

## LA REGIÓN DE FRONTERA URUGUAY-BRASIL Y LA RELACIÓN BINACIONAL: PASADO Y PERSPECTIVAS

*The Uruguayan Brazilian Border Region and Binational Relations: Past and Perspectives*

Isabel Clemente\*

**Resumen.** El artículo examina el proceso histórico de conformación de la región de frontera uruguayo-brasileña. En tanto frontera dinámica, las interacciones entre las dos sociedades involucraron relaciones políticas y económicas que tuvieron impacto en la relación binacional. El análisis se concentra en el desarrollo de las negociaciones para superar el largo diferendo limítrofe entre Brasil y Uruguay y releva el papel que tuvieron actores institucionales en el nivel estadual y local de Brasil en coincidencia con los objetivos de la diplomacia. El estudio destaca el acierto en la gestión diplomática de Uruguay y establece los elementos de continuidad con los acuerdos bilaterales celebrados entre Uruguay y Brasil entre marzo y agosto de 2010.

**Palabras clave:** frontera uruguayo-brasileña, integración binacional, historia de la política exterior

**Abstract.** This article examines the historical process of constitution of the borderland area between Brazil and Uruguay focusing on the dynamics of political and economic interactions that involved both societies and the impact they had on the binational relation. The analysis is mainly concerned with the history of the negotiations to solve a long-standing conflict for the arrangement of limits between the two States and it highlights the role played by local institutional actors in Brazil in coincidence with the goals of the foreign policy of their country. The article underlines the ability of Uruguayan diplomacy to manage the question and it concludes that there was continuity between those negotiations and the agreements signed by Brazil and Uruguay from March to August 2010.

**Key words:** Uruguayan-Brazilian border, binational integration, history of foreign policy.

### Introducción

Las regiones de frontera han jugado un papel de importancia en procesos de integración. Ello es así cuando la frontera deja de ser una mera demarcación político-territorial para constituirse en un espacio relevante por la intensidad de las relaciones transfronterizas. En algunos casos, los gobiernos locales han tenido un rol activo en la articulación de proyectos que incluyen participación de actores de dos o más naciones. Esa realidad es especialmente fuerte en contextos donde una historia regional de construcción de redes económicas, sociales y políticas ha contribuido a generar intereses compartidos.

Este artículo se propone examinar de qué manera la región de frontera entre Uruguay y Brasil como entidad con perfil propio ha jugado un rol en la relación

---

\* Profesora Agregada, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

binacional y en el proceso de integración subregional. Con base en una perspectiva histórica, se propone establecer los factores sociales, políticos y económicos que, en el largo plazo, han contribuido a la formación de esta región fronteriza, y las dinámicas de conflicto y cooperación que han marcado su devenir. Desde ese análisis se buscará determinar de qué modo se articularon los cambios en la frontera con el desarrollo reciente de la política de integración y con las instituciones subnacionales.

El artículo está dividido en cuatro partes. En la primera, se revisa la discusión teórica sobre el concepto de frontera y se repasan algunos abordajes sobre el tema de las fronteras dinámicas. La siguiente sección presenta los ejes del proceso histórico que fueron determinantes para la construcción de un espacio fronterizo con especificidades propias. La tercera parte se concentra en la historia de las negociaciones diplomáticas que culminaron en 1909 con el Tratado de Rectificación de Límites. Finalmente, la última parte examina la evolución reciente de la frontera uruguayo-brasileña a partir de la constitución del Mercosur en 1991 hasta los acuerdos firmados por Uruguay y Brasil entre marzo y agosto de 2010.

## **1. Regiones de frontera dinámica: entre el conflicto y la cooperación**

El concepto de frontera ha sido abordado desde diferentes perspectivas disciplinares. En la tradición clásica de estudios sobre relaciones internacionales, fundamentada en concepciones jurídicas y geopolíticas, ha dominado la identificación de frontera con línea demarcatoria o límite entre territorios y soberanías estatales. Así concebida, la frontera se constituye en objetivo principal de las políticas de seguridad y defensa, y un cuerpo voluminoso de literatura sobre relaciones internacionales ha tenido por tema principal los conflictos originados en la transgresión de las fronteras. Una conceptualización diferente es la que ofrece el enfoque geo-histórico que fuera elaborado en la Escuela de los *Annales*, particularmente con los estudios de Fernand Braudel sobre civilizaciones caracterizadas por rasgos de fuerte permanencia en el tiempo y en relación dialéctica con espacios geográficos (Braudel 1970). En una vertiente más reciente, los abordajes desde los estudios sobre medio ambiente, conservando la conexión con la geografía, introducen la dimensión de los equilibrios ecológicos entre recursos naturales y economía como un nuevo eje para examinar la configuración de regiones (González de Molina 1993). El enfoque de las identidades culturales propone un abordaje distinto de las fronteras sobre la base de aportes desde las disciplinas de estudios culturales, la antropología, la historia, la sociología. (Le Goff 1974). Finalmente, desde la economía se han propuesto otros conceptos de frontera. Con la afirmación de las escuelas de pensamiento económico neoliberal y la discusión sobre la superación del Estado-Nación, surgió una nueva aproximación a la frontera. El escenario de un mundo sin fronteras, en el cual un conjunto de Estados regionales sustituiría al Estado-Nación como resultado de la disolución de los cimientos económicos en que éste se sustentaba, era concebido como el resultado lógico de la consolidación de la economía global. Las fronteras regionales suplantaría a las fronteras nacionales y la alternativa futura sería la formación de

estados regionales. (Ohmae). En una dirección diferente Paul Krugman propone un abordaje desde la geografía económica con métodos comparativos para identificar regiones y problemas pero califica como completamente inútil excluir las naciones del análisis de la economía internacional y por consiguiente afirma la vigencia de las fronteras económicas nacionales (Krugman 1991).

Aunque el enfoque geopolítico de la frontera tuvo muchos defensores en centros de análisis estratégico y estudios militares de Brasil, posee poco poder de descripción de la frontera uruguayo-brasilera. En cambio el enfoque geohistórico resulta relevante en la identificación de ciertas constantes geográficas que han tenido peso en la conformación social regional tales como el carácter del relieve y del suelo, en relación con la economía ganadera, y las cuencas de ríos y lagunas, como vías de comunicación del comercio, la pesca y el tránsito. La perspectiva de la identidad aporta al análisis de la cultura regional su perfil propio. El concepto de fronteras económicas contribuye al análisis de procesos de transición económica originados en cambios de políticas tal como lo ilustra el caso de la frontera uruguayo-brasileña con la adopción de políticas proteccionistas en Brasil. Finalmente, la historia regional integra aportes conceptuales de otras ciencias sociales para el análisis de la región.

En este sentido reviste gran valor la elaboración propuesta por el historiador Joseph LeRoy Love sobre los conceptos de región, regionalismo y regionalización. Love define la región como una unidad que está integralmente relacionada con una unidad mayor e interdependiente con las otras regiones que integran también esta última; tiene un tamaño geográfico y una localización definidos; puede contener un conjunto de subregiones; genera una serie de lealtades de parte de sus habitantes; teóricamente, esas lealtades están subordinadas a la lealtad a la unidad mayor, por ejemplo, el Estado nacional. Love define el regionalismo como un comportamiento político caracterizado, por un lado, por la aceptación de la existencia de una unidad política mayor y, por la otra, “por la búsqueda de favoritismo y autonomía en las decisiones de la unidad mayor en las políticas económicas y sociales, aun corriendo el riesgo de poner en jaque la legitimidad del régimen político imperante. Por lo tanto, el énfasis no recae sobre las peculiaridades regionales *per se* (por ejemplo, el folclor, vestimenta y lenguaje), sino sobre aquellos factores que pueden demostrarse que afectan las relaciones políticas, económicas y sociales de la región con otras regiones y con la unidad gubernamental mayor, generalmente el Estado-Nación” (Love 1993: 4-5).

