

O tratado brasileiro-uruguaio de 1909 e a revisão, por razão de justiça, do tratado de limites de 1851.

HÉCTOR GROS ESPIELL

Doctor en Derecho. Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos. Instituto Universitario Iberoamericano de Estudios Internacionales

Tradução do original espanhol por
ANTONIO OTAVIO SÁ RICARTE

— I —

A consagração, na Convenção de Viena sobre o Direito de Tratados, de um regime referente à nulidade destes — por erro (art. 48), dolo (art. 49), corrupção (art. 50), coação sobre o representante do Estado (art. 51), coação sobre o Estado pela ameaça ou uso de força (art. 52), ou por estar em oposição a uma norma imperativa de direito internacional geral (art. 53) — constituiu um progresso excepcional no desenvolvimento do direito das gentes.

Entretanto, este progresso — sem considerar o que possa resultar, no futuro, da interpretação e da evolução por que passe a hermenêutica dos arts. 53 e 64 da Convenção, relativos aos *jus cogens* —, não chegou, nem podia chegar, a provocar a revisão de tratados por causa ou por razão de injustiça ou de sua aplicação. A injustiça intrínseca que pode conter um tratado formalmente válido e juridicamente vigente ou a injustiça que possa resultar de sua aplicação — situação, esta última, totalmente distinta da mudança fundamental de circunstância que em certos casos podem-se alegar como causa para dar por terminado um tratado (art. 62) —, não é, no direito internacional, uma causa autônoma de nulidade. E isso é lógico. Além da enorme dificuldade de aplicar a complexa e, às vezes, imprecisa idéia de justiça a um caso concreto — levando em conta todas as circunstâncias de cada situação — para determinar se este valor foi violado em, ou por um tratado internacional, e a infinita diversidade de opiniões encontradas que se poderiam apresentar a este respeito, tem-se que compreender que no atual grau de evolução e desenvolvimento da Comunidade Internacional é impossível pensar que um órgão juris-

dicional possa chegar a anular um tratado com base na comprovação da injustiça que contenha ou da injustiça que surja de sua aplicação. Inclusive na ordem interna, apesar de suas diferenças com a ordem internacional, não é possível encontrar a injustiça como causa autônoma de nulidade dos contratos, mesmo que em alguns sistemas legais se possa encontrar motivos mais ou menos vinculados a ela, como por exemplo a lesão.

Se não é possível, portanto, no caso dos tratados internacionais, conceber, ainda hoje, a possibilidade de sua nulidade como consequência de seu conteúdo ou de sua aplicação injusta, chega-se à conclusão de que só é possível, pelo menos até este momento, pensar em anulação ou não aplicação de um tratado injusto, como consequência de um acordo de vontade das partes que, como resultado do reconhecimento comum desta injustiça, decidam extinguir ou deixar de lado a aplicação desse texto injusto.

O art. 19 do Pacto da Sociedade das Nações previa a possibilidade de revisão dos tratados (1). Naturalmente esta possibilidade, que se devia exercer dentro do marco do direito internacional vigente, isto é, mediante o acordo dos Estados-Partes (2), abria, em teoria, a perspectiva da eventualidade de revisão de um tratado por causa de sua injustiça mas processualmente isto só era possível se existisse um acordo das partes a respeito.

Embora a expressão "revisão de tratados" não esteja utilizada na Carta das Nações Unidas, entende-se que a competência da Assembléia Geral para "recomendar medidas para a resolução pacífica de qualquer situação, seja qual for sua origem...", que lhe atribui o art. 14 da Carta, inclui a possibilidade de recomendar a revisão de tratados (3), o que não somente é lógico, como também, em virtude de que o final do art. 14 se refira às "situações resultantes de uma violação das disposições desta Carta que enumera os Propósitos e Princípios das Nações Unidas", e a circunstância de que a justiça esteja mencionada entre os Propósitos e Princípios (arts. 1º, 2º e 2º.3), permite pensar que se possa chegar, eventualmente, a recomendar a revisão de um tratado injusto.

Se a justiça não é só objetivo ou fim do direito, como também seu conteúdo necessário, porque o direito é vontade de justiça (4), o acordo

(1) O texto do art. 19 dizia: "A Assembléia poderá convidar os Estados-Membros da Liga a proceder à revisão dos tratados que se tenham tornado inaplicáveis e daqueles convênios internacionais cuja manutenção possa ameaçar a paz do mundo."

(2) O caso do pedido de revisão, pela Bolívia, do Tratado com o Chile, de 1904, submetido à Assembléia da Liga em novembro de 1920, se baseou no art. 19 do Pacto. A Comissão de Juristas designada pela Assembléia (Manuel de Peralta, Vitorio Scialoja e A. Struycken) declarou em 1921: "Que tal como foi apresentada, a demanda da Bolívia é inadmissível, pois a Assembléia da Sociedade das Nações não pode modificar por si mesma nenhum tratado; a modificação dos tratados é de exclusiva competência dos Estados contratantes" (RAUL BOTELLO GONSALVEZ. *Breve Historia del Litoral Boliviano*. La Paz, 1938, pp. 47-49; JOSÉ CARLOS MACEDO SOARES. *El Brasil y la Sociedad de Naciones*. Madrid, 1927, pp. 45 e ss.; LUIS ANTONIO MORZONE. *La Mediterraneidad Boliviana ante el Derecho Internacional, Posición Argentina*. Buenos Aires, 1979, pp. 65-85; GORDON IRELAND. *Boundaries, Possessions and Conflicts in South America*. Harvard, 1938, pp. 65-66; GORDON IRELAND. *Conflicto de Límites en Sudamérica*. Buenos Aires, 1942, pp. 115 e ss.; DANIEL SANCHEZ DE BUSTAMANTE. *Bolívia — Sus Derechos en el Pacífico*. 2ª ed., La Paz, 1976, pp. 166-167; LUIS BARRIOS BOR GORO. *La Cuestión del Pacífico y las Nuevas Orientaciones de Bolívia*. Santiago, 1922; CONRADO RIOS GALLARDO. *Después de la Paz*. Santiago, 1926).

(3) HANS KELSEN. *The Law of the United Nations*. Londres, 1951, p. 16; U.N.C.I.O., Doc. 748, transcrito em Kelsen, p. 16, nota 2.

(4) LUIS RECASÉNS SICHES. *Revisión sobre el problema del derecho injusto*, em *Antología Jurídica*. México, Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 319; ANTONIO GOMES ROBLEDO. *Meditación sobre la Justicia*. México, Fondo de Cultura Económica, 1963, p. 9.

internacional de vontades para extinguir a existência ou os efeitos de um tratado injusto deveria ser considerado como uma das expressões mais louváveis e mais altas da ação internacional.

A idéia de justiça se integra ao direito internacional atual através do Preâmbulo (§ 3º), do § 1º do art. 1º e do art. 2º da Carta das Nações Unidas.

A inclusão da referência à justiça, como elemento necessário para o adequado cumprimento do princípio que obriga a solucionar as controvérsias internacionais por meios pacíficos, foi um triunfo latino-americano e de outros países pequenos, que lograram esta transcendente inclusão em São Francisco, modificando-se assim o projeto de Dumbarton Oaks (5).

Ademais, é essencial assinalar que o Preâmbulo da Carta, ao expressar que os povos das Nações Unidas estão resolvidos a “criar condições sob as quais se possa manter a justiça e o respeito às obrigações emanadas dos tratados e de outras fontes do direito internacional”, relaciona os conceitos de justiça com o respeito às obrigações emanadas dos tratados, com o que fornece uma base para encarar a questão da revisão dos tratados injustos, como já havia notado.

Entretanto, são muito poucos, na história do direito internacional, os casos em que a alegação da injustiça por uma parte e a aceitação expressa desta alegação pela outra tenham permitido pôr fim, de comum acordo, a um tratado injusto. As razões anteriormente expostas para mostrar a impossibilidade atual de que um tratado internacional seja anulado por razão de justiça acresce o predomínio da exigência de segurança jurídica — outro dos fins do direito — na sociedade internacional, fazendo com que tal resultado tampouco surja normalmente de uma negociação entre países. Ainda hoje, na embrionária comunidade internacional em que vivemos, a segurança jurídica prima sobre a justiça. GUSTAV RADBRUCH, em um belo estudo, nota que “justiça e segurança jurídica são os fins supremos do direito, mas não em uma linda harmonia, e sim em aguda luta de um contra o outro” (6). “O predomínio de um ou outro destes valores” agrega ele, “não se deixa determinar mediante uma norma supra-ordenada” — tal norma não existe — “mas somente em virtude da decisão responsável das épocas cambiantes” (7). E mesmo ainda hoje se pode supor que muitos Estados, levados por uma concepção já superada, entendem que extinguir um tratado, reconhecidamente injusto, inclusive por mútuo acordo, pode constituir, em princípio, um atentado à segurança jurídica. Esta relação atual — segurança-justiça — deve mudar, esperamos, no mundo de amanhã, em benefício do binômio justiça-segurança. Até hoje se antepõem, ao considerar uma situação como a que analisamos, as idéias de segurança e justiça, dando-se uma preeminência à primeira. No futuro, os termos da relação podem mudar. RADBRUCH mesmo, que escreveu os parágrafos anteriormente transcritos em 1938, agregava em 1946, logo após o fim da

(5) HANS KELSEN, *op. cit.*, Law and justice, pp. 16-19; LELAND M. GOODRICH e EDWARD HAMBRO, *Commentaire de la Charte des Nations Unies*, Neuchâtel, 1948, pp. 119 e 130; EDUARDO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *Derecho Constitucional de las Naciones Unidas*, Madrid, 1958, pp. 38-41; Declaração do Representante do Panamá, Dr. RICARDO J. ALFARO, em São Francisco, U.N.C.I.O., v. 6, pp. 471-472.

(6) GUSTAV RADBRUCH, *El fin del derecho*, *Anuário del Instituto Internacional de Filosofía del Derecho*, 1937-1938, reproduzido em *El Hombre y el Derecho*, Buenos Aires, 1980, p. 101.

(7) RADBRUCH, *art. cit.*, p. 119.

terrível experiência nazista e da Segunda Guerra Mundial — eventos que provocaram uma modificação significativa em seu pensamento sobre o assunto: “devemos buscar a justiça, mas ao mesmo tempo atentar para a segurança jurídica, já que é ela mesma uma parte da justiça” (8). Não pode haver segurança jurídica sem justiça, e por isso é que se há que reconhecer que um tratado injusto põe em perigo a segurança.

Por isso a afirmação de EAGLETON de que na Carta das Nações Unidas, e especialmente com respeito às competências do Conselho de Segurança, “a segurança está colocada acima da justiça” (9), não é certa nem se ajusta a uma interpretação correta da Carta. Responde, como diz JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, aos resquícios de reação crítica que provocou o anteprojeto da Carta — as propostas de Dumbarton Oaks —, mas não a Carta tal como foi aprovada (10).

Segurança e justiça, no direito internacional atual, do mesmo modo que na teoria geral do direito, não se opõem, mas, ao contrário, se integram recíproca e necessariamente. Mas, com respeito ao caso concreto de revisão de tratados, ainda estamos no início de um longo processo.

Em uma comunidade internacional mais evoluída, integrada e organizada que a atual, a aplicação da idéia de justiça a casos como o de que tratamos, isto é, como fundamento para um acordo de vontades estatais dirigido a extinguir um ato injusto, não constitui um perigo para a segurança jurídica, mas, ao contrário, uma reafirmação desta segurança, que não é concebível fora do âmbito da justiça.

Não se pode esquecer que a justiça é condição e pressuposto da paz, e que, portanto, a manutenção de uma situação injusta, derivada de um tratado, constitui um elemento que atenta permanentemente contra a paz, provocando assim a ruptura violenta da ordem que se pretende manter.

Com todas as dificuldades que são inerentes ao precisar o conceito de justiça — dificuldades tantas vezes mencionadas na doutrina —, não se pode negar que esta seja um valor que se reconheça e individualize além de qualquer definição e que inclusive aqueles que mais duramente combatem sua aplicação na teoria jurídica reconhecem, em algumas de suas obras, que, sem um objetivo de justiça e de paz, não se pode conceber o direito nem a organização internacional (11), como também o afirma o § 1º do art. 1º e o § 3º do art. 2º da Carta das Nações Unidas.

Até hoje, entretanto, são muito poucos os casos que podem ser citados de um tratado internacional extinto por acordo das partes devido à sua justiça.

Entre estes raros exemplos merece ser recordado o Tratado uruguaio-brasileiro de 1909, que pôs fim ao regime fronteiriço entre o Brasil e o

(8) Arbitrariedad legal y derecho suprallegal, art. cit., p. 141.

(9) The jurisdiction of the security Council over disputes, *American Journal of International Law*, 1946, p. 513.

(10) *Op. cit.*, p. 38.

(11) Especialmente HANS Kelsen, em sua difundida obra *¿Que és la Justicia?* Veja uma enumeração das muitas obras do jurista vienense relativas a este tema em José Puente Egido, *La Teoría Pura del Derecho y la Ciencia del Derecho Internacional*, Madrid, 1962, p. 25, nota 1.

Uruguai na lagoa Mirim e no rio Jaguarão, que havia sido estabelecido pelo injusto Tratado de 12 de outubro de 1851, especialmente porque impunha uma anormal desigualdade entre as duas partes ⁽¹²⁾.

O caso merece não ser esquecido pelo precedente que implica, pelo que significa como expressão real e concreta da idéia de solidariedade na América Latina e como manifestação de reconhecimento aos governantes e diplomatas, brasileiros e uruguaios, que negociaram e concluíram este tratado de 1909 e, em especial, ao Barão do Rio Branco, então Ministro das Relações Exteriores do Brasil.

— II —

A fronteira entre o Brasil e o Uruguai, naturalmente incluindo a parte relativa à lagoa Mirim e ao rio Jaguarão, foi fixada pelo tratado de limites de 12 de outubro de 1851 ⁽¹³⁾.

Este tratado, um dos cinco tratados de 1851 entre a República Oriental do Uruguai e o Império do Brasil, foi negociado em tristes e peremptórias circunstâncias e constituiu um dos instrumentos internacionais que o Governo de Montevideú concluiu com a Corte do Rio de Janeiro para lograr a aliança e o apoio militar e econômico desta no conflito bélico que enfrentava com o Governo da Confederação Argentina e com o Governo do Cerrito, que dominava nesse momento todo o território uruguaio, com exceção da cidade de Montevideú. Deste modo, o tratado de limites de 12 de outubro de 1851 integrou o conjunto de convenções que, ao tornar possível a aliança entre Montevideú, Entre Rios, e o Império, determinaram o fim do regime de Rosas na Argentina e de Oribe no território oriental. Naturalmente, o “estado de necessidade”, ou pelo menos a angustiada e imperativa exigência do Governo de Montevideú de conseguir a aliança brasileira, única forma de terminar com a Guerra Grande, que desde 1842 enfrentava contra Buenos Aires e Oribe, tiveram como iniludível contrapartida a aceitação de um tratado de limites — negociado junto com os outros por André Llamas no Rio de Janeiro — que significava para a República Oriental não só a renúncia expressa e formal de territórios tradicionalmente reclamados, como também uma situação de desigualdade e de injustiça, até no que se refere ao novo regime fronteiriço que o tratado estabelecia.

O Uruguai nasceu à vida independente sem fronteiras claras, definidas, fixadas precisamente e delimitadas. Com efeito, os arts. 12 e 13 da Convenção Preliminar de Paz de 28 de agosto de 1828 entre as Províncias Unidas do Rio da Prata e o Império do Brasil — negociada com a mediação da Inglaterra, e do qual surgiu internacionalmente, como Estado livre e independente, a República Oriental do Uruguai — expressavam somente que as tropas argentinas se retirariam “à margem direita do rio da Prata

(12) HANS KELSEN. *La Paz por Medio del Derecho*. Buenos Aires, 1946; *Derecho y Paz en las Relaciones Internacionales*. México, 1943.

(13) *La médula de la justicia es la idea de igualdad* (RADBRUCH. *Introducción a la Filosofía del Derecho* México, 1955, p. 31).

e do Uruguai”, e que as tropas brasileiras fariam o mesmo “para as fronteiras do Império” (14).

A incerteza fronteiriça entre 1828 e 1851 — já que o Tratado definitivo de Paz entre o Império e as Províncias Unidas, que sem dúvida determinaria os limites do Uruguai, embora estivesse previsto na Convenção Preliminar de Paz, não chegou nunca a celebrar-se, e como a Constituição uruguaia de 1830 nada dizia a respeito das fronteiras do Estado Oriental, e não se celebraram, nem antes nem durante a Guerra Grande (1842-1851), tratados de limites (15), apesar da existência de múltiplas missões, gestões e negociações (16) — não fazia esquecer a tradicional reclamação uruguaia de territórios situados mais ao norte dos rios Quareim e Jaguarão. Se bem que estas aspirações podiam já ser consideradas superadas em 1851 — levando em conta a situação de fato resultante dos avanços portugueses em direção ao sul a partir de 1801, e os lamentáveis acordos de 1819 e de 1821, na época da Província Cisplatina (17) —, era, sem embargo, injusto, lesivo, humilhante, e, ademais, inaceitável, o regime imposto pelo Tratado de limites de 12 de outubro de 1851 a respeito do regime fronteiriço da lagoa Mirim e do rio Jaguarão.

Com efeito, o art. 3º deste tratado estabelecia: “1) . . . a linha divisória circulará a margem ocidental da lagoa Mirim na altura das maiores águas até a desembocadura do Jaguarão; 2) da desembocadura do Jaguarão seguirá a linha pela margem direita deste rio. . .”. Assim se impunha o absurdo critério de uma costa fluvial “seca” (18), isto é, o Uruguai não tinha direito sobre uma parte do espelho de água e do subsolo da lagoa Mirim e do rio Jaguarão.

Ademais, o art. 4º do tratado, depois de estabelecer que o Brasil se encontrava em posse exclusiva do direito de navegação nesta lagoa e neste rio, acrescentava que a República Oriental cedia “ao Brasil, em toda soberania, para o indicado fim, isto é, para a consecução de seu direito de navegação exclusiva, meia légua de terreno em uma das margens da emboca-

(14) O texto pode ser encontrado em CARLOS VILA SERÉ. *Recopilación de Actas para el Estudio de Nuestros Límites Internacionales*. Montevideo, Biblioteca General Artigas, v. 38, t. III, pp. 149-152.

(15) Sobre a indefinição limítrofe do novo Estado na Convenção Preliminar de Paz e sua relação com o art. 7º desta e as propostas na Assembléa Constituinte e Legislativa de 1829, para que a Constituição se referisse à questão dos limites do Estado, veja JUAN E. PIVEL DEVOTO. *El Nacimiento de la República*. Montevideo, 1971, p. 14.

(16) A Convenção Provisória de Irene-Amba de 25 de dezembro de 1828 entre Frutuoso Rivera e Sebastião Barreto Pereira para a determinação da linha provisória entre as forças brasileiras e argentinas, como consequência da Convenção Preliminar de Paz de 1828, não pode ser considerada um tratado limítrofe. V. seu texto em CARLOS VILA SERÉ, *op. cit.*, pp. 84-86.

(17) Missões de Carlos G. Villademoros ao Rio de Janeiro, em 1837; Missão do Coronel Zeyes ao Rio de Janeiro, em 1838. Missão de Francisco Magarinos ao Rio de Janeiro, em 1845. Todos os textos das instruções a estes enviados incluem menção à questão fundamental de limites, e podem ser encontrados em VILA SERÉ, *op. cit.*, pp. 79, 95 e 129. V. também a opinião sobre “limites” do Conselho de Estado do Império, *op. cit.*, p. 144.

(18) Pelo art 1.º do Tratado de 12 de outubro de 1851 o Uruguai renunciava à aplicação, para a fixação de suas fronteiras com o Brasil, do Tratado de Santo Idelfonso, “última demarcação praticada no tempo dos espanhóis”, ao qual havia feito reserva no Tratado de Incorporação da província Cisplatina ao Reino de Portugal, Brasil e Algarves, de 1821, e o Brasil, por seu turno, renunciava ao limite do rio Arapel — muito mais ao sul que o Quareim — referido no Acordo de 30 de janeiro de 1819, entre o Cabido de Montevideo e as autoridades de ocupação portuguesas. Sobre os aspectos jurídicos desta questão, veja EDUARDO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *Curso de Direito Internacional Público*, t. 2, Os Estados e seu domínio, Montevideo, 1961, pp. 444 e ss. Para os aspectos históricos, veja EDUARDO ACEVEDO. *Manual de História Uruguaia*, 2.ª ed., Montevideo, 1936, pp. 86 e ss.; JUAN E. PIVEL DEVOTO. *História de la República Oriental del Uruguay, 1830-1930*, Montevideo, MCMXLV, pp. 191 e ss.; ARIOSTO D. GONZÁLEZ. *Estudio Preliminar a los Escritos de Andrés Bliemas*, t. 3, Instituto Histórico y Geográfico del Uruguay, Montevideo, 1952, pp. XXXII e ss.

dura do Cebolati, que fosse designada pelo comissário do Governo imperial; e outra meia légua em uma das margens do Taquarim, designada do mesmo modo, podendo o Governo imperial mandar fazer nesses terrenos todas as obras e fortificações que julgasse convenientes”.

O regime era, na verdade, monstruosamente injusto e humilhante.

Tão grande foi a oposição no Uruguai que se questionou a ratificação do Tratado (19). Ante a gravidade da situação, e com a mediação argentina, se logrou um acordo, concluído em 1852, pelo qual o Brasil aceitou modificar o art. 3º (suprimindo as palavras que indicavam que o limite seria o de maior altura das águas da Lagoa) e o art. 4º, em que se refere à cessão de território nas desembocaduras dos rios Cebolati e Taquarim. Este tratado, de 15 de maio de 1852, cujas ratificações se trocaram em 13 de julho de 1852, com a garantia argentina, datada de 19 de maio de 1852, de que seriam ratificados por ambas as partes os tratados de 1851, foi ratificado pelo Uruguai em 5 de julho de 1852. Pouco depois, foi ratificado pelo Uruguai o Tratado de Limites de 1851. A Assembléa Geral, ao dar sua aprovação para a ratificação do tratado de 15 de maio de 1852, modificatório do de 1851, o fez com a salvaguarda de que o aprovava “com a esperança de ulteriores modificações que pusessem de acordo as estipulações dos Tratados de 12 de outubro de 1851 com os verdadeiros interesses da República” (20).

— III —

Deste modo o Tratado de 1851 havia dado origem a imediatos protestos, interpretações e salvaguardas.

Aprovado e ratificado depois de assinado pelo Governo de fato de Joaquim Suarez, não se conseguiu calar a Oposição diante de seus termos desiguais e lesivos.

Nesse mesmo ano, um intercâmbio de notas — que já anteriormente citamos — precisou a interpretação do art. 4º para impedir uma hermenêutica que tornasse possível o uso, pelo Brasil, dos terrenos concedidos nas desembocaduras do Taquarim e do Cebolati, como pontos estratégicos ofensivos em caso de guerra, e que também modificou o art. 3º (21).

Logo veio o processo de negociação, que culminou com o Tratado de 1852, a que já fizemos menção, e que tornou possível a entrada em vigência do de 1851.

As negociações com o Brasil, dirigidas a retificar os aspectos mais injustos deste tratado de limites de 1851, nunca foram interrompidas. Assim, em 1877, foi assinado Tratado de Comércio e Navegação, que encarava a possibilidade de modificar o regime de navegação na lagoa Mirim e no rio Jaguarão, abrindo-os aos barcos orientais. Mas este tratado — que não

(19) Por notas intercambiadas no Rio de Janeiro em 3 e 31 de dezembro de 1851, os artigos 3 e 4 do Tratado foram interpretados de modo que tentava diminuir a oposição à ratificação. Ver textos em VILA SERÉ, *op. cit.*, pp. 161-165.

(20) Esta fórmula está incluída no *caput* da Lei nº 296, de 15 de maio de 1852, que aprovou o tratado de modificações, previamente à ratificação pelo Poder Executivo, em 5 de julho. O texto do tratado de 1852, com a garantia argentina, e também o texto da lei de ratificação de 1852, estão em VILA SERÉ, *op. cit.* pp. 165-169.

(21) EDUARDO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *op. cit.*, p. 452; VILA SERÉ, *op. cit.*, pp. 161-165.

mudava o essencial, mas se limitava a reconhecer, “em princípio”, a mútua conveniência para o comércio, a indústria e as boas relações dos dois países, de abrir, por concessão do Brasil, a navegação da lagoa Mirim e do rio Jaguarão à bandeira da República Oriental do Uruguai, o que seria objeto de “negociação ulterior” — não chegou a ser ratificado.

— IV —

A injustiça, e sobretudo as condições em que se assinaram os tratados de 1851, fizeram com que não só o Governo Oriental buscasse sua modificação — embora reconhecendo quase sempre sua existência — como também que, em uma ocasião, defendesse e declarasse sua nulidade.

Em dezembro de 1864, com os navios brasileiros bloqueando o rio Uruguai, com a cidade de Paissandu sitiada e bombardeada pelas tropas revolucionárias do General Flores, auxiliadas pela esquadra imperial e por uma divisão brasileira, o Presidente Atanasio Aguirre ditou um decreto que declarava “rompidos, nulos e cancelados os tratados de 12 de outubro de 1851 e suas modificações arrancadas violentamente à República pelo Império do Brasil” (22).

A Guerra “Civil” terminou com a paz de 20 de fevereiro de 1865, subscrita também por José Maria da Silva Paranhos, Ministro do Brasil. Era o triunfo completo do General Flores, elevado a “Governador Provisório por influência brasileira” (23).

Nesse contexto era evidente que o novo Governo uruguaio teria que considerar nulo o decreto de Aguirre, de dezembro de 1864, e, em consequência, plenamente válido e vigente o Tratado de Limites de 12 de outubro de 1851. Como também não se pode esquecer que em 1º de maio de 1865 foi assinado o Tratado da Tríplice Aliança, entre o Uruguai — governado agora pelo General Flores, que devia pagar sua dívida com o Brasil —, a Confederação Argentina e o Império do Brasil, para empreender a guerra contra o Paraguai.

— V —

Não temos que seguir o largo processo das negociações para obter a modificação do Tratado de 1851. As missões de Vasquez Sagastume em 1878, de Carlos Maria Ramirez em 1887, as gestões de Blas Vidal, de Manuel Herrero y Espinosa em 1890, e a de Carlos de Castro em 1895, terminaram em tristes fracassos (24). Além do mais, o Brasil, é justo reconhecer, embora não tenha acedido às demandas orientais, nunca teve uma posição hermética e inflexível (25). Pelo contrário, mostrava que além da liberdade de navegação para os uruguayos, “a linha divisória deveria continuar desde a desembocadura do Jaguarão, pelo meio da Lagoa, até frente ao nascimento do Chuí, seguindo as águas até o Oceano” (26).

(22) JUAN E. PIVEL DEVOTO, *op. cit.*, p. 352.

(23) JUAN E. PIVEL DEVOTO, *op. cit.*, p. 354.

(24) V. seu pormenorizado relato em JUAN JOSÉ DE AMÉZAGA, *op. cit.*, pp. 18-39.

(25) A. G. DE ARAÚJO JORGE. *Introdução às obras do Barão do Rio Branco*. Rio de Janeiro, 1945, cap. VII, *Fronteira Brasileiro-uruguaia na lagoa Mirim e no rio Jaguarão*, pp. 190-192.

(26) PINTO DA ROCHA, *O Tratado de Condomínio*. Porto Alegre, 1910, p. 110, citado por CARLOS CARVAJAL, *Nuestro Dominio Fluvial en los Tratados Internacionales*, Montevideo, 1937, p. 129.

Mas, apesar do desalento pelas sucessivas frustrações, o Governo uruguaio não parou em seu empenho em revisar a questão.

Em 1907, apenas iniciada sua presidência, o novo governante do Uruguai, Claudio Williman, resolveu — de acordo com o então Ministro das Relações Exteriores de seu país, Jacobo Varela — confiar a Carlos Maria de Pena a tarefa de tentar uma exploração confidencial, junto à Chancelaria brasileira, para determinar que perspectivas havia para iniciar uma nova negociação.

Neste momento se inicia o processo que levaria ao feliz termo da questão.

É justo reconhecer que o caminho já estava aberto porque, desde 1902, o Barão pensava em uma fórmula que corrigisse a injustiça da solução adotada pelo Tratado de limites de 1851, que constituía o único exemplo, em todos os casos de rios ou cursos de água limítrofes do Brasil, em que este se beneficiava de um regime que negava à outra parte um setor do espelho de água correspondente e a liberdade de navegação. Esta desigualdade, este regime “anacrônico”, como o chamou Araújo Jorge, entre a fórmula de 1851 e todas as outras, constitutiva de uma injustiça, já tinha provocado a meditação no espírito justiceiro do Barão do Rio Branco⁽²⁷⁾. Por isso o Brasil, movido pelo espírito inteligente e justo de seu Ministro das Relações Exteriores, ademais de sua habilidade política e diplomática, adiantou-se em formular inicialmente a questão, antecipando-se a qualquer proposta formal do Uruguai.

— VI —

As instruções de Carlos Maria de Pena, enviado em missão especial pelo Governo uruguaio, consistiam em “explorar as dificuldades que existiam e as soluções que pudessem ser estabelecidas: a) sobre a livre navegação e plena jurisdição da lagoa Mirim e seus afluentes...”.

O enviado especial chegou ao Rio de Janeiro em novembro de 1907 e, depois de ter uma audiência com o Barão, pôde comunicar telegraficamente “que os resultados de sua missão eram satisfatórios”.

No informe que o Dr. Pena redigiu quando regressou a Montevideu disse que da audiência que teve com o Barão no Palácio do Catete resultou:

“Que era possível fazer uma declaração, plena e espontânea, por parte do Brasil, que devolvesse à República Oriental sua jurisdição naquelas águas limítrofes; que trabalharia nesse sentido, e desejava fazer a declaração na oportunidade devida, com o concurso dos homens políticos de seu país, e sem que se possa considerar como compensação de cousa alguma; que falaria com seus amigos, de cuja cooperação necessitava e, especialmente, com o Sr. Senador Pinheiro Machado; que tudo isto obrigaria a uma retificação dos limites de que se tratava; mas ele desejava fazer, acima de tudo, por parte do Brasil, uma declaração tão ampla quanto espontânea.”

(27) A. G. DE ARAÚJO JORGE, op. cit., p. 194.

Em seguida, diz ainda:

“O Sr. Barão, na audiência que tivemos, depois do banquete no Hotel Alexandria, tornou a ratificar-me o manifestado na entrevista do Palácio do Catete, e me confirmou a cooperação decidida de seus amigos e do Sr. Senador Pinheiro Machado, reiterando-me que se faria, pelo Brasil, uma declaração ampla e espontânea sobre a jurisdição plena na lagoa e seus afluentes. E, como eu desejava transmitir algo ao Governo, me disse: “Peço sobre isto a necessária reserva, e para a declaração se deve esperar a devida oportunidade. Pode ser questão de alguns meses, se as cousas nossas forem bem; mas, para o êxito, reitero-lhe reserva.”

Ao final da entrevista o Ministro das Relações Exteriores do Brasil expressou que:

“o propósito que ele vinha perseguindo era o de uma manifestação espontânea sem sombra de compensação alguma, desde que o Brasil o faria, em seu juízo, como princípio de justiça internacional”.

Pela primeira vez se buscava, assim, uma solução para um problema essencial, uma questão limítrofe que lecionava a dignidade da República Oriental do Uruguai, como consequência de sua intrínseca injustiça.

A questão se manteve em estrita reserva durante alguns meses, até que o Ministro do Brasil em Montevideu, Sr. Cunha, confirmou ao Ministro das Relações Exteriores do Uruguai, Antonio Bachini — que tinha sucedido a Jacobo Varela —, e ao Presidente Williman, os propósitos do Barão do Rio Branco e o estado dos trabalhos empreendidos para reconhecer espontaneamente à República Oriental a plena jurisdição das águas limítrofes que lhe correspondiam.

Em outubro de 1908 o Barão do Rio Branco entregou ao Ministério do Uruguai o projeto de tratado elaborado pela Chancelaria brasileira.

Este projeto estabelecia, em seu art. 1º, que a República dos Estados Unidos do Brasil cedia à República Oriental do Uruguai a parte da lagoa Mirim compreendida entre o arroio de São Miguel e o rio Jaguarão, na forma determinada no art. 3º, e a parte do Jaguarão compreendida entre sua margem direita e a linha divisória fixada no art. 4º. O art. 2º dizia que a cessão dos direitos de soberania do Brasil, baseados, no início, na posse adquirida e mantida, desde 1801 das águas e navegação da lagoa Mirim e do rio Jaguarão, e depois estabelecidos e confirmados pelos pactos de 1851, 1852 e 1853, seria efetuada nas seguintes condições, que a República Oriental do Uruguai aceitava: 1º) salvo acordo posterior, somente as embarcações uruguaias e brasileiras poderiam navegar e comerciar nas águas da lagoa Mirim e do rio Jaguarão e seus afluentes; 2º) respeito aos direitos reais adquiridos nas ilhas e ilhotas que pertenceram ao Brasil desde aquela época e que passam a pertencer à República Oriental do Uruguai; 3º) proibição de estabelecer fortificações e baterias nas águas fronteiriças.

O art. 3º determinava a forma de dividir as águas da lagoa Mirim e todo ele aparece inspirado no mais amplo espírito de justiça.

O art. 4º era mais discutível. Estava redigido da seguinte forma: desde a desembocadura do Jaguarão subirá a fronteira pelo talvegue desse rio, desviando-se apenas o bastante para que o Brasil conserve a ilha de Diniz, e logo voltando ao talvegue, continuará por este até a altura do arroio Lagões, na margem esquerda. Desde esse ponto até acima à linha divisória seguirá a distância média das margens do Jaguarão.

O art. 5º se referia à nomeação de comissões demarcatórias de limites, e o art. 6º estabelecia que a navegação na lagoa Mirim e no rio Jaguarão ficaria aberta aos navios mercantes das duas nações, e que para os navios uruguaios ficaria também aberto o tráfego entre o oceano e a lagoa Mirim pelas águas brasileiras do rio São Gonçalo, da lagoa dos Patos e da barra do Rio Grande, ficando submetidas as embarcações uruguaias e brasileiras, nas águas jurisdicionais de cada uma das duas Repúblicas, aos regulamentos fiscais e de polícia por elas ditados.

A República Oriental do Uruguai declarava abertos, pelo art. 7º, aos navios mercantes do Brasil os rios Taquarim, Cebolati e seus afluentes, com sujeição aos regulamentos fiscais e de polícia que se estabelecessem.

O art. 8º estabelecia que as disposições do tratado não seriam aplicáveis à navegação de cabotagem, isto é, à navegação que se ocupa em transportar mercadorias entre portos do mesmo país.

Tanto o Governo uruguaio como o brasileiro poderiam, segundo o art. 8º, habilitar tantos portos quantos julgassem necessários, dando cada governo aviso ao outro com antecedência de seis meses.

O art. 10 continha uma disposição digna de ser seriamente meditada. Dizia assim: "Os navios de guerra uruguaios poderão transitar livremente por águas brasileiras entre o oceano e a lagoa Mirim, ou estacionar em suas águas; e os navios de guerra brasileiros poderão também subir ou baixar livremente os afluentes da margem ocidental da lagoa Mirim. abertos a navegação pela República Oriental do Uruguai." No último inciso deste artigo se estabelecia que ambos os países se obrigavam a não manter, na lagoa Mirim e em seus afluentes, mais de três embarcações de guerra, devendo ser objeto de ajuste especial o porte, armamento e dimensão das mesmas.

O projeto foi estudado e discutido pelo Governo uruguaio no Conselho de Ministros. Na discussão surgiram algumas objeções ao art. 4º do projeto do Brasil. Antes que se realizasse uma segunda deliberação, o Barão do Rio Branco comunicou à Delegação do Uruguai que o Governo brasileiro havia resolvido substituir o art. 4º do projeto de tratado que desviava do talvegue a linha divisória no rio Jaguarão, com o objetivo de deixar a ilha Diniz em território brasileiro, por um artigo redigido assim: "Desde a desembocadura do rio Jaguarão subirá a fronteira pelo talvegue desse rio até a altura da confluência do arroio Lagões na margem esquerda" (o resto não se altera). "Espero — dizia em uma carta o Barão do Rio Branco — que essa modificação lhe seja agradável. O que lhe posso assegurar é que tive grande satisfação em estar habilitado para formulá-la."

Ao considerar-se novamente a questão no Conselho de Ministros, o Dr. Williman manifestou que, apesar da nova prova de amor à justiça da Chancelaria brasileira, e apesar de que não duvidava da excelente boa vontade que havia demonstrado o país irmão, considerava essencial para a aceitação do tratado a eliminação da cláusula que estabelecia que os vasos de guerra brasileiros poderiam navegar pelas águas de nossos rios interiores que desembocam na lagoa Mirim. Manifestou que reconhecia que essa disposição do Barão do Rio Branco não tinha nenhum perigo, nem obedecia a nenhum propósito ofensivo para a dignidade nacional, mas manteve com firmeza a necessidade de eliminar a cláusula discutida, porque lhe parecia que um país pequeno como o nosso devia ser extremamente zeloso de seus direitos e de seu decoro. Fez notar, também, que não se devia esquecer a suscetibilidade do povo uruguaio, comprovada em muitas oportunidades, e que opinava que a cláusula proposta era de certo modo extemporânea em um tratado de modificação de linhas fronteiriças.

O Sr. Bachini defendeu a disposição do projeto de tratado, por considerá-la eqüitativa e ajustada aos princípios admitidos pelo direito internacional. Dizia que era eqüitativa por estabelecer também para os vasos de guerra uruguaio o direito à navegação pelo rio São Gonçalo e pela lagoa dos Patos, vias de comunicação submetidas à jurisdição brasileira. E, além do mais, a disposição discutida se ajustava aos princípios universalmente admitidos que autorizam a navegação da bandeira de guerra pelas águas abertas à navegação comercial. Em apoio à sua doutrina citou um grande número de tratados.

O Dr. Williman contestou estas observações, dizendo que o princípio de que o direito de navegação da bandeira de guerra exista nas águas abertas ao comércio admitia exceções, e não apresentava a universalidade que se invocava. Lembrou que o rio Escalda, aberto à navegação comercial, não o está aos vasos de guerra, e citou numerosos tratados celebrados em países sul-americanos que contêm disposições especiais sobre a navegação de vasos de guerra.

Por outro lado, o Dr. Williman assinalou que a navegação de vasos de guerra orientais pelas águas do São Gonçalo e da lagoa dos Patos — que são vias que põem em comunicação o Jaguarão e a lagoa Mirim com o oceano — não se equiparava à navegação de vasos de guerra brasileiros por águas do Cebolati e do Taquarim, que são rios interiores que se internam no coração do país. Ademais, convinha não esquecer que a bandeira de guerra da República Oriental do Uruguai em águas brasileiras nunca poderia constituir uma ameaça, nem um incômodo, porque o Brasil contaria sempre com força e poder suficientes para expulsá-la, enquanto que a bandeira do Brasil em rios uruguaio faria sentir a superioridade de seu poder militar.

Insistiu também o Dr. Williman na conveniência de modificar o último artigo, suprimindo o angustioso prazo de doze meses para a celebração do tratado de comércio.

O Dr. Williman, apoiado por vários ministros, decidiu que se exercessem gestões, imediatamente, junto à Chancelaria brasileira para a modi-

ficação ou a eliminação das cláusulas mencionadas, e disse que, ao tomar esta resolução, tinha a convicção profunda de que o Barão do Rio Branco — que tantas provas havia dado de amor à justiça, de respeito aos princípios superiores do direito e de consideração e estima para com o povo uruguaio — não vacilaria em contemplar os argumentos da Chancelaria uruguaia e acederia, com agrado, a reformar o tratado, introduzindo as emendas que acabavam de indicar para a sua aceitação.

O Sr. Dominguez, plenipotenciário uruguaio no Rio de Janeiro, informou ao Barão do Rio Branco das dificuldades que se apresentavam para a aprovação do tratado, e lhe indicou as cláusulas que a juízo de seu governo deveriam ser eliminadas ou modificadas.

O chefe da Chancelaria deu mais provas inequívocas de lealdade, de respeito aos direitos e até à suscetibilidade nacional uruguaia. Sua resposta não se fez esperar. Poucas horas depois de formuladas as observações, o Barão do Rio Branco comunicou que o Governo do Brasil suprimia totalmente o art. 7º, que autorizava a navegação da bandeira mercante brasileira pelos afluentes da lagoa Mirim que se internavam em território uruguaio, e que suprimia também, no art. 10, a parte relativa à navegação dos vasos de guerra brasileiros nesses mesmos rios. Sem embargo, demonstrando a elevação e a amplitude de seus critérios, o Itamarati manifestava que as modificações aceitas não impediam que o Brasil reconhecesse à bandeira de guerra uruguaia o mesmo direito de navegar o rio São Gonçalo e a lagoa dos Patos que tem a marinha mercante, apesar de serem estas águas de jurisdição exclusivamente brasileira (28).

O projeto de tratado apresentado pelo Itamarati sofreu, assim, três modificações, que acolheram os argumentos uruguaiois. Mas essas modificações foram obtidas graças à compreensão e ao espírito de equidade do Ministro de Relações Exteriores do Brasil.

— VII —

Em sua mensagem de 3 de maio de 1909 ao Congresso Nacional, o Presidente da República explicava assim a posição brasileira:

“Desde 1801, como é sabido, ficamos senhores da navegação privativa da lagoa Mirim e do rio Jaguarão e mantivemos ininterruptamente essa posse. Tratados solenes, que celebramos com a República Oriental do Uruguai em 1851 e posteriormente, baseados no *uti possidetis* estabeleceram como limites entre os dois países a margem direita do Jaguarão e a ocidental da lagoa Mirim, da confluência do Jaguarão para o Sul. A continuada agitação e as guerras civis que ensangüentaram a República Oriental, desde a sua independência até 1851, explicavam a precaução, que pareceu conveniente tomarmos então, de evitar frequentes contatos entre as populações confinantes, naquela região em que um extenso lençol de água, em nosso poder, tornava fácil evitar isso.

(28) Os documentos transcritos e o resumo geral da negociação estão tirados do já citado livro de J. J. DE AMÉZAGA, pp. 39-51.

Mas o próprio ilustre estadista brasileiro que dirigiu as negociações de 1851 deu desde logo a compreender que, mais tarde, o Brasil poderia fazer concessões ao país vizinho e amigo. A situação atual não é idêntica à de mais de meio século atrás. A República Oriental do Uruguai é desde muito tempo um país próspero cujo povo se não mostra menos pacífico, ordeiro e progressista que o das mais adiantadas porções desta nossa América. As idéias de concórdia, em que nos inspiramos todos, e os sentimentos de justiça e equidade aconselham-nos a, espontaneamente — sem solicitação alguma que não houve —, fazer mais do que se esperava de nós, e isso desinteressadamente, sem buscar compensação que outros poderiam pretender, dada a perfeita situação jurídica em que nos achamos. Entendo que é chegada a ocasião de retificar a linha divisória naquelas partes, estabelecendo-a pelo talvegue do Jaguarão e por várias retas, mais ou menos medianas, que, da embocadura desse rio, sigam até ao extremo-sul da lagoa Mirim. Procedendo assim, trataremos aquela República vizinha como temos tratado todas as outras na determinação das nossas fronteiras fluviais e nos conformaremos com as regras de demarcação observadas por todos os demais países na América e na Europa, no tocante a rios e lagos fronteiriços. Autorizei, portanto, a abertura de negociações para um Tratado em que tais regras sejam atendidas, convencido de que esse ato merecerá vossa aprovação e o consenso e o geral aplauso de toda a nação brasileira.”

— VIII —

Quando, em 1907, 1908 e 1909, José Maria da Silva Paranhos concebeu, negociou e concluiu o tratado que pôs fim ao injusto regime fronteiriço imposto pelo de 12 de outubro de 1851, sua figura já era conhecida e admirada nos meios internacionais e todos tinham consciência de que estava à frente do Itamarati uma das personalidades mais prestigiosas da diplomacia brasileira.

Sua intervenção, em 1893, na questão das Palmas (Missões) com a Argentina, durante a arbitragem do Presidente Cleveland, e sua ação no que se refere aos limites do Amapá com a Guiana Francesa, assunto resolvido pelo laudo do Conselho Federal Suíço, em 1900, foram o prelúdio de sua grande ação no Itamarati. No Ministério, o Barão continuou prestando atenção preferentemente — embora não única — aos problemas limítrofes, como o do Acre com a Bolívia, e o dos limites com a Guiana Inglesa.

Mas isso não o impediu jamais de encarar com amplitude e grandeza outros grandes problemas internacionais, de caráter mais geral e prospectivo, como os que mencionou na III Conferência Internacional Americana no Rio de Janeiro, em 1906⁽²⁹⁾, e os tratados nas Conferências de Haia em 1899 e 1909.

(29) Um excelente resumo de todos estes antecedