, siendo los del Reino Unido quienes aplicaron la mayor presión sobre las autoridades nacionales, y especialmente sobre el Ministerio de Relaciones Exteriores, un ministerio bajo dependencia directa del Presidente, para obtener resultados favorables a sus intereses nacionales. La dualidad del poder ejecutivo uruguayo, la conflictividad creciente de intereses en un contexto de crisis e incertidumbre, y la división en el partido de gobierno entre batllistas y terristas ofrecían un marco apropiado para la ingerencia externa y generaron un clima de tensión interior que tuvo finalmente su desenlace en el golpe de Estado del 31 de marzo de 1933.

En el período que se extiende hasta el estallido de la Segunda Guerra Mundial la agenda internacional de Uruguay aparece dominada por los problemas económicos y financieros. La política exterior uruguaya anterior al golpe de 1933 siguió una línea de diversificación de las relaciones internacionales con una aproximación a la Unión Soviética para la importación de petróleo y a los países centroeuropeos que aceptaban el trueque como forma de intercambio en un contexto internacional marcado por la inestabilidad monetaria. El pago con productos del país (carnes, lanas) resolvía el problema de la escasez de divisas. Por otra parte, Uruguay tenía a comienzos de la década del 30 una relación triangular desbalanceada con Estados Unidos y Gran Bretaña: como lo revelan las cifras aportadas en el estudio del historiador argentino Arturo O'Connell; tenía un amplio superávit en su comercio con Gran Bretaña y un déficit en aumento en su comercio con los Estados Unidos. Este hecho se ligaba a la tendencia al aumento del endeudamiento externo con este último país y la presión hacia la expansión de las importaciones de procedencia norteamericana. Cuando el Imperio Británico anunció su política de preferencia imperial y resolvió definir sus relaciones comerciales con los países externos al Imperio, para conjurar la amenaza sobre las exportaciones uruguayas de carnes hacia el principal mercado tanto en medios políticos como en las organizaciones corporativas se abrió camino la idea de "comprar a quien nos compre" como principio regulador de las relaciones comerciales. Estas dificultades en las relaciones económicas internacionales se agravaron con un problema doméstico de proyección internacional: el conflicto

---

<sup>26</sup>Ver Prólogo de Alfredo Errandonea (h), en Mark van Aken, *Los Militantes*, (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1990).

con las empresas extranjeras radicadas en Uruguay. Un factor de vulnerabilidad externa, la deuda pública, fue objeto de una renegociación exitosa conducida durante el gobierno de Terra por el Ministro de Hacienda César Charlone sobre la base de la reducción y uniformización de las tasas de interés.

#### 4.1. *Conflictos entre el Estado uruguayo y las empresas de capital extranjero.*

La fundación de ANCAP en 1931 fue fuertemente resistida por las grandes empresas petroleras Shell-Mex (Gran Bretaña), West India Oil Company, Texas Company-Uruguay y Atlantic Barrere (Estados Unidos) y esa oposición alcanzó su mayor proporción cuando el Consejo Nacional de Administración aprobó la decisión de importación de petróleo soviético con la compañía Iuyamtorg que lo ofrecía a un costo más bajo y aceptaba el pago en productos del país. Los Ministros de Hacienda (Eduardo Acevedo Alvarez) e Industrias (Edmundo Castillos) fueron blanco de críticas durísimas y se vieron abocados a un programa intenso de reuniones y negociaciones para reducir los niveles del conflicto. Este finalmente desencadenó la llamada "Huelga de la nafta" en junio de 1932 cuando las empresas petroleras decidieron suspender sus abastecimientos. Las compañías alegaban que la competencia de las estaciones de servicio de ANCAP amenazaba directamente sus utilidades y pedían el cese de la importación de petróleo soviético. Reclamaban una indemnización de parte del Estado Uruguayo para compensar las pérdidas que sufrirían con la creación de un monopolio estatal. También la Compañía de Cemento Portland, propiedad de inversores norteamericanos, se declaró amenazada por la creación de ANCAP.

Todo el cuadro se complicaba con el problema de la asignación de cuotas de divisas para giros al exterior en el marco de la política de control de cambio. Un conflicto que se originaba en razones estrictamente de política económica fue revestido con carácter ideológico cuando los directivos de las empresas y los medios de prensa conservadora atribuyeron las decisiones tomadas por el Consejo Nacional de Administración a una supuesta identidad de ideas entre el batllismo y el comunismo, a una confabulación de algunos miembros del partido batllista como el ex-Canciller Baltasar Brum y Domingo Arena con los "rusos." Las empresas petroleras acudieron a la intervención de sus respectivas Legaciones y de hecho hubo presiones sobre el gobierno uruguayo, muy fuerte en el caso de la Legación británica y más cautelosa en el caso de la de Estados Unidos. La diplomacia uruguaya respondió escudándose en el Tratado de Arbitraje de 1918 con Gran Bretaña.

La crisis de la nafta se superó finalmente con un acuerdo celebrado entre los representantes de las compañías petroleras, el Ingeniero Fabini (Presidente del Consejo de Administración), y el Ministro de Industrias. El CNA informó que abandonaba la oferta de pagar las importaciones de petróleo en productos del país pero se sostuvo en el precio de 1.6 centavos de dólar pagado a los soviéticos y logró resistir las presiones de los empresarios para aumentar ese precio. Al mismo tiempo aseguró la entrega del 100% del valor en oro adeudado por importaciones de petróleo.<sup>27</sup>

Esta situación coincidía con la división del partido de gobierno, el batllismo neto que controlaba la mayoría del Consejo Nacional de Administración, y el sector colorado que rodeaba al Presidente Terra y sus ministros. Mientras la relación entre las empresas de capital extranjero fue altamente

---

<sup>27</sup> "Memorandum de la reunión realizada con el Ing. Fabini, Presidente del Consejo Nacional de Administración y el Ministro de Industrias, el viernes 8 de julio," en Ana María Rodríguez Ayçaguer, *Selección de Informes de los Representantes Diplomáticos de los Estados Unidos en el Uruguay*, (Montevideo: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 1996), pp.258-261.

conflictiva con el primero, las relaciones con el segundo fueron muy cordiales. Sin embargo, el golpe de Estado del 31 de marzo de 1933 no trajo cambios sustanciales en las políticas públicas ni en el régimen de las empresas estatales ni en el estatismo que siguió orientando la política económica. Así lo anotaban varios informes de los representantes diplomáticos a su gobierno.

En 1937, un conflicto con las empresas británicas exportadoras de carbón puso en riesgo las exportaciones uruguayas de carnes. Nuevamente el protagonista era ANCAP con su decisión de importar carbón de Alemania, sobre la base de una oferta muy favorable de precios en una licitación convocada por la empresa petrolera estatal. Sin embargo, esta solución era contradictoria con las disposiciones del tratado de comercio con Gran Bretaña, como se verá a continuación. La situación se resolvió con un llamado a licitación cerrado a empresas británicas. La firma ganadora fue Wilson Sons and Co.

#### 4.2. *La Conferencia de Ottawa y las relaciones comerciales con Gran Bretaña*

Como resultado de la Conferencia de Ottawa los territorios del Imperio y sus Dominios adquirieron una posición de privilegio para exportar hacia el Reino Unido. Los países ganaderos de América, Uruguay, Argentina y en menor medida Brasil sufrirían la competencia de Australia y Nueva Zelanda. Sin embargo, la Conferencia dejó abierta una posibilidad a través de un régimen de cuotas cuyo monto se debería negociar en forma bilateral. Por esta razón, terminada la Conferencia, los países se abocaron a establecer los términos del nuevo acuerdo que de todas formas implicaba una reducción sustancial con respecto a los volúmenes exportados antes de 1932.

El gobierno británico estableció un orden de precedencia indicando su voluntad de negociar primero con Argentina. Cuando el tratado Roca-Runciman fue finalmente aprobado en 1933, los negociadores uruguayos que venían ya trabajando desde antes de la reunión de Ottawa, retomaron las tratativas pero el Tratado de Comercio (tratado Cosío-Hoare) fue finalmente concluido en 1935. Dice la Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores:

La Cancillería ha secundado las gestiones empeñosas del Ministerio de Hacienda y del Banco de la República, tendientes a encarrilar el intercambio comercial dentro de las normas de emergencia a que obligan la desconcertante crisis económica mundial... La libertad de comercio internacional se encuentra prácticamente en suspenso, y, hasta tanto no sea posible recobrarla - lo que desgraciadamente no depende de nosotros- forzoso será conformarse a la fórmula "comprar a quien nos compra" que, por otra parte nos viene con singular coincidencia, siendo impuesta por las naciones que son nuestros principales clientes.<sup>28</sup>

El Tratado de 1935 estableció como año básico para fijar la cuota de exportaciones en carnes uruguayas el de 1932 que había sido particularmente malo para Uruguay pero en los años siguientes, luego de largos esfuerzos de negociación, la diplomacia uruguaya logró algunos aumentos en la cuota y en los precios. En contrapartida, una cláusula establecía que Uruguay se comprometía a mantener la proporción de sus importaciones de carbón de Gran Bretaña (que en 1932 representaban el 97.2%).

Por otra parte, un motivo permanente de fricciones surgió de la contraposición de intereses de los grandes frigoríficos extranjeros representados en el Comité de Fletes (la firma británica Vestey's, dueña del Anglo de Fray Bentos, la empresa norteamericana Armour, y el frigorífico Swift) y los derechos del Frigorífico Nacional, representado en dicho Comité por la Legación uruguaya en

---

<sup>28</sup>Ministerio de Relaciones Exteriores, *Memoria 1935*, p. 25.

Londres. Esta logró apuntarse un éxito modesto cuando fue finalmente aceptada una cuota especial para el Frigorífico Nacional.

#### 4.3. *Diversificación de las relaciones exteriores*

La diversificación de las relaciones económicas internacionales continuó durante el gobierno de Terra principalmente con una fuerte aproximación a Alemania y con Italia. Con la primera el acuerdo más importante tuvo que ver con la cooperación para la construcción de la represa y usina eléctrica de Rincón del Bonete. Con la segunda se celebraron importantes acuerdos comerciales. Sin embargo, en 1935 se produjo la interrupción de relaciones con la URSS. En marzo de 1934, Uruguay había instalado en Moscú una delegación diplomática permanente y la URSS había hecho lo mismo en Montevideo pero en 1935 el Presidente Terra, con base en las denuncias del gobierno de Brasil acerca de una supuesta ingerencia de la Embajada Soviética en Montevideo en la política interna de ese país, decretó la suspensión de relaciones. Estas se reanudaron durante la segunda guerra mundial, en 1943.<sup>29</sup>

#### 4.4. *Proyectos de concertación latinoamericana*

Las dificultades creadas por la crisis económica dieron origen a propuestas de concertación con otros países latinoamericanos con el fin de adoptar estrategias comunes ante la caída en el volumen general del comercio mundial y el retorno al proteccionismo. En 1931 se celebró la Conferencia Económica de Montevideo que tuvo por objeto la fijación de pautas comunes para promover la defensa de las exportaciones. Ese lejano antecedente del Mercosur no logró mayores avances pues el gobierno británico mantuvo su política de acuerdos bilaterales que incluía diferencias en precios y condiciones que favorecían a Argentina.

En 1941, en respuesta a las condiciones creadas por la Segunda Guerra, se reunió en Montevideo la Conferencia Regional del Plata la cual nuevamente congregó a los países del Cono Sur para concertar acciones con el fin de proteger sus exportaciones, fomentar el comercio intraregional y promover la industrialización.

#### 4.5. *Relaciones con los Estados Unidos*

Las relaciones con los Estados Unidos se desarrollaron dentro del triple marco establecido por el férreo proteccionismo de los Estados Unidos, la política del "Buen Vecino" adoptada por el Presidente Franklin Roosevelt en sus relaciones con América Latina sobre la base del abandono de la política de intervenciones militares practicada por sus antecesores en la Casa Blanca desde Theodore Roosevelt y el impulso al panamericanismo. Uruguay participó activamente en las conferencias panamericanas y fue sede de la que se celebró en 1933. En esa ocasión, el gobierno uruguayo presentó importantes iniciativas: una tregua tarifaria, la creación de un Banco de Reconstrucción Americano y medidas para avanzar hacia el libre comercio. En todas estas instancias, los diplomáticos uruguayos se unieron al bloque de países que pugnaban por promover algún tipo de apertura en el mercado de los Estados Unidos para las exportaciones de los países latinoamericanos. También participó activamente la diplomacia uruguaya en los esfuerzos dirigidos

---

<sup>29</sup>Héctor Gros Espiell, "Las relaciones diplomáticas entre el Uruguay y Rusia. Algunos puntos de interés histórico y jurídico," en Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay y Embajada de la Federación de Rusia en Uruguay, *Relaciones Diplomáticas entre Rusia y Uruguay. 140° Aniversario*, (Montevideo: 1990), pp. 66-80.

a consagrar normas y acuerdos para la vigencia de principios de derecho internacional, en particular el de no-intervención y para la solución pacífica de controversias. En la relación bilateral, no se observaron grandes avances en el incremento de las exportaciones uruguayas.

#### 4.6. *Uruguay en la Sociedad de Naciones*

La posición de Uruguay en la Sociedad de Naciones tuvo cambios importantes en el período posterior al golpe de 1933. El Presidente Terra desconfiaba de la organización multilateral y los más importantes dirigentes de las agrupaciones conservadoras en ambos partidos tradicionales comenzaron a insistir en la propuesta de desafiliación de Uruguay. Esta idea se debatió ampliamente en el Parlamento, sin llegar a tomar finalmente ninguna decisión al respecto y fue objeto de muchas controversias en la prensa y en el medio académico.<sup>30</sup> Los argumentos de los defensores de esta postura eran: ineficiencia de la Sociedad de Naciones para hacer cumplir su propia carta, la ausencia en ella de potencias importantes entre las cuales se encontraba los Estados Unidos el cual se había negado a ratificar el tratado de creación de la organización, el predominio que en ella tenían gobiernos de Frente Popular como el de Francia en 1936.

Dos problemas internacionales del período de entreguerras pusieron a prueba la solidez de la organización y en ambos se pusieron de manifiesto sus debilidades. El primero fue la invasión de Etiopía por Italia. El segundo, la guerra civil en España. En ambos casos, la posición de Uruguay dio origen a una profunda controversia política interna con la participación de un amplio espectro de actores no gubernamentales.

#### 4.7. *Posición de Uruguay ante los regímenes totalitarios de Europa*

El régimen que surgió del golpe de estado de 1933 contaba con miembros prominentes que respaldaban las concepciones ideológicas y prácticas políticas de los regímenes autoritarios de Europa. Especialmente fuertes, debido a la mayor proximidad cultural, eran las conexiones con el gobierno fascista de Italia y con la Falange de España. La existencia de numerosas colonias de nacionales de ambas naciones con vínculos familiares, sociales y políticos con miembros del régimen *marzista*<sup>31</sup> contribuyó a reforzar las opciones ideológicas de los conservadores uruguayos.<sup>32</sup> Esos vínculos se manifestaron con gran influencia en dos conflictos que afectaron profundamente el sistema internacional: la invasión de Etiopía por Italia en 1935 y la guerra civil española (1936-1939).

La invasión de Etiopía por Italia en octubre de 1935 puso fin a las gestiones de paz emprendidas por la Sociedad de Naciones para evitar la guerra entre dos de sus miembros. El Consejo de la organización consideró la posibilidad de aplicar sanciones a Italia por violación al Pacto de la Sociedad de Naciones y convocó a una reunión general de la Asamblea. La posición de Uruguay en esta ocasión puso de manifiesto el difícil balance entre su adhesión al pacto internacional y la

---

<sup>30</sup> Véase al respecto la obra del Bachiller Aureliano Rodríguez Larreta, *Orientación de la Política Internacional en América Latina. Obra premiada en el Concurso anual de Conferencias Estudiantiles correspondiente al año 1935*, (Montevideo: Peña & Cia. Impresores, 1938).

<sup>31</sup> El término "marzista" aludía a la fecha del golpe de Estado, marzo de 1933.

<sup>32</sup> Barrán, José Pedro, *Los conservadores uruguayos (1870-1933)*, (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2004).

voluntad de preservar las relaciones con Italia.<sup>33</sup> Además de las simpatías que el presidente Terra, su Ministro de Hacienda César Charlone y el presidente del Banco de la República Vicente Costa manifestaban públicamente por el régimen fascista de Benito Mussolini, la aproximación a Italia hacía parte de la política de diversificación de las relaciones exteriores y de apertura de nuevos mercados para las exportaciones uruguayas, básicamente carnes y lanas. Durante la presidencia de Terra se intensificaron las negociaciones para un tratado de comercio y en 1935 se acordaron los términos de un Convenio sobre asignación de divisas y desbloqueo de créditos comerciales italianos en el Uruguay.<sup>34</sup>

La Asamblea de la Sociedad de Naciones decidió conformar un Comité de Coordinación encargado de estudiar las sanciones a aplicar a Italia. Alberto Guani, representante uruguayo ante la organización de Ginebra, fue uno de los miembros de ese comité. La definición de la política uruguaya en este caso fue el resultado de la intervención protagónica del Banco de la República, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Las instrucciones dictadas a Guani le ordenaban aprobar sólo "sanciones mínimas no activas y que no puedan acarrear conflictos internacionales." Debía aprobar la aplicación del artículo 16 del Pacto de la Sociedad de Naciones pero apelando a las reservas que estaban previstas en ese mismo pacto y que buscaban contemplar el caso de países que podían enfrentar problemas especiales tanto debido a su vecindad geográfica como por la presencia de una colonia numerosa oriunda de la nación sancionada. En consecuencia, Uruguay aprobó sin problemas las sanciones que prohibían el comercio de armas con Italia pero opuso las reservas del artículo 16 para el caso de las sanciones económico-financieras. No obstante, pese a esas reservas, el convenio de clearing fue suspendido finalmente y se registró una importante caída en las exportaciones hacia Italia. De todos modos, el período de sanciones fue breve: con la conquista total del territorio etíope la Sociedad de Naciones consideró inútil mantener las sanciones que fueron levantadas el 4 de julio de 1936. En 1938, Uruguay reconoció la anexión de Etiopía a Italia.

#### 4.8. Uruguay y la Guerra Civil Española

La guerra civil que se inició con el levantamiento del General Franco y la Falange contra el gobierno legítimo de España tuvo en Uruguay un impacto aún más fuerte que la ocupación de Etiopía. La colonia de residentes españoles se dividió siguiendo las mismas líneas que operaban en la península. Los vínculos de los sindicatos uruguayos de orientación anarco-sindicalista, de los partidos Socialista y Comunista con sus similares de España los cuales formaban parte del gobierno republicano y de un número importante de intelectuales con los artistas y escritores de España, fueron la base de un amplio movimiento de solidaridad con la República. Este movimiento contó con el respaldo de la mayoría del batllismo y de varias instituciones de la cultura uruguaya tales como el Ateneo de Montevideo y las Universidades Populares así como del movimiento estudiantil. Sus planteamientos a favor de una posición decidida de Uruguay en defensa de la República no encontraron eco en el gobierno, muchos de cuyos miembros alentaban simpatías hacia la Falange. El gobierno uruguayo inició relaciones informales con el duque de Alba, representante oficioso del General Franco en Londres, y posteriormente, reconoció formalmente el nuevo gobierno, después

---

<sup>33</sup>Rodríguez Ayçaguer, Ana María, "Política exterior y política económica en el Uruguay de Terra. El proceso de toma de decisiones en relación con la posición a adoptar ante las sanciones impuestas a Italia por la Sociedad de Naciones," Ponencia presentada en III Jornadas de Historia Económica, (Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, 9-11 de julio de 2003)

<sup>34</sup>"Acuerdo sobre pago de créditos comerciales italianos en el Uruguay," Enero 19, 1936, en República Oriental del Uruguay. Secretaría del Senado, *Tratados y Convenios Internacionales*, (Montevideo: 1995), Tomo IX, pp. 24-29.

que el gobierno británico formalizara también el reconocimiento.

#### 4.9. *Política exterior de Uruguay durante la Segunda Guerra Mundial*

El estallido de la Segunda Guerra Mundial colocó los problemas de seguridad y defensa en el primer lugar de la agenda y otorgó una importancia estratégica a los países productores de alimentos. Los países exportadores de carnes de América del Sur adquirieron una vez más la mayor relevancia en el sistema de abastecimientos del Imperio Británico. La competencia de los Dominios que tan fuertemente se había impuesto con la Conferencia de Ottawa desapareció virtualmente como resultado de las necesidades de la guerra en el mar y de la conversión de buena parte de la marina mercante en marina de guerra.

La política exterior de Uruguay durante los dos primeros años de la Segunda Guerra Mundial siguió los lineamientos trazados en las Conferencias Panamericanas de 1939 y 1940. En el marco de ese consenso panamericano, el gobierno emitió el Decreto de 5 de septiembre de 1939 por el cual se declaraba la neutralidad de Uruguay. Sin embargo, los acontecimientos en los meses siguientes siguieron una evolución hacia un gradual abandono de la neutralidad.

El primer acontecimiento de importancia se registró en diciembre con la batalla del Río de la Plata y las decisiones tomadas ante la presencia del Acorazado Graf Spee en el puerto de Montevideo. El Ministro de Relaciones Exteriores Alberto Guani otorgó un plazo de 72 horas para abandonar las aguas territoriales uruguayas y si bien esa medida fue fundamentada en la Convención XIII de La Haya y en los términos del derecho internacional, los representantes diplomáticos de Gran Bretaña vieron en ella un gesto decididamente pro-aliado y los diplomáticos alemanes, un gesto de hostilidad hacia su gobierno. Por otra parte, el barco mercante alemán Tacoma fue declarado barco auxiliar de guerra debido a supuestas actividades de auxilio al famoso acorazado y fue internado bajo control de la marina uruguaya.

Un nivel de compromiso más serio fue el llamado *Modus Vivendi* de 1940. Este fue un acuerdo entre el Banco de la República y el Banco de Inglaterra para crear un sistema de cuentas especiales con el fin de financiar el comercio binacional. Una cuenta especial en libras esterlinas en el Banco de Inglaterra permitiría acreditar las sumas debidas a Uruguay por concepto de pago de las exportaciones uruguayas. El Banco de la República actuaría como garante de las operaciones ante los productores y los exportadores. Se trataba de una negociación arriesgada pues en el momento de su firma (11 de Septiembre de 1940) la suerte de la guerra no parecía favorecer a Gran Bretaña. El poder de Alemania había alcanzado su punto máximo con el derrumbe de Francia en mayo de 1940. La batalla de Inglaterra, con el ataque aéreo permanente sobre todo el país, estaba en curso entonces y no era seguro que el Imperio Británico pudiera salir victorioso. Por consiguiente, la firma del acuerdo de septiembre de 1940 significó una apuesta arriesgada para Uruguay y un claro alejamiento de la neutralidad.

Una serie de medidas de política interna iban en la misma línea. La creación de organismos de vigilancia para prevenir un supuesto "complot nazi," fue seguida en agosto de 1941 del decreto de ocupación de todos los navíos pertenecientes a los países del Eje o de los países ocupados por éste. El ataque japonés a Pearl Harbor, la entrada de los Estados Unidos en la guerra y la reacción de la mayoría de las naciones latinoamericanas en solidaridad con los Estados Unidos tuvo su correlato en la ruptura de relaciones entre Uruguay y las potencias del Eje en 1942. Uruguay jugó un papel de primer orden en el Consejo Económico-financiero Interamericano y en el Comité de Emergencia para la Defensa Política del Continente, presidido por el Ministro Guani. Sin embargo, esta política

de alineamiento pro-aliados determinó un enfriamiento en las relaciones con el gobierno argentino, el cual sostuvo una política de estricta neutralidad, con algunas demostraciones de parte de sus más altos dignatarios de simpatía por el régimen del Tercer Reich.

#### 4.10. *Los debates sobre la neutralidad*

La posición de alineamiento pro-aliados fue objeto de fuerte controversia interna, tanto dentro del sistema político nacional como en las organizaciones de la sociedad civil. El punto culminante lo representó en noviembre de 1940 el debate en el Senado sobre el proyecto de instalación de bases de Estados Unidos en territorio uruguayo. El Canciller Guani, principal gestor de la iniciativa previamente acordada con el gobierno de los Estados Unidos, fue derrotado en una célebre interpelación en el Senado: los voceros del herrerismo, el Senador Eduardo Víctor Haedo y Luis Alberto de Herrera, congregaron un respaldo casi unánime logrando que la mayoría de la bancada del partido del gobierno (con la sola excepción de un voto) respaldara la moción de negativa a todo intento de instalación de bases extranjeras. Los argumentos de la postura opositora fueron la defensa de la neutralidad y la preservación del equilibrio en la cuenca del Plata. Esta misma lógica fue esgrimida en 1944 cuando nuevamente el Parlamento se abocó a un nuevo proyecto de bases aeronavales. En esta segunda ocasión, el contexto regional había variado sustancialmente con el enfrentamiento entre los gobiernos de Argentina y Estados Unidos. La defensa de la neutralidad y del equilibrio en la cuenca del Plata se fortaleció con otros poderosos argumentos adicionales: la solidaridad latinoamericana y la tradicional política de no intervención sustentada por Uruguay en todos los foros interamericanos.<sup>35</sup>

La declaración de guerra en 1945, cuando faltaba muy poco para la derrota de Alemania, fue justificada por el gobierno en términos de política internacional. Estaba convocada una importante conferencia internacional que debía realizarse en San Francisco con el fin de fundar una nueva organización que suplantara la Sociedad de Naciones que había dejado de operar desde el inicio de la guerra pero que aún subsistía formalmente. Los gestores de la convocatoria eran los países agrupados en la alianza militar contra el Eje, las "Naciones Unidas" y el requisito necesario para participar en la conferencia era la condición de miembro de esa alianza y beligerante contra el Eje. La diplomacia uruguaya fundamentó entonces la decisión como necesidad política, para evitar el aislamiento y situarse en las mejores condiciones posibles dentro del nuevo orden de la posguerra que se aproximaba.<sup>36</sup>

En relación con el contexto hemisférico, una iniciativa de la Cancillería uruguaya puso de manifiesto el alcance del nuevo alineamiento. Esta fue la llamada "Doctrina Larreta" propuesta por el Canciller de la época, Eduardo Rodríguez Larreta, por la cual se preveía un sistema de intervención colectiva para prevenir las amenazas al sistema democrático en el continente.<sup>37</sup> La publicación de los informes de los representantes diplomáticos establecidos en Montevideo permite conocer hoy el verdadero origen de ese documento, el cual, a pesar de su nombre, procedía

---

<sup>35</sup> Rodríguez Ayçaguer, Ana María, *Entre la hermandad y el Panamericanismo: el gobierno de Amézaga y las relaciones con Argentina*, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Papeles de Trabajo, Agosto de 2004.

<sup>36</sup> "Estudio de Problemas de Post-Guerra," en *Boletín del Ministerio de Relaciones Exteriores*, Tomo XVII, N° III (Marzo de 1944), pp. 237-256.

<sup>37</sup> "El Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay propone la intervención multilateral," Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Fondo MRE, Caja 22, 1946, Carpeta 18, Doctrina "Rodríguez Larreta." El historiador Lester Langley afirma que Spruille Braden, Embajador de los Estados Unidos en Argentina "indujo" al ministro de relaciones exteriores uruguayo a realizar un llamado a la intervención colectiva para asegurar la democracia. Langley, Lester, *América y las Américas*, (Buenos Aires: Devenir, 1993, pp. 224-225).

directamente de lineamientos trazados por el Departamento de Estado en Washington. El objetivo era claramente el gobierno argentino, en el contexto de una extrema tensión que entonces enfrentaba al régimen de Perón con la Casa Blanca. En medio de un agudo debate interno en el cual se enfrentaron los argumentos de nacionalistas y defensores de la tercera posición contra las tesis del Canciller, el Parlamento, con los votos de varios miembros del Partido de gobierno, incluyendo al propio Vicepresidente Alberto Guani, desestimó la propuesta de Rodríguez Larreta y confirmó la adhesión de Uruguay al principio de no-intervención.

*El Debate* se encargó de precisar que los fundamentos de la oposición del Partido Nacional al principio de intervención no se encontraban tanto en una determinada doctrina jurídica sino en “la trágica experiencia de una larga historia de nefastas intervenciones.” Este editorial señalaba que nunca esas intervenciones se habían llevado a cabo para defender algún principio jurídico o alguna doctrina social sino la particular conveniencia del interventor y agregaba que las intervenciones perpetradas por los Estados Unidos en América Latina habían estado algunas veces al servicio de gobiernos civiles y otras, de militares, de totalitarios y de anti-totalitarios, siempre en provecho de la política internacional de los Estados Unidos y en ese sentido, el Departamento de Estado había adoptado posturas contradictorias, presionando primero a las repúblicas hispanoamericanas a favor de la neutralidad (1939-1941), luego en contra de la neutralidad, o respaldando “viejas y repudiadas dictaduras” mientras por otra parte invocaba la Democracia.<sup>38</sup> El editorial concluía que el intervencionismo era “escuela de servilismo, de explotación, de triste prevaricación, de negociados y de coimas” en tanto que las revoluciones latinoamericanas, cuando no se contaminaron con la presencia de las armas y los dineros extranjeros, habían contribuido a alcanzar la plenitud moral, espiritual y política.

#### 4.11. *El Convenio de Pagos Anglo-Uruguayo*

El Convenio de Pagos de 1947 entre Uruguay y Gran Bretaña marcó el fin del modelo de inserción vigente desde 1870 con la retirada de los capitales británicos de Uruguay. El objetivo ostensible de las negociaciones que lo precedieron fue la liquidación de las cuentas especiales creadas por el *Modus Vivendi* de 1940. Pero en el trasfondo se encontraba la especial relación entre Gran Bretaña y Estados Unidos, el enorme endeudamiento de la primera con la banca estadounidense, la dependencia de Gran Bretaña de los planes de ayuda previstos y que luego se materializarían con el Plan Marshall y la política de los Estados Unidos dirigida a expulsar a los británicos del continente americano.<sup>39</sup> Para la concesión de nuevos empréstitos, el gobierno de los Estados Unidos puso como condición la liquidación antes de fines de 1947 de todas las cuentas especiales creadas durante el período de la guerra.

Las cuentas de Uruguay tenían un monto acumulado de 17.500.000 libras esterlinas. La incapacidad del Tesoro británico para hacer frente a esa deuda condujo a la siguiente solución: la transferencia del 10 % del total a una cuenta especial de libre disponibilidad y la cancelación del saldo con la transferencia al Estado uruguayo de la propiedad sobre las empresas de ferrocarriles, aguas corrientes y tranvías. Una suma se destinaría a becas para estudiantes uruguayos en instituciones universitarias del Reino Unido.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> *El Debate*, 12 de octubre de 1945.

<sup>39</sup> Hull, Cordell, *Memoirs*, (Londres: 1948).

<sup>40</sup> Clemente, Isabel, “El Convenio de Pagos de 1947 con Gran Bretaña y el cambio en la inserción internacional de Uruguay,” en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, (Buenos Aires), Octubre 2003.

Durante el período 1933-1947 se cumplió un cambio dramático en el modelo de inserción internacional de Uruguay como resultado del impacto de la transformación del sistema internacional. Si a partir de 1932, los efectos de la crisis económica mundial y las respuestas adoptadas en Ottawa por el Imperio Británico para conjurarla tuvieron como consecuencia para Uruguay el pasaje de una posición relativamente privilegiada en la esfera de influencia imperial a una posición inestable en los márgenes del Imperio, a partir del fin de la segunda guerra mundial, la ruina del Imperio Británico hizo imposible la continuidad del modelo de inserción que prevalecía en Uruguay desde 1870. En ese sentido, el convenio de pagos de 1947 canceló una era en la historia de las relaciones internacionales.

Las condiciones imperantes en la economía mundial desde 1929 acentuaron la vulnerabilidad externa de Uruguay y la necesidad de políticas para enfrentar el problema: la renegociación de la deuda (el “reavalúo” de Charlone), la negociación de acuerdos comerciales, la adopción de métodos como el trueque y el pago en productos del país respondían a esa realidad. Hubo continuidad en la política de diversificación de las relaciones económicas internacionales hasta 1935. A partir de esa fecha, se inició una gradual reducción del espacio de acción para la política exterior uruguaya: a la ruptura de relaciones con la URSS, le siguió después la Segunda Guerra mundial y la interrupción de relaciones con los países centroeuropeos y con el Eje, antes socios comerciales importantes para Uruguay. Esta tendencia acompañó la gradual reducción del margen de autonomía de la política exterior y del poder negociador de Uruguay.

El proceso de toma de decisiones adquirió complejidad creciente con la participación activa de entidades diferentes al Ministerio de Relaciones Exteriores: el Banco de la República y el Ministerio de Hacienda asumieron un rol protagónico en las negociaciones comerciales y en los acuerdos sobre deuda externa. Por otra parte, se registró la irrupción de múltiples actores de la sociedad civil, muchos de los cuales contaban con niveles altos de calidad de información, con proyectos para incidir en la formulación de políticas de parte del gobierno y con capacidad relativa de incidencia a través de la movilización de la opinión pública y de presión sobre los actores del sistema político.

## Bibliografía

### Fuentes primarias

Nahum, Benjamín, *Informes diplomáticos de los representantes del Reino Unido en el Uruguay*, (Montevideo: Universidad de la República-Departamento de Publicaciones, 1996).

Rodríguez Ayçaguer, Ana María, *Selección de Informes de los representantes diplomáticos de los Estados Unidos en el Uruguay*, (Montevideo: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 1996).

### Fuentes secundarias

Clemente, Isabel, *La política exterior de Uruguay hacia Gran Bretaña, 1930-1952*, Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria, Documento de Trabajo N° 60, Octubre de 2002.

Dotta, Mario, *La influencia de la República española y las izquierdas uruguayas*, (Montevideo: Universidad de la República-Departamento de Publicaciones, 1993).

Rodríguez Ayçaguer, Ana María, *¿"Buen Vecino"? ¡Mal Cliente! Las dificultades en el relacionamiento comercial de Uruguay con Estados Unidos en los preámbulos de la Segunda Guerra Mundial*, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Papeles de Trabajo, Marzo de 1997.

## 5. Una nueva inserción internacional: Uruguay en el sistema interamericano

El modelo de inserción internacional de Uruguay tras el fin de la segunda guerra mundial respondió a los cambios sustanciales que se cumplieron en el sistema internacional con el fin del eurocentrismo, la emergencia de un orden bipolar y la guerra fría entre los dos grandes bloques. Uruguay se vinculó al proceso de creación de una nueva organización multilateral y se integró plenamente al sistema inter-americano.

### 5.1. Uruguay en Naciones Unidas

A partir de la decisión de adhesión a la declaración de Naciones Unidas en 1945, Uruguay se vinculó activamente a todos los planes para la creación de una nueva organización para la paz y la seguridad del mundo, al igual que lo había hecho tras el fin de la primera guerra con la Sociedad de Naciones. Uruguay participó con propuestas propias en la Conferencia de San Francisco. dos de ellas, que se refieren a la composición del Consejo de Seguridad, merecen especial relieve:

Consideraría con la más viva simpatía la inclusión de Francia en el número de los integrantes permanentes del Consejo, como homenaje a sus servicios a la causa de la libertad y del derecho, a su significación espiritual y a su jerarquía de cultura, irradiada a todos los pueblos civilizados, y, especialmente, a los americanos, desde los orígenes mismos de sus luchas emancipadoras.

De igual modo, apoyaría toda tendencia que tuviese en cuenta en la integración del Consejo, con el carácter indicado, a las naciones de la América Latina, solidarizadas con los ideales inspiradores de la organización internacional.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> "La posición del Gobierno del Uruguay con respecto a los planes de organización internacional de post-guerra para el mantenimiento de la paz y seguridad en el mundo," en República Oriental del Uruguay. Ministerio de Relaciones Exteriores, *Estado de guerra del Uruguay con Alemania y Japón. Adhesión a la Declaración de las Naciones Unidas*, (Montevideo: 1945), p. 51.

Uruguay contribuyó con aportes financieros y con proyectos al Consejo sobre Administración de las Naciones Unidas para el Socorro y la Rehabilitación (UNRRA). Intervino en todas las conferencias que dieron forma al sistema de Naciones Unidas, Fondo Monetario Internacional, Banco de Reconstrucción y Fomento (hoy Banco Mundial) y en el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. Esta línea de política exterior era consistente con la orientación hacia el multilateralismo que se afirmó desde comienzos del siglo XX.

## *5.2. Panamericanismo y Guerra Fría*

En el contexto de la guerra fría y con la aplicación de la Doctrina Truman de contención al comunismo, el sistema inter-americano se transformó en un bloque sólidamente alineado con la política exterior de los Estados Unidos. Uruguay participó en él desde una posición de autonomía relativa, por lo general asociado al grupo de países que sustentaron las posturas más independientes. La posguerra asistió a un intenso debate interno sobre política internacional en el cual participaron el movimiento estudiantil, los sindicatos y la intelectualidad crítica. Alineamiento con uno de los dos bloques o tercera posición polarizaron las opciones que se proponían a la opinión pública y se pretendían traducir en cursos de acción por parte del gobierno. Las dificultades en la elección de cursos de acción en la política exterior de Uruguay y el carácter del debate político en torno a ellas pueden ser ilustradas con el examen de tres cuestiones importantes de la agenda interamericana.

### *5.2.1. El Tratado de 1947*

El debate sobre el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca fue intenso en el Parlamento. En la Cámara de Diputados, el Partido Nacional representado en esa ocasión por el diputado Gilmet se opuso a la ratificación por sostener que se trataba de una alianza ofensiva y defensiva y que por la letra y el espíritu del artículo 3° el Uruguay quedaría ligado al poder de los Estados Unidos en una alianza militar. En el Senado, Martín Echegoyen atacó el tratado señalando que tenía como fin una alianza política destinada a fortalecer la posición de los Estados Unidos frente a la URSS. Pero además, el artículo 3° al establecer el principio del derecho de “legítima defensa colectiva” era inconciliable con la obligación que se establecía para los terceros no agredidos de contribuir a auxiliar al que sufriera un ataque armado. Para que el concepto de legítima defensa tuviera sentido, decía Echegoyen, era necesario que el que interviene en la reacción contra la agresión pudiera realizar un examen libre para evaluar la efectividad de la agresión y la realidad del peligro pero nada de esto era posible en el tratado de Río que estipulaba la obligación de respuesta automática.

Por otro lado, subrayaba Echegoyen que esa obligación que Uruguay contraía podría llegar a ser contraria a sus intereses ya que Estados Unidos se hallaba involucrado en la política mundial y la solidaridad contra toda agresión dirigida contra los Estados Unidos significaba “la solidaridad anticipada con todos los motivos y conflictos emergentes de una conducta respecto de la cual nosotros no tenemos intervención alguna.”

### *5.2.2. Reconocimiento del gobierno de Paz Estensoro*

La prensa de los Estados Unidos desató desde 1952 una verdadera campaña en contra del Movimiento Nacionalista Revolucionario que dirigía Paz Estensoro. El anuncio de la nacionalización de las minas del estaño de propiedad de los Patiño y Aramayo levantó la acusación de connivencia entre el MNR y el comunismo. En el debate parlamentario sobre los acontecimientos

en Bolivia, el Partido Nacional urgió al gobierno uruguayo proceder al reconocimiento del nuevo gobierno surgido de la revolución triunfante.

### 5.2.3. *El Tratado de asistencia con los Estados Unidos*

En la Comisión de Asuntos Internacionales del Senado los miembros herreristas- Haedo y Julio César Vignale- votaron contra el informe que recomendaba la ratificación. En el debate en el Senado, el Senador Vignale fue el primero en pronunciar la crítica de su partido al Tratado. El planteamiento de Vignale se fundamentaba en la tradición histórica del Partido Nacional: la declaración del gobierno de Oribe siendo canciller Carlos Villademoros en el sentido de que el Uruguay concurriría a la defensa colectiva de la independencia del continente contra los proyectos de intervención europea; la condena de los tratados de 1851; la oposición a la doctrina de la intervención en 1945; la oposición al tratado de Río de 1947; la defensa del gobierno revolucionario boliviano en 1952. Por otra parte, Vignale apelaba a las referencias latinoamericanas en el debate entonces en curso: la resistencia que el pacto con USA había generado en los parlamentos de Brasil, Chile y México. La posición del partido era de oposición consistente contra el imperialismo soviético, aludiendo así a los virajes de la posición del batllismo al cual recordó su antigua admiración hacia la URSS y su postura a favor de la reanudación de relaciones en 1942. Vignale anotaba que la oposición al pacto no nacía de un supuesto anti-americanismo sino del nacionalismo y de la defensa de la tercera posición definida en términos de equidistancia respecto de los dos bloques de poder pero con un énfasis especial en la condena de la expansión yanqui que constituía, en opinión del partido, el peligro mayor porque era el que directamente amenazaba a las repúblicas latinoamericanas, mientras que el comunismo representaba tan sólo un “peligro imaginario”. Vignale señaló que el verdadero peligro era el “imperialismo plutocrático” y se extendió en un detallado repaso de la historia desde la doctrina Monroe hasta 1952, pasando por la anexión de los territorios mexicanos, las agresiones a Centroamérica, la separación de Panamá, las pretensiones sobre el petróleo mexicano y colombiano, sobre el salitre y el cobre de Chile, sobre el estaño de Bolivia, el bloqueo al proyecto colombiano de flota mercante grancolombiana, todo ello con un gran despliegue de erudición y de dominio de la historia diplomática que incluyó la referencia a la famosa declaración del Príncipe de Metternich contra el proyecto de Canning de invitar a los Estados Unidos al Congreso europeo de 1823. Vignale se preguntaba:

¿Cómo puede hablarse del peligro comunista cuando quienes pretenden ponernos en guardia contra él, son precisamente los que de una manera u otra han impedido o dificultado la liberación económica y la redención social de nuestros pueblos?<sup>42</sup>

Con respecto al tratado, Vignale anotaba las obligaciones que contraería Uruguay, la vaguedad de los términos de definición del “enemigo” que podría llegar a incluir a un país americano y aún fronterizo de Uruguay, la irrealidad del peligro extracontinental, el riesgo de ser arrastrado en una guerra fuera del continente o contra un país del propio hemisferio, y sobretudo, la vaguedad del concepto “mundo libre”: Vignale preguntó si en él se incluía la Cuba de Batista, la Nicaragua de Somoza y la República Dominicana de Trujillo.

La posición del batllismo fue expuesta por el Senador González Conzi desde una visión del sistema mundial muy simple: la polarización en dos bloques, entre democracia y comunismo, hacía imposible la tercera posición. No era posible la equidistancia entre el mundo libre conformado por Europa occidental, los Estados Unidos y los partidos democráticos del resto de mundo, y el comunismo. César Batlle Pacheco minimizó el problema de los regímenes dictatoriales

---

<sup>42</sup> *El Debate*, 3 de diciembre de 1952, Suplemento especial, p. 23.

mencionados por Vignale porque ellos constituían solamente accidentes en la historia de los países de América Latina. Este contraste en las visiones sobre política exterior se profundizó en torno a un evento crucial en las relaciones interamericanas: la intervención de Estados Unidos en Guatemala, el derrocamiento del gobierno nacionalista de Jacobo Arbenz y la Conferencia de la OEA en 1954.

El triunfo de la revolución cubana en 1959 trasladó la lógica de la guerra fría al espacio del continente americano. La tensión creciente entre Estados Unidos y su vecino caribeño se reprodujo en el ámbito de la OEA. Entre 1959 y 1964, Uruguay intervino en todas las conferencias panamericanas -una de ellas, la del CIES, se realizó en Punta del Este en 1961 para discutir el plan de Alianza para el Progreso del Presidente Kennedy- acompañando la posición del bloque de países que resistió la política de sanciones a Cuba. La ruptura de relaciones en 1964 se decidió en el marco de una resolución de la OEA de la cual sólo México se separó. El último gesto de independencia lo representó el voto de Uruguay en Naciones Unidas para condenar la invasión de los Estados Unidos a República Dominicana. Significativamente, *The New York Times* explicó esa actitud vinculándola al supuesto pasado "pro-nazi" del Canciller Luis Vidal Zaglio.

Desde 1964 hasta 1973, se afirma el alineamiento con los regímenes autoritarios de América Latina. El golpe militar en Brasil en 1964, en Argentina en 1966 y el triunfo de la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional y la teoría del "enemigo interno" tuvieron su correlato en la reforma constitucional de 1967, de claro signo autoritario, y luego en el régimen de "medidas prontas de seguridad" que precedió al golpe de Estado de 1973.

### 5.3. *Desarrollismo e integración*

La fundación de la CEPAL en 1948 proporcionó el marco para la afirmación del pensamiento desarrollista que tuvo su pieza central en la política de industrialización sustitutiva de importaciones. Un correlato importante fue el impulso dado a la formación de bloques sub-regionales (Mercado Común Centroamericano, en 1951, CARICOM entre 1965-1973, Acuerdo de Cartagena, en 1969). Sin embargo, a partir de 1959, con la primera carta de intención negociada con el Fondo Monetario Internacional, se inició la larga pugna por trasladar a Uruguay el modelo de economía liberal y abierta.

En 1960, Uruguay es sede de la Conferencia que da origen a la Asociación Latinoamericana de libre Comercio (ALALC). Pero los objetivos ambiciosos del Tratado de Montevideo, que incluían la creación de un mercado común en el término de diez años, no pudieron alcanzarse, en parte debido a la creciente inestabilidad política del continente. Un nuevo Tratado de Montevideo, en 1980, dio origen a una nueva organización, la Asociación Latinoamericana de Integración.

### Bibliografía

#### Fuentes primarias

Lacarte Muró, Julio, *El Uruguay y el Acuerdo General de Aranceles y Comercio*, (Montevideo: Consejo Interamericano de Comercio y Producción, 1952).

Mora, José A., *De Panamá a Punta del Este*, (Washington: Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, 1968)

#### Fuentes secundarias

García, Roberto, “La intervención de la CIA en Guatemala y el exilio montevideano de Jacobo Arbenz,” *La Gaceta*, N° 32, Agosto 2004.

## 6. La política exterior durante el período de dictadura cívico-militar: 1973-1985

A pesar de que es este el período más reciente y por lo tanto debería ser el mejor conocido, no existen casi estudios sobre esta época. Ello se debe en parte al hecho de que el acceso a importantes fuentes de información continúa cerrado en su mayor parte para los investigadores y en parte también al silencio de los propios actores quienes, a diferencia de lo ocurrido en etapas anteriores de la historia, no han producido materiales en la forma de ensayos, trabajos interpretativos o memorias. Una fuente importante, los archivos extranjeros, principalmente los Archivos Nacionales de Washington, se ha abierto recientemente y permitirá seguramente obtener informaciones valiosas sobre muchos aspectos de esta historia.

En cuanto al modelo de inserción internacional de Uruguay, éste no tuvo modificaciones. Un cambio de grado se cumplió con la adopción de un estricto alineamiento con los Estados Unidos, una política que se fundaba a su vez en el predominio de la Doctrina de la Seguridad Nacional sobre el bloque en el poder constituido por militares, políticos miembros de los partidos tradicionales y tecnócratas.<sup>43</sup> Esta orientación acercó estrechamente a Uruguay a los regímenes de orientación similar en el Cono Sur: los regímenes militares de Brasil, Argentina y Chile. Una pieza central en esa aproximación fue la coordinación de políticas represivas, en el marco de lo que se llamó la Operación Cóndor. Esta fuerte inserción sub-regional condujo a la formulación de un proyecto nunca ejecutado, la idea de un pacto del Atlántico Sur concebido como una alianza anti-comunista que incluía también a África del Sur y a los Estados Unidos.<sup>44</sup>

Un segundo componente importante en la inserción internacional de Uruguay fue el aislamiento. Con respecto de los países del bloque socialista y en particular de sus potencias mayores, la URSS y China, las relaciones se mantuvieron en el estricto nivel de las relaciones diplomáticas. Con algunos países europeos, las relaciones alcanzaron momentos de tensión a raíz de denuncias y cuestionamientos acerca de violaciones a los derechos humanos, torturas y desapariciones. Con el cambio en la administración presidencial de los Estados Unidos tras el advenimiento de Carter, las relaciones entre el régimen cívico-militar uruguayo y el gobierno de los Estados Unidos se hicieron menos fluidas que en la era de Kissinger. A ello se agregaron las presiones de Naciones Unidas y de la Comisión de derechos Humanos de la OEA. Un actor fundamental en la profundización del

<sup>43</sup> O'Donnell, Guillermo, “Las Fuerzas Armadas y el Estado Autoritario del Cono Sur de América Latina,” en Lechner, Norbert (Ed.), *Estado y política en América Latina*, (México: Siglo XXI, 1986).

<sup>44</sup> Rótulo, Daniel, *Política exterior y estrategia de Brasil en el Atlántico Sur (1964-1990)*, (Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, 1999).

aislamiento internacional de la dictadura uruguaya fue el exilio conformado por un gran número de comunidades radicadas en diversos países. Sus campañas de denuncia y su capacidad de incidencia sobre partidos, sindicatos y algunos influyentes dirigentes políticos de los principales países europeos contribuyeron a incrementar la presión internacional por un proceso de retorno a la democracia.

Los investigadores Lincoln Bizzozzero y Romeo Pérez señalan entre los rasgos determinantes de la política exterior de la dictadura, la política de apertura de la economía y la apuesta a la inversión extranjera dentro de un enfoque privatizador; el abandono de los proyectos de integración. Señalan estos autores que la adhesión de Uruguay al SELA fue meramente nominal.

La posición decididamente opuesta de los militares uruguayos a la OPEP cerró la opción de negociar en términos favorables los precios del petróleo, tal como en cambio lo hicieron los países de Centroamérica que decidieron tratar con los miembros latinoamericanos de la organización petrolera, Venezuela, México y Ecuador. Como resultado de esta postura, claramente ideologizada, la economía uruguaya fue severamente afectada por el aumento de los precios del petróleo. En adhesión al modelo de Uruguay como plaza financiera internacional, la diplomacia de la dictadura se rehusó a participar en el frente de países latinoamericanos para negociar el pago de la deuda externa ante la crisis de 1982 que golpeó duramente a toda la región.

El conflicto más serio en la región, la guerra de las Malvinas, enfrentó a los militares con un dilema. Este fue resuelto con una posición que Bizzozzero y Pérez describen como “neutra pero con matices pro-argentinos.” Posteriores declaraciones de miembros del gobierno británico revelan que hubo algunas formas menores de cooperación con Gran Bretaña durante el conflicto.

Dos iniciativas importantes se destacan de este cuadro y corresponden a la acción de la Cancillería en continuidad con políticas de largo plazo y con negociaciones iniciadas con mucha anterioridad al golpe de Estado de 1973. La primera de ellas es el Tratado de la Cuenca del Plata, finalmente celebrado con el gobierno de Juan Domingo Perón. La segunda, fue la negociación de los acuerdos PEC y CAUCE, con Brasil y Argentina. El fundamento de estos acuerdos fue un estudio realizado por el diplomático de carrera Gustavo Magariños el cual llegaba a la conclusión de que era previsible en el futuro cercano un entendimiento de Argentina y Brasil que haría imposible hacia el futuro la continuidad de la vieja diplomacia pendular de Uruguay. De este análisis se desprendía la necesidad de negociar acuerdos que dejaran al comercio de Uruguay con esos dos países en condiciones favorables.

El predominio de los temas de seguridad interna en la agenda tuvo como consecuencia la fuerte concentración de la toma de decisiones en organismos controlados por los militares (ESMACO, COSENA). La Cancillería quedó relegada a un plano secundario aún cuando las dos acciones con mayor proyección en el período siguiente fueron resultado de su gestión. La clausura del Parlamento y la suspensión de los partidos políticos eliminó toda posibilidad de debate abierto sobre política internacional y de participación de la sociedad civil. En cambio, un nuevo actor dotado de dinamismo y relativa capacidad de incidencia sobre actores del sistema internacional surgió fuera de fronteras, en las comunidades del exilio uruguayo.

### **Bibliografía**

Fernández, Wilson, *El gran culpable: la responsabilidad de los Estados Unidos en el proceso militar uruguayo*, (Montevideo: Ed. Atenea, 1986).

Magariños, Gustavo, *Comercio e Integración. Mundo, Continente, Región*, (Montevideo: FCU, 1994).

Pérez Antón, Romeo, y Lincoln Bizzozero, “ A política internacional do Uruguay na democratização,” *Contexto Internacional* 4/5, Julio 1986-Julio 1987.

Pivel Devoto, Juan, *Martín García y Timoteo Domínguez son uruguayos. Cuadernos de Marcha*, N° 77, 1974.