La regionalización, entendida como el proceso de definición de regiones, en los estudios históricos, sigue parámetros divergentes de los de la geografía, y se apoya en el uso del análisis diacrónico y en el estudio del desenvolvimiento de las regiones a través del tiempo o el estudio comparado de regiones en dos países a lo largo del tiempo.

Love distingue cuatro tipos diferentes de análisis regional en América Latina: 1) La región *per se* o el tradicional enfoque del área problema, entendiendo la región como un área autocontenida con poca o ninguna consideración de las influencias externas sobre la región o de su influencia sobre otras regiones o sobre la unidad mayor a la que pertenece; 2) La región como una variante de un problema, por

ejemplo, los estudios de James Parsons sobre colonización cafetera y configuración regional en Antioquia, Colombia; 3) La región como un componente dinámico del todo. A su vez, esta categoría reconoce tres subtipos. En primer lugar, el todo analizado en términos de competencia o diferencias entre regiones. En este caso los historiadores ven las diferencias regionales como un aspecto principal, incluso determinante, del desarrollo histórico. En segundo lugar, los conflictos regionales tratados desde la lógica interna de una región dada con un análisis de la dinámica subregional: un ejemplo de este abordaje es el propio estudio de Love sobre Río Grande do Sul en el período 1882-1930. En tercer lugar, la región considerada desde el análisis centro-periferia. Mientras el segundo tipo supone por lo menos un grado de autonomía mínimo para cada región, el tercero usa un esquema dicotómico de dominación y subordinación. En el caso de Brasil, un exponente de este enfoque es André Gunder Frank, quien ubica a San Pablo como una metrópolis (o centro) y al Nordeste como uno de sus satélites (periferia). En un contexto internacional, sin embargo, ve a Sao Paulo como un satélite del mundo capitalista desarrollado cuyo centro es Nueva York.

Es claro que muchos procesos complejos ocurren en las articulaciones entre regiones y Estados a medida que el Estado-Nación se desarrolla como ente político viable. El enfoque regional ofrece perspectivas especiales sobre las relaciones entre el desarrollo social y económico y la integración de poblaciones dispersas en un sistema político nacional. En la formación de bloques de integración esas articulaciones entre regiones y Estados pueden adquirir una incidencia considerable en los avances o los retrocesos de ese proceso.

En su análisis sobre el regionalismo brasileño Love equipara las regiones políticas con los Estados que componen la nación. Esto es especialmente válido para el Sur, la región donde el poder político se concentró desde el comienzo de la República en 1889. Minas Gerais, Sao Paulo y Rio Grande do Sul, constituyeron “regiones” políticas en las que sus líderes operaron autónomamente de 1889 a 1930 y no buscaron en forma consistente alianzas con fuerzas políticas de Estados contiguos. Los gobiernos estatales de Brasil actuaron como centros de poder regional. Ellos asumieron responsabilidad en la toma de decisiones en las áreas de los servicios económicos y sociales antes de que el Gobierno federal estuviera dispuesto o en capacidad de asumir estas responsabilidades.

En el desarrollo de procesos de integración las regiones de frontera adquieren un rol específico tanto en situaciones donde una historia previa de intercambios diversos permite un nuevo potencial, como en los casos en que un proceso de integración valoriza una frontera antes despoblada o inerte. Para el análisis de este problema resulta útil la tipología elaborada por Machado de Oliveira que diferencia entre fronteras muertas, fronteras peligrosas, fronteras vivas y fronteras burocráticas (Machado de Oliveira 2005). Su caracterización de la frontera viva, que toma en cuenta la existencia de una densidad de población importante, de flujos continuos de intercambio de productos, y de informaciones, relaciones y códigos propios en las relaciones sociales, resulta apropiada para el caso de la frontera uruguayo-brasileña.

En el proceso de construcción de la Unión Europea y en América Latina

algunas regiones de frontera han tenido un rol activo tanto en el fortalecimiento de la integración como en el surgimiento de conflictos que han puesto en riesgo no sólo la integración sino las relaciones mismas entre Estados miembros de un bloque regional. Un ejemplo de ello para el caso de la Unión Europea es la frontera en la antigua Yugoslavia y, para América Latina, el caso de la frontera colombo-venezolana.

La literatura sobre estudios fronterizos utiliza el concepto de fronteras dinámicas: se trata de áreas extensas, con intensa interdependencia económica y social, múltiples interacciones transfronterizas entre poblaciones establecidas en torno al eje limítrofe, movimientos migratorios de carácter laboral y asimetrías de peso diverso. En esas regiones, el movimiento de personas es constante en una y otra dirección. Las relaciones comerciales, las empresas conjuntas, las vías de comunicación, una cultura compartida, son otros tantos factores de interacción entre las comunidades fronterizas con gran potencial para el desarrollo de la integración. Cuando a ese contexto se suma la acción de las entidades de gobierno local o regional, esas potencialidades se incrementan. En el continente americano se registran algunos ejemplos que reúnen varias de esas características: son los casos de las fronteras entre México y Estados Unidos, entre Colombia y Ecuador, entre Colombia y Venezuela, entre Chile y Argentina.

## **2. La frontera entre Uruguay y Brasil: historia de una construcción regional**

La frontera uruguayo-brasileña tiene una extensión de 1068 kilómetros y es, toda ella, poblada y de fácil circulación en todas las direcciones. Es claramente una frontera dinámica de acuerdo con el concepto ya referido y esa condición es la resultante de un desarrollo histórico que involucra múltiples dimensiones y se integra desde el inicio en la prolongada competencia internacional por el control de la Cuenca del Plata.

Las relaciones entre Uruguay y Brasil tienen por antecedente la rivalidad entre España y Portugal en el período colonial y abarcan tanto las relaciones de Estado a Estado como las relaciones entre sociedades de ambos lados de la frontera. Los conflictos políticos en los dos países fueron vividos intensamente por la población civil de toda el área y los territorios fueron zona de paso de las huestes guerreras. La Guerra Grande, el mayor conflicto político de la primera mitad del siglo XIX, se cerró con la firma de los tratados de 1851, uno de los cuales, el de Límites, estipuló la renuncia de Uruguay a territorios sobre los cuales tenía derechos por tratados anteriores.

Vías terrestres, fluviales y lacustres hicieron posible el tránsito de los pobladores y el comercio. La historia misma del poblamiento del sur de Brasil generó puntos de contacto con la población oriental ya que fueron colonos provenientes de las islas Azores quienes fundaron los primeros establecimientos estables en Río Grande y entablaron tempranos contactos con los habitantes de los actuales departamentos de Artigas, Rivera y Cerro Largo donde se estableció

una primera población procedente de las islas canarias. A ese núcleo originario procedente de las islas atlánticas de España y Portugal se sumaron migrantes llegados de otras partes. Los proyectos colonizadores de España dieron origen a la fundación de pueblos en la zona norte de la frontera incluyendo establecimientos hoy situados dentro del actual Estado de Río Grande así como la fundación de puestos militares para el control del contrabando, la actividad que marcaría por largo tiempo la historia de la frontera.

Los nexos entre orientales y riograndenses se renovaron durante la revolución artiguista con la aplicación del Reglamento de 1815 y la distribución de tierras en una zona extendida hasta la actual ciudad de Santa María. La formación en Río Grande de una economía ganadera y de una sociedad “gaúcha” con muchos rasgos compartidos con la economía y sociedad oriental estaba ya bien cimentada a comienzos de la vida independiente y así lo registró Charles Darwin durante su viaje de 1836.

La dimensión política en el proceso de conformación de la región fronteriza se origina en la regionalización de la política: los conflictos internos se regionalizaron integrando actores del país vecino, los liderazgos políticos adquirieron en algunos casos proyección regional y ocasionalmente se esbozaron proyectos de reconfiguración territorial de los Estados. Estos elementos incidieron directamente en la historia política de los dos países.

Los historiadores uruguayos que se ocuparon del período de la independencia destacaron la participación riograndense en las campañas contra el dominio colonial bajo órdenes de Artigas, y los historiadores brasileños, como Alfredo Varela, atribuyeron la decisión de las autoridades coloniales de Portugal de intervenir en la Banda Oriental e invadirla en 1816 al miedo que despertaron la concepción republicana y la reforma agraria de Artigas como amenazas posibles al orden interno (Bauzá 1967; Varela 1933). La tesis de la “soberanía popular de los pueblos” encontró muchos seguidores en Río Grande y contribuyó a la génesis de propuestas autonomistas que evolucionarían más tarde hacia el separatismo.

Durante la dominación luso-brasileña en Uruguay (1817-1826) se fortaleció el influjo del caudillismo oriental y sus ideas políticas en la formación de una corriente republicana en Río Grande. Esta corriente se nutría del influjo de las ideas liberales y los proyectos políticos que defendía la masonería con fuerte presencia en el sur de Brasil, en especial en ciudades como Porto Alegre, Jaguarão y Piratíní. La expedición de Lavalleja en 1825 concitó muchas adhesiones en Río Grande y un discurso ante el Congreso Riograndense de Paulino Limpo de Abreu, futuro representante diplomático de Brasil y Ministro de Relaciones Exteriores, exaltando el valor de los 33 orientales es evidencia de esas relaciones políticas a escala regional. Las conexiones de Lavalleja con importantes dirigentes brasileños eran muy fuertes y se remontaban al período de la Cisplatina, pero durante la guerra por la independencia oriental se extendieron a los republicanos brasileños. Uno de ellos, el Padre José Antonio Caldas, refugiado en Melo tras el fracaso de una conspiración republicana en Pernambuco, se vinculó estrechamente con Lavalleja y fue más tarde el editor de un periódico con amplia difusión en la frontera, *El Telégrafo*, un órgano de prensa al servicio de las ideas de república y autonomía regional. En su proclama

dirigida a los habitantes del “continente” –nombre dado entonces a Río Grande– Lavalleja se esforzó por dejar claro que su campaña se cumpliría manteniendo el orden local. Trápani, quien actuaba como su agente, contribuyó a ganar la confianza de los liberales riograndenses, tanto que muchos oficiales brasileños se sumaron al ejército comandado por Lavalleja.

Por otra parte, Fructuoso Rivera tuvo también gran éxito para reclutar partidarios en Río Grande, muchos de los cuales se incorporaron luego a su ejército. Las autoridades brasileñas temerosas de los riesgos de una “infección republicana” por la acción de Rivera y por lo que el historiador Varela llama sus “artificiosas epístolas captadoras”, decidieron poner una barrera eficaz para impedir los contactos personales con el caudillo oriental. Para ese fin se estableció el bloqueo al tráfico lacustre desde la barra del Yaguarón hasta el sur de la Laguna Merín impidiendo así el comercio y la correspondencia. La importancia de esas vías fluviales y lacustres en la campaña de independencia fue grande: Leonardo Olivera, en sus operaciones entre Santa Teresa y Río Grande, tuvo por eje de comunicaciones la laguna Merín y se valió de la flotilla de lanchones que recorría el Cebollatí y que era dirigida por Fournier. Pero estos despliegues militares no se hubieran podido cumplir sin apoyos locales: un memorando del Marqués de Barbacena, Comandante en Jefe de las fuerzas de Brasil, dirigido al gobierno imperial, denunciaba las actividades de un club político situado en Porto Alegre que combatía el régimen monárquico y difundía sus ideas en la prensa local.

Los comienzos del Estado Oriental coincidieron con el surgimiento del movimiento separatista de Río Grande, la revolución *farroupilha*. En sus inicios en 1833, esta insurrección fue eminentemente reivindicativa pero pronto derivó hacia un proyecto de independencia nacional. La idea propuesta durante el ciclo revolucionario de conformación de una unidad política nueva, con sistema republicano y una base territorial que integraría a Uruguay y Río Grande, es indicativa de las visiones que se alentaban sobre el escenario regional.

Los vínculos ya establecidos con dirigentes políticos orientales se intensificaron, particularmente entre Bento Gonçalves, Comandante de la frontera en Jaguarão, y Lavalleja y Rivera, independientemente de las rivalidades que enfrentaban entre sí a los dos caudillos uruguayos. El 1° de octubre de 1836 el separatismo riograndense dio un salto cualitativo y fue proclamada la República de Piratiní (1836-1840). El 6 de noviembre, Gonçalves fue electo presidente. En ese período las interacciones entre orientales y riograndenses alcanzaron su mayor intensidad. Las conexiones entre los jefes “farrapos” y los caudillos orientales se revelaron fundamentales para el progreso del movimiento. Estos no fueron sin embargo suficientes para obtener el reconocimiento de la soberanía de la nueva república por el gobierno oriental. El Ministro del Imperio en Montevideo, Gaspar Mena Barreto, obstaculizó las gestiones de los orientales simpatizantes de la *Farroupilha*.

El gobierno de Oribe adoptó una estricta neutralidad y se esforzó por tranquilizar al gobierno imperial y al Cónsul británico Mr. Hood. Sin embargo, en el interior rural, las tropas rebeldes encontraban alojamiento y provisiones. Fructuoso Rivera firmó en Cangüé, en 1838, un tratado de asistencia (Pivel 1945: 86). En



1839, se firmó en Paysandú un pacto de auxilio mutuo entre Rivera, Lavalleja y la República de Piratiní para garantizar los abastecimientos en armas y municiones. La Laguna Merín fue nuevamente teatro de operaciones navales, esta vez con la actuación de Giuseppe Garibaldi quien, munido de una patente de corso expedida por la República de Piratiní, se encargó de dirigir las hostilidades contra las fuerzas imperiales.

Con Uruguay ya entonces en plena Guerra Grande, esos vínculos entre Rivera y los farrapos generaron grandes dificultades al gobierno de la Defensa en sus relaciones con el Imperio y el gobierno de Montevideo, empeñado en obtener la alianza de Brasil contra Rosas, acabó desautorizando a Rivera.

Las guerras civiles posteriores a la Guerra Grande tuvieron consecuencias en el territorio fronterizo, no sólo porque en ellas participaron combatientes que procedían de una y otra parte, sino porque muchas veces la organización de la guerra se cumplía en el territorio vecino, con recursos y apoyos logísticos diversos. Ejemplos de esta práctica fueron las revoluciones de Flores aunque en ese caso, al apoyo local se sumó el respaldo activo del gobierno central en Brasil. Las revoluciones de Timoteo Aparicio y de Aparicio Saravia contaron con apoyo local desde Río Grande, a la vez que muchos orientales de frontera, entre ellos los hermanos “Saraiva”, participaron en la revolución federalista de Río Grande en 1893. El liderazgo regional de esta familia es registrado en la historiografía brasileña (Coronel 2010).

Sin embargo, a partir de 1870 Uruguay se aisló de la problemática política de los países de la región y paulatinamente la regionalización de los conflictos políticos internos de Uruguay quedó restringida a un área localizada en la frontera sin comprometer la relación binacional. Las revoluciones de Timoteo Aparicio y Aparicio Saravia tuvieron en sus filas a muchos riograndenses y el territorio limítrofe fue otra vez base de operaciones o refugio. Asimismo, muchos combatientes en la revolución en Río Grande en 1893 eran de Cerro Largo. Pero esas serían las últimas “patriadas.”

Esta revisión del proceso de la historia política regional permite identificar las variables que explican la regionalización de la política: la ausencia del Estado (tanto en el caso oriental como en el brasileño), la formación de redes interpersonales de dirigentes políticos y caudillos, la guerra civil como método para el acceso al poder, el surgimiento de algunos liderazgos regionales en la figura de caudillos como Bentos Gonçalves y Rivera, y el casi nulo desarrollo de instituciones en el nivel local en el territorio oriental, hecho que contrasta con el mayor grado de institucionalización que caracterizaba a Río Grande bajo el Imperio. Con la transición a la República después de 1889, la nueva constitución federal proporcionó el marco para el desarrollo institucional en Río Grande.

La dimensión económica de la regionalización tiene que ver con la construcción de una creciente interdependencia dentro del área de frontera binacional con la formación de circuitos productivos, de comercio y de inversiones. Los resultados de la investigación en historia económica arrojan luz sobre la creación de unidades económicas de alcance transfronterizo.

La década de 1810-1820 fue un período de crecimiento de la población de



Río Grande. La invasión y posterior incorporación del territorio oriental al Reino Unido de Portugal, Brasil y Algarbes, primero, y al Imperio del Brasil, después de 1822, fue un factor decisivo de crecimiento económico, liderado por la expansión de la industria saladeril. En ese período se generaron nuevos vínculos comerciales y empresariales entre orientales y riograndenses. Según Auguste de Saint-Hilaire, durante el decenio de 1810-1829, la ciudad de Río Grande comenzó a florecer. Se multiplicaron las construcciones de viviendas y luego el gobierno imperial elevó el territorio a la categoría de Capitanía General.

El período de la Cisplatina estuvo marcado por una fase de prosperidad para el sur de Brasil. La ganadería de los campos orientales fomentó la industria saladeril. Pero luego la independencia oriental dejó un balance desastroso: pérdida de vidas, ruina de la hacienda pública, despoblación de la campaña, formación de bandas que asaltaban propiedades e incursiones de troperos que trasladaban millares de cabezas de ganado hacia Cerro Largo. Para Paulino Limpo de Abreu, la paz de 1828 era una ignominia para Brasil. En la visión popular, recogida por el historiador Walter Spalding, la “pérdida de la Cisplatina” tras la “guerra do Videu” –nombre que los riograndenses daban a la revolución independentista oriental– era la causa de la postración económica de Río Grande. Como resultado, se afirmó en el sur de Brasil la idea de una “provincia mártir” expoliada por el gobierno central y su régimen de impuestos. (Spalding 1939:48)

El fin de la Guerra Grande y los Tratados de 1851 trajeron compensaciones sustantivas para la economía riograndense: la frontera norte del Estado Oriental quedó fijada en el río Cuareim, Brasil obtuvo los derechos exclusivos de navegación del río Yaguarón y de la Laguna Merín, y Uruguay cedía a Brasil media legua al margen del Cebollatí y media en la del Tacuarí con posibilidad de establecer fortificaciones en esa zona. El Tratado de Comercio eliminó los aranceles a las exportaciones de ganado haciendo posible un nuevo ciclo de auge de los saladeros riograndenses.

Con la política de subordinación internacional de Uruguay respecto del Imperio del Brasil que se inició tras el fin de la Guerra Grande, se inició una nueva era de la historia económica uruguaya dominada por la figura de Irineu Evangelista de Souza, Barón de Mauá, poderoso empresario nacido en Arroio Grande, en el distrito de Jaguarão en el seno de una familia de estancieros descendientes de inmigrantes de las islas Azores. Sus conexiones uruguayas eran del más alto nivel: incluían al Dr. Andrés Lamas, “embajador perpetuo” del Uruguay en Río de Janeiro y a los principales dirigentes políticos del país. Los proyectos de Mauá tenían como meta la integración de un bloque económico basado en el libre comercio y las manufacturas con un complejo conjunto de empresas comerciales, bancarias e industriales implantadas en los territorios de los cuatro países que hoy componen el Mercosur (Haines 1972, Winn 1997). Este emporio se desmoronó con la crisis de 1868 que golpeó severamente la economía imperial y provocó la quiebra del Banco Mauá.

El período 1870-1930, estudiado por Raúl Jacob, asiste a una nueva interdependencia en la cual se desarrollan relaciones de complejidad creciente entre actores económicos de toda el área de frontera binacional. Jacob introduce una

dimensión no abordada antes por la investigación, la corriente de inversiones y la movilidad de empresarios uruguayos en el vecino territorio de Río Grande y aún más allá hasta el lejano Mato Grosso y el, todavía más remoto, Amazonas. El inicio de este proceso se cumple con la expansión hacia Río Grande de saladeristas uruguayos, movidos por la necesidad de evitar la legislación proteccionista del Imperio y sus aranceles discriminatorios y ocasionalmente, también para ponerse a salvo de retaliaciones políticas por conexiones personales con los derrotados en guerras civiles. A estos dos factores se sumaba lo que Jacob identifica como la propensión exportadora de la agricultura industrial. Este sería el caso de los molineros y cerveceros con inversiones en el sur de Brasil. Todo este proceso fue favorecido por la existencia de un mercado laboral regional al amparo de la libre circulación de mano de obra (Jacob 2004:21).

La mayor concentración de las inversiones uruguayas en Brasil se produjo en Río Grande e incluyó la compra de tierras, la construcción de establecimientos industriales y comerciales, fundación de empresas con capitales mixtos uruguayo-brasileros y la instalación de sucursales de firmas con casa matriz en Montevideo. Esta corriente de inversiones y desarrollo de actividades productivas coincidía con el papel de Montevideo como el puerto de salida de las exportaciones de Río Grande. En la primera fase, dominada por los saladeros de la frontera, Jacob identifica seis establecimientos en los departamentos de Artigas y Rivera en un ciclo de inversiones que se cierra hacia 1920 cuando la mayoría de ellos fueron vendidos a los frigoríficos norteamericanos Armour y Swift. Las inversiones en saladeros se financiaban con créditos de bancos radicados en Montevideo.

A esas primeras experiencias industriales se sumaron a comienzos del siglo XX otras de mayor complejidad tecnológica como la producción de artículos de óptica e instrumental médico (Lutz Ferrando), telecomunicaciones (empresas de Juan Ganzo Fernández) y servicios bancarios (Supervielle). La apertura de sucursales en Porto Alegre, Bagé, Pelotas y Jaguarão de estas empresas evidencia la extensión de las inversiones uruguayas en el territorio de Río Grande. Otras compañías se concentraron en compra de tierras para la producción de materia prima: ese fue el caso del grupo tabacalero liderado por Julio Mailhos. La red de comunicaciones fluviales y lacustres jugó un papel de importancia en varias de estas empresas conectando Melo con Pelotas y Río Grande (Jacob 2004: 120).

Cuando la construcción de comunicaciones ferroviarias en Brasil se extendió hacia el Sur, el ferrocarril terminó integrando la economía riograndense en un área económica cuyo polo era San Pablo. El puerto de Río Grande terminó por reemplazar a Montevideo. A esa acción del ferrocarril se sumó la política económica impulsada por Getulio Vargas, el riograndense más importante en la historia política del Brasil del siglo XX, nacido en San Borja, electo gobernador del Estado en 1928 y luego presidente tras el triunfo de la revolución encabezada por él en 1930. En 1928, las medidas para la exclusión del tasajo de las normas sobre excepciones y la decisión de imponer el puerto de Río Grande en detrimento de Montevideo no sólo dislocaron la red anterior de comunicaciones entre Río Grande y Montevideo sino que pusieron un freno a las empresas uruguayas. Paradójicamente, sería el mismo

Getulio Vargas quien, en compañía de Gabriel Terra, inauguraría el puente Mauá sobre el río Yaguarón.

En 1939, la legislación sobre control de propiedades de extranjeros situadas en área de frontera constituía un elemento adicional de disuasión para los inversores. Y el comienzo del mestizaje de la ganadería riograndense con ejemplares Hereford y Aberdeen Angus importados a cabañeros uruguayos marcaba el nacimiento del futuro papel de competidor que Brasil ejercería en detrimento de Argentina y Uruguay, tradicionales exportadores de carnes hacia los mercados de Europa.

La historia económica identifica ciclos diferenciados. A una fase dominada por la ganadería, el saladero y la agricultura comercial, le suceden los comienzos de la industria, pero la adopción por Brasil de políticas proteccionistas en la década de 1930 terminó imponiendo un freno a los desarrollos de la economía fronteriza. En su dimensión económica, la regionalización aportó experiencias de formación conjunta de empresas, redes empresariales y surgimiento de un nuevo tipo de empresario, al cual Jacob designa como “hombre de frontera”. Por otra parte, la valorización de las vías de comunicación por ríos y lagunas se vincula claramente a esos desarrollos de la economía.

A partir de 1950 se registra en Uruguay la entrada de inversiones brasileñas en la forma de compra de tierras al norte de Río Negro y desde los inicios del tercer milenio la irrupción de inversiones en la industria y la banca: resulta sugestivo anotar que algunas de esas nuevas inversiones se han dirigido a sectores en los cuales invertían los empresarios uruguayos del 900: industria cervecera, arroz y banca.

### **3. La demarcación de la frontera: la rectificación de límites de 1909**

Con el Tratado de Límites de 1851 Uruguay hizo renuncia definitiva de los territorios que le correspondían de acuerdo con el Tratado de San Ildefonso de 1777. Sin embargo, fue en esas tierras perdidas para la soberanía oriental donde se registró la mayor parte de los establecimientos productivos, comerciales y bancarios ya citados. No faltaron los esfuerzos por modificar al menos parcialmente el contenido de aquellos documentos, ratificados por el Parlamento luego de fuertes debates. En 1864, el presidente Atanasio Aguirre intentó abrogarlos pero el triunfo de la insurrección florista, apoyada militarmente por tropas y marina de Brasil, culminó en el restablecimiento en todo su vigor de los tratados de 1851, tras el acuerdo de paz de febrero de 1865, firmado también por el entonces Ministro del Imperio José María Da Silva Paranhos, Vizconde de Río Branco.

En el último tercio del siglo XIX, el Estado uruguayo envió varias misiones al Imperio con el fin de negociar un acuerdo sobre la frontera. Al frente de estas misiones estuvieron figuras de la mayor importancia política en la época: Vázquez Sagastume en 1878, Carlos María Ramírez en 1887, y Blas Vidal y Manuel de Herrero y Espinoza en 1890. Un protagonista de las negociaciones realizadas en 1909 afirma que el fracaso de estos intentos se debió a la aspiración del Imperio de lograr una “corrección” de la frontera en Santa Ana do Livramento (Amézaga

1942). Para la diplomacia oriental, la cuestión de los puertos sobre el río Yaguarón y la laguna Merín era crucial para los intereses del comercio local y para la salida al Océano. Como lo demuestran las investigaciones en historia económica, esas vías constituían un eje de comunicaciones de importancia vital.

Los comienzos del siglo XX asistieron a una fuerte aproximación al Brasil, con la política exterior del primer batllismo y en el marco de un serio deterioro de las relaciones con Argentina sobre el asunto de los límites en el Río de la Plata. En 1895, Carlos de Castro fue designado Ministro Plenipotenciario en Río e inició su misión con varias conferencias con el Ministro de Relaciones Exteriores doctor Carvalho. El 2 de diciembre presentó una extensa nota acompañada de un proyecto de tratado sobre libre navegación y una convención sobre deuda.<sup>1</sup> El proyecto de tratado proponía una declaración por parte de Brasil de libre navegación de las aguas fronterizas y de las aguas que comunicaban con el océano. En la nota analizaba la antigua resistencia del Imperio a tratar el problema y la atribuía a la diferente forma gubernativa de los dos estados, en clara alusión al cambio de régimen político que se había cumplido en Brasil con la fundación de la República. Agregaba que la preocupación por la defensa de sus fronteras contra las amenazas de desorden que pudieran provenir del territorio oriental había llevado al Imperio a “violentar nuestro derecho arrebatándonos el uso de las aguas divisorias y comunes” pero esas circunstancias habían cesado pues Uruguay había experimentado notables progresos tanto en el orden moral como en el material. El efecto de la nota fue negativo: el ministro Carvalho no ocultó su desagrado y Carlos de Castro ofreció retirarla. Se acordó aplazar el tema de Merín y Yaguarón, pero la nota no fue al fin retirada y esto explica por qué hay tantas similitudes de lenguaje entre ese texto y el Mensaje presidencial de 1909 dirigido al Congreso de Brasil para explicar el tratado de rectificación de límites. El estudio de Héctor Gross Espiell sitúa los orígenes inmediatos de ese tratado en una iniciativa del Barón de Río Branco en el momento final de su carrera (Gross Espiell 1985:13-26). De todas maneras, la Cancillería brasileña sabía de la vieja aspiración uruguaya por lograr una modificación del tratado de 1851. Sin embargo, como lo señala Amézaga, hasta 1907 las gestiones de Uruguay se habían reducido a obtener la libre navegación sin intentar modificar los límites. Fue con la misión del Dr. Carlos María de Pena, con instrucciones redactadas por el ministro Jacobo Varela, que se habló por primera vez de plena jurisdicción de Uruguay sobre sus aguas limítrofes. En 1907, el presidente Williman envió en Misión Especial a de Pena con la tarea de explorar las posibilidades de modificar el régimen de navegación del río Yaguarón y la laguna Merín. La mejor fuente para el conocimiento de estas negociaciones es el estudio ya citado de Juan José Amézaga, quien acompañó a de Pena del cual había sido discípulo en la Facultad de Derecho y era persona de la mayor confianza del presidente.<sup>2</sup> El Barón de Río Branco propuso a de Pena una declaración espontánea de Brasil de devolución a Uruguay de su soberanía en las aguas limítrofes. El Barón explicó que contaba con el apoyo pleno de varios amigos, entre ellos el senador por

---

1 El objetivo de esta convención era resolver la cancelación de la deuda generada con los empréstitos de Brasil bajo el tratado de subsidios de 1851.

2 Así lo destaca en su prólogo a esta obra Raúl Montero Bustamante.

Río Grande do Sul, Pinheiro Machado. Este senador, durante un banquete en el hotel Alexandra ofrecido por Río Branco, le confirmó a de Pena su respaldo a la iniciativa de una declaración amplia y espontánea de rectificación de límites de parte de Brasil que no pudiera considerarse como compensación de clase alguna.

Las conversaciones al más alto nivel de las Cancillerías se extendieron al nivel regional para incorporar también la consulta a los actores locales. Varios importantes dirigentes políticos de Río Grande incidieron en el progreso de las negociaciones y aportaron puntos de vista propios: entre ellos, el presidente del Estado, Dr. Carlos Barbosa, quien exigió una corrección en el proyecto para incluir también la isla Diniz, la cual, en su opinión, era claramente uruguaya. También la Asamblea de Representantes de Río Grande do Sul respaldó la solución del antiguo diferendo fronterizo. Su presidente Barreto Viana dirigió a Río Branco una nota que decía: “La Asamblea de los Representantes de Río Grande del Sur en sesión de 11 de Noviembre de 1909 manifestó su aplauso al tratado de rectificación de los límites entre el Brasil y el Uruguay” y transmitía las “vivas congratulaciones por el cumplimiento de la vieja aspiración de la República Oriental y del sentimiento del pueblo brasileiro”.<sup>3</sup>

Estas negociaciones fueron mantenidas en reserva por el gobierno uruguayo a petición de Río Branco hasta que en octubre de 1908 el proyecto de tratado pasó a la discusión del Consejo de Ministros. Los límites en el Yaguarón y la laguna quedaban establecidos por la línea del talweg. Una cláusula reconocía a la marina mercante y de guerra uruguaya el derecho de navegar por el río San Gonzalo y la Laguna de los Patos, situados en área de jurisdicción brasileña.

El Tratado fue firmado en Río de Janeiro el 30 de octubre de 1909 y de inmediato se desató la controversia. En Argentina se lo interpretó como un golpe bajo a las aspiraciones de soberanía sobre el estuario del Plata y la teoría de la costa seca alentadas entonces por el Canciller Estanislao Zevallos, rival de Río Branco en anteriores contiendas diplomáticas. Río Branco, en cambio, justificó su propuesta en términos diferentes. El mensaje dirigido por el presidente al Congreso de Brasil el 3 de mayo de 1909 exponía que se había procedido con coherencia histórica, en la medida en que los tratados de 1851 habían nacido de la precaución que en esa época pareció necesaria tomar por la continua agitación y guerras civiles que entonces ensangrentaban la República Oriental, para evitar los frecuentes contactos entre las poblaciones limítrofes de uno y otro estado, pero con la posibilidad de hacer más tarde concesiones al país “vizinho e amigo,” algo que podía concretarse en 1909 porque la República Oriental era un país próspero con un pueblo pacífico y progresista. En una conferencia dictada el 6 de mayo en el Instituto Histórico y Geográfico de Brasil, Río Branco añadió que no hubo intención alguna de contradecir las aspiraciones de otros estados o influir en alguna cuestión diplomática pendiente. Se trataba de remover un régimen de excepción –como el del tratado de límites de 1851– que ya no era válido en 1909 y en el continente, de corregir esa porción de la frontera como prueba de “*nosso amor ao direito*”.

---

3 La ponencia del Embajador Da Costa Franco (en Seminario “Barón de Río Branco: a cien años de su asunción,” organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el IASE en 2003) destaca los esfuerzos de Río Branco para asegurarse el apoyo de los actores políticos riograndenses.

Por lo que respecta a la historia de las relaciones entre países sudamericanos, el Tratado de Rectificación de Límites de 1909 dio culminación a una serie de triunfos diplomáticos del Barón de Rio Branco, en especial en la relación con Argentina. Su exclusión de toda intencionalidad hacia “las aspiraciones de otros estados” no alcanzaba para olvidar que el equilibrio entre los dos poderes del Plata se había quebrado en beneficio de Brasil y la diplomacia uruguaya supo apropiarse de la situación, en una aplicación acertada de la clásica diplomacia pendular. De hecho, un año más tarde, se firmaba con Argentina el protocolo Ramírez-Sáenz Peña que restableció el status quo en el Plata y sancionó el abandono de la tesis de la costa seca defendida por el Canciller argentino.

El análisis del proceso revela la capacidad de Uruguay para diseñar y poner en práctica estrategias negociadoras basadas en la correcta evaluación de la oportunidad y de los factores intervinientes en el caso. Con habilidad, la diplomacia uruguaya logró armonizar sus históricos reclamos de revisión de la frontera trazada en 1851 y las metas de la política exterior brasileña en sus complejas relaciones con el vecino mayor de la Cuenca del Plata. En segundo término, surge con claridad el papel importante que jugaron los actores locales en Río Grande do Sul para otorgar apoyo a la propuesta del Itamaraty que luego se concretó en el tratado de rectificación de límites. Este hecho ilustra sobre el papel potencial de las unidades subnacionales en territorios de frontera en las relaciones entre Estados. En tercer término, el tratado de rectificación de límites proporcionó el marco para una futura política de integración en las comunicaciones más allá de la línea demarcatoria entre los dos Estados al abrir la posibilidad de extender los derechos de navegación para Uruguay en las vías fluviales y lacustres situadas en territorio brasileño y conectadas con la cuenca de la Laguna Merín.

## **5. Las relaciones fronterizas en el marco de la integración: antecedentes y avances recientes**

La importancia de las relaciones fronterizas para el avance de la integración estuvo presente desde el momento mismo de la fundación del Mercosur tanto en los encuentros de alto nivel como en las actividades de los subgrupos de trabajo creados por el Tratado de Asunción. En lo que respecta a la frontera uruguayo-brasileña, muchas veces en respuesta a demandas procedentes de las llamadas “fuerzas vivas”, los gobiernos de los dos países fueron generando instancias gubernamentales para la definición de regímenes especiales y de políticas públicas conjuntas para la frontera. De esa manera, fueron establecidas las Comisiones para el Desarrollo de las Cuencas de la Laguna Merín (CLM) y del Río Cuareim (CRQ), así como seis Comités de Frontera, en el transcurso de los años 90. En 2002 fue creado el Grupo Ad Hoc de Integración fronteriza. Posteriormente, se establecieron seis pares de “ciudades gemelas”: Chuí-Chuí, Jaguarão-Río Branco, Aceguá-Aceguá, Santa Ana do Livramento-Rivera, Quaraí-Artigas y Barra do Quaraí-Bella Unión.

Un hecho de gran incidencia fue la constitución en 2002 del mecanismo denominado “Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo Brasil-



Uruguay”, que funciona a nivel de Vicecancilleres. Este fue el punto de partida de una serie de reuniones para tratar los temas de la “Nueva Agenda” por parte de cuatro Grupos de Trabajo sobre los temas de Salud; Educación y Formación Profesional; Cooperación Policial y Judicial; Medio Ambiente y Saneamiento. La construcción de una institucionalidad fronteriza avanzó en 2004 con la instalación del Comité Binacional de Intendentes y Prefeitos de la Frontera. Este nuevo organismo sesiona simultáneamente con la reunión de Vicecancilleres. La V Reunión de Alto Nivel se celebró en Montevideo, en julio de 2007.

Entre los resultados de la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo, se encuentra la aprobación en el año 2002, del “Acuerdo de Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo para Fronterizos” que determina la concesión del “documento especial de fronterizo” para brasileños y uruguayos domiciliados en las localidades vinculadas a dicho acuerdo, ubicadas en una faja de 20km de cada lado de la frontera. Bajo el nuevo acuerdo, los antiguos “indocumentados” ahora pueden vivir, estudiar, trabajar y tener acceso a la seguridad social en la zona de frontera de ambos países.<sup>4</sup> Simultáneamente, tanto las instituciones dependientes de ANEP como la UDELAR desarrollaron crecientes contactos con sus contrapartes al otro lado del límite. La trascendencia de esta medida es grande puesto que establece para una zona binacional delimitada (la región fronteriza) el libre tránsito de personas y el derecho de residencia y trabajo, una situación propia de un modelo de integración más avanzado – el mercado común – que aún está muy distante de concretarse en el conjunto del bloque subregional.

Entre 2005 y 2010, un importante avance para la integración fronteriza fue la creación en el Mercosur de los Fondos de Convergencias Estructural. En el caso de Uruguay, estos fondos se han canalizado mayoritariamente hacia proyectos que atienden problemas de las poblaciones de frontera.

Con el cambio de gobierno en marzo de 2010, dentro del conjunto de temas que abarca la relación binacional, algunas acciones revisten alcance general y otras tienen objetivos específicos en la problemática fronteriza. Desde el inicio de la presidencia de José Mujica los encuentros binacionales han intensificado el diálogo bilateral y han permitido abordar asuntos de interés prioritario para las sociedades de frontera. En el primer encuentro realizado el 29 de marzo de 2010 en Brasilia, ambos mandatarios realizaron una revisión general del vasto conjunto de materias comprendidas en la relación bilateral Uruguay-Brasil y desde la coincidencia sobre la importancia de la integración regional para la inserción internacional de los dos países. Los asuntos abordados en este encuentro cubren una amplia variedad de temas regionales y globales: desde la reforma de la integración del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a asuntos comerciales y sanitarios. Desde el punto de vista de la integración fronteriza, importa en especial el Comunicado Conjunto sobre creación de una Comisión Bilateral de Planeamiento Estratégico e Integración Productiva. Este documento resaltó el carácter estratégico de la integración y de las complementariedades productivas. Para garantizar la coherencia de las acciones públicas y privadas los dos mandatarios decidieron que la Comisión debía ser

---

4 Disponible en [http://www.mre.gov.br/dai/b\\_urug\\_255\\_5003.htm](http://www.mre.gov.br/dai/b_urug_255_5003.htm)



coordinada por las respectivas cancillerías a nivel de Viceministros e integrada por ministerios y organismos públicos encargados de temas específicos de industria, energía, comercio exterior, agricultura, ganadería, ciencia y tecnología, obras públicas y transporte.<sup>5</sup> Entre los proyectos señalados como importantes para la asociación estratégica entre Brasil y Uruguay fueron indicados el puerto de aguas profundas, la hidrovía y puentes en la frontera, entre éstos, la restauración del Puente Internacional Barón de Mau, la construcción de un segundo puente sobre el río Yaguarón y la interconexión ferroviaria, asuntos todos de competencia de la Comisión Bilateral de Planeamiento Estratégico e Integración Productiva. Esta Comisión tendrá facultades para crear subcomisiones y se fijó un plazo de 60 días para elaborar el plan de acción y otro de seis meses para presentar un informe sobre la cartera de proyectos en las diversas áreas identificadas como relevantes, los avances y las dificultades detectadas. El plan elaborado por la Comisión definió los temas específicos a trabajar por parte de las subcomisiones: éstos incluyen infraestructura, energía, educación y cultura, puentes y puertos e inversiones. Uno de los acuerdos de este encuentro de marzo, más tarde convertido en decisión de la Cumbre del Mercosur reunida en San Juan, fue el de acelerar la aprobación de los mecanismos que permitan el perfeccionamiento de la unión aduanera y la eliminación del doble cobro del arancel externo común y la aprobación del código aduanero común, tres aspiraciones largamente planteadas por Uruguay en el bloque.

El siguiente encuentro presidencial tuvo lugar en Montevideo el 4 de mayo de 2010. El Comunicado conjunto emitido al finalizar la visita del presidente brasileño realiza una evaluación positiva de los avances logrados, en particular en interconexión eléctrica mediante los acuerdos entre UTE y la empresa brasileña Electrobrás para la realización de obras en territorio brasileño y la posibilidad de incrementar la integración energética.

Finalmente, el tercer encuentro tuvo lugar en una ciudad de frontera, en Santa Ana do Livramento, en julio de 2010. Los temas en la agenda de este tercer encuentro eran la posible integración ferroviaria, la interconexión eléctrica, el puerto de aguas profundas en el Departamento de Rocha. El presidente uruguayo había manejado anteriormente la hipótesis de una posible incorporación de Brasil al monitoreo conjunto con Argentina sobre las aguas del Río Uruguay. Aunque esta alternativa podría ser fácilmente fundamentada en el hecho de que el río Uruguay tiene sus nacientes y parte de su trayecto en territorio brasileño, fue luego descartada en las negociaciones que concluyeron en el acuerdo uruguayo-argentino.

El contenido de estos acuerdos trasciende en mucho la relación comercial y abarca aspectos de impacto directo sobre la región de frontera, además de sus impactos sobre el conjunto de la relación binacional. Los acuerdos firmados el 30 de julio fueron cuatro: un acuerdo sobre cooperación en el ámbito de la defensa, un memorando de entendimiento entre el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de Uruguay y el Ministerio de Pesca y Acuicultura de la República Federativa de

---

5 Ministério das Relações Exteriores, Assessoria de Imprensa do Gabinete, Atos assinados por ocasião da visita do Presidente do Uruguai José Mujica, Brasília 29 de março de 2010. Comunicado Conjunto sobre Comissão Bilateral de Planejamento Estratégico e Integração Productiva.

Brasil, un memorando de entendimiento para la cooperación científica, tecnológica, académica y de innovación entre Uruguay y Brasil, y el Acuerdo entre los dos estados “sobre navegación fluvial y lacustre en la hidrovía Uruguay Brasil”.<sup>6</sup> El proyecto de hidrovía abarca la construcción de un segundo puente sobre el río Yaguarón, la restauración del puente Mauá y el desarrollo de la hidrovía de la Laguna Merín con comunicación hacia el puerto de Río Grande, en un sistema de conexiones por vías fluviales y afluentes de la laguna. Dentro de este proyecto, adquiere relevancia especial el río Cebollatí, donde se proyecta la instalación de establecimientos portuarios que darían salida a la producción de arroz que se exporta a Brasil. A modo de avance sobre esta iniciativa, un seminario realizado en Porto Alegre analizó las formas de implementación de este proyecto. El presidente brasileño anunció en Santa Ana que Brasil asumiría los costos de la construcción del segundo puente.

El encuentro presidencial permitió también examinar la marcha de varios proyectos conjuntos de desarrollo fronterizo. En relación con el proyecto de puerto de aguas profundas, una comisión técnica elaboró un informe que recoge los resultados de los trabajos cumplidos entre 30 de junio y 1º de julio. También en el encuentro de Santa Ana se anunció el plan para avanzar en la interconexión ferroviaria y otros proyectos de obras de caminería. El proyecto de interconexión ferroviaria, expuesto por el Ministro Enrique Pintado, tendría su punto de partida en el Puerto Seco de Rivera, hacia el país norteamericano, hasta Río Grande. Se trata de una respuesta a los problemas que enfrenta la infraestructura de carreteras de los dos países ante el incremento en el tráfico de camiones. Adicionalmente, el proyecto de interconexión entronca con el trabajo ya cumplido por AFE en la vía Tacuarembó-Rivera. En ese sentido, el 21 de julio una Misión Técnica del Ministerio de Transporte Brasileño llegó a Uruguay con el objetivo de intercambiar la información y discutir las modalidades de la integración ferroviaria entre Uruguay y Brasil. Los dos mandatarios enfatizaron la importancia estratégica de la integración productiva y en ese sentido identificaron como los sectores con mayor potencial para el avance hacia esa meta, la biotecnología, la energía eólica, la metal-mecánica, la electrónica y software, cuero, química, lácteos, naval y aeronáutica. El memorando sobre cooperación científica, tecnológica, académica y de innovación prevé la posibilidad de que Uruguay amplíe su participación en el Centro Brasileño-Argentino de biotecnología. El acuerdo sobre defensa se propone como objetivos profundizar la cooperación bilateral en operaciones, investigaciones, apoyo logístico y adquisición de productos y servicios. Los presidentes evaluaron la aplicación de los recursos de FOCEM a la financiación de proyectos de integración en la frontera. Otro acuerdo logrado fue el relativo al proyecto de saneamiento integrado entre Aceguá-Uruguay y Aceguá-Brasil, que se cumplirá con financiamiento del FOCEM. Finalmente, Lula y Mujica reafirmaron su interés en implementar en el menor plazo posible un sistema de pagos en moneda local entre Brasil y Uruguay para facilitar transacciones y reducir costos operacionales.

Todo el proceso que condujo a la aprobación de los planes binacionales es consistente con la política de estrecho acercamiento con Brasil cumplida desde

---

6 Acuerdo entre la República Oriental del Uruguay y la República Federativa del Brasil sobre Transporte Fluvial y Lacustre en la Hidrovía Uruguay-Brasil. 30 de Julio de 2010.

los inicios del gobierno de José Mujica y caracterizada por un diálogo fluido entre los dos gobiernos y estrecha cooperación política cimentada en la coincidencia en torno a problemas que afectan a América Latina en temas tales como defensa de la democracia, vigencia de los derechos humanos, respeto por el derecho internacional y solución pacífica de las controversias. Por otra parte, Brasil pasó a ser el principal socio comercial de Uruguay en los primeros meses de 2010: el intercambio creció en un 30% respecto del mismo período del año anterior.

## **5. Conclusiones**

El estado actual de la investigación permite concluir que, en el proceso de conformación de la región de frontera, han operado líneas tendenciales de largo plazo con incidencia en la realidad demográfica, económica y política de las sociedades de Río Grande y departamentos uruguayos de la frontera con Brasil. La historia de la frontera uruguayo-brasileña se inicia con la historia misma de ambos países y está marcada por intercambios intensos y multifacéticos entre sus habitantes. El rol de la región fronteriza ha sido determinante en el desarrollo de procesos políticos y económicos en los que han coexistido dinámicas de conflicto como los que caracterizan el ciclo de guerras civiles y dinámicas de cooperación en las relaciones económicas y sociales a lo largo de un extenso período de la historia de los dos países.

En consecuencia es posible identificar fuertes continuidades en una gran variedad de temas, uno de los cuales tiene que ver con las redes de comunicaciones que articulan la región. En ese sentido se comprueba que una de las constantes en esa conformación de la sociedad fronteriza ha sido el papel que desde un principio tuvieron los ríos y lagunas que se extienden entre el río Yaguarón y el puerto de Río Grande. Todos los intentos de renegociación de los Tratados de 1851 incluyeron como tema central la navegabilidad de esas rutas y cuando finalmente fue aprobado el Tratado de Rectificación de Límites de 1909 por los parlamentos de los dos países, quedó incluido a texto expreso la facultad para el tránsito de naves uruguayas, tanto comerciales como militares, en las aguas de jurisdicción exclusiva de Brasil. Un siglo después, en 2010, esa posibilidad quedó confirmada en el acuerdo celebrado por los dos presidentes el 30 de julio.

Otros elementos de continuidad identificados en este trabajo son la importancia de los movimientos de los habitantes a través de las líneas de demarcación fronteriza desde los orígenes mismos de la historia regional hasta el presente con formas de movilidad asociadas al trabajo, al estudio y a actividades productivas, las prioridades en la economía productiva que, trascendiendo los cambios que la tecnología impone, continúan siendo básicamente los mismos (ganadería, agricultura industrial, agroindustria) y los problemas de comunicaciones terrestres por carreteras y ferrocarril.

Finalmente, es posible concluir que las potencialidades de la región fronteriza para el desarrollo de la integración regional son muchas. Su consolidación requiere instituciones. El estudio destaca que el papel de las organizaciones locales

riograndenses fue importante en la superación del diferendo limítrofe, hecho que tiene que ver con la fortaleza de las autonomías estadales y locales. En ese sentido, la creación de una nueva institucionalidad fronteriza tanto desde el ámbito de Mercosur como desde los acuerdos binacionales genera un espacio para fortalecer la integración.

\* Artículo recibido el 30 de agosto de 2010 y aceptado para su publicación el 13 de noviembre de 2010

## 6. Bibliografía

- Amézaga, Juan José (1942). *Un capítulo de historia internacional. El Uruguay y el Brasil*. Montevideo: Impresora L.I.G.U.
- Barreras, Cristina (comp.) (1989). *Crisis y fronteras. Relaciones fronterizas binacionales de Colombia con Venezuela y Ecuador*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Barroso, Gustavo (1930). *O Brasil em face do Prata*. Río de Janeiro: Imprensa Nacional.
- Bauzá, Francisco (1967). *Historia de la dominación española en Uruguay*. Montevideo: Biblioteca Artigas.
- Cervo, Amado Luiz y Mario Rapoport (2001). *El Cono Sur. Una historia común*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Coronel Maldonado, Luis Eduardo (2010). *1904. Aparicio Saravia y los diplomáticos*. Montevideo: Tradinco.
- Díaz, Antonio (1878). *Historia política y militar de las repúblicas del Plata desde el año de 1828*. Montevideo: Hoffman y Martínez.
- Dugas, John, et al (1992). *Los caminos de la descentralización*. Bogotá: Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política.
- Embajada de Brasil en Uruguay (2009). *100 años del Tratado entre la República Oriental del Uruguay y los Estados Unidos del Brasil, modificando sus fronteras en la laguna Merín y en el Río Yaguarón y estableciendo principios generales para el comercio y navegación en esos parajes*. Montevideo: Embajada de Brasil en Uruguay
- Gros Espiell, Héctor (1985). "El Tratado Uruguayo-Brasileño de 1909 y la revisión por razón de justicia del Tratado de Límites de 1951," en *Hoy es Historia*, Año II, N° 11, agosto-Septiembre 1985, pp. 13-26.
- Haines, Billy Lee (1972). *The Role of the Baron of Maua in the Economic Development of Nineteenth Century Brazil*. USA: Universidad de West Virginia, Tesis de Doctorado.
- Krugman, Paul (1994). *Geography and Trade*. Lovaina: Leuven University Press.
- Jacob, Raúl (2004). *Cruzando la frontera*. Montevideo: Arpoador.
- Leal, Hamilton (1962). *Historia das instituições políticas do Brasil*. Río de Janeiro: Estado de Guanabara.

- Le Goff, Jacques (1974). “Les mentalités: une histoire ambiguë” en Le Goff, Jacques y Pierre Nora, *Faire de l'histoire*. Paris: Gallimard.
- Love, Joseph L. (1971). *Rio Grande do Sul and Brazilian Regionalism, 1882-1930*. Stanford: Stanford University Press
- Love, Joseph L. (1980). *São Paulo in the Brazilian Federation, 1889-1937*. Stanford: Stanford University Press.
- Love, Joseph L. (1993). “Una aproximación al regionalismo”, *Monografías*, N° 5. Barranquilla: Centro de Estudios Regionales-Universidad del Norte.
- Machado de Oliveira, Tito Carlos (org.) (2005). *Territorio sem limites: estudos sobre fronteiras*. Campo Grande: UFMS.
- Medellín, Pedro, (comp.) (1989). *La Reforma del Estado en América Latina*, FESCOL, Bogotá.
- Ministerio de Relaciones Exteriores-Instituto Artigas del Servicio Exterior (2003). *Barón de Río Branco: a cien años de su asunción*. Montevideo: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Moniz Bandeira, Luiz Alberto (2006). *La formación de los Estados en la Cuenca del Plata. Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Ohmae, Kenichi (1993). *The End of the Nation State*. Nueva York: The Free Press.
- Pivel Devoto, Juan E. y Alcira Rainieri de Pivel Devoto (1945). *Historia de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo: Ed. Artagaveytia.
- Porto, Aurelio (1929). “Influencia do caudilhismo uruguaiano no Río Grande do Sul”, *Revista do Instituto Histórico e Geográfico, Porto Alegre*, año IX, N° 380.
- Serbín, Andrés y Carlos Romero (1993). *El Grupo de los Tres. Asimetrías y Convergencias*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Spalding, Walter (1939). *A Revolução Farroupilha. Historia popular do Grande Decênio (1835-1845)*. São Paulo-Río de Janeiro-Porto Alegre: Companhia Editora Nacional.
- Texeira Mendes, R. (1909). *Brazil-Uruguay: A Digna Reparação de uma gravíssima Culpa da Diplomacia Brasileira*. Río de Janeiro: 1909.
- Varela, Alfredo (1933). *Historia da Grande Revolução. O Cyclo Farroupilha no Brasil*. Porto Alegre: Oficinas Gráficas da Livraria do Globo.
- Winn, Peter (1997). *Inglaterra y la tierra purpúrea*. Montevideo: Universidad de la República-Departamento de Publicaciones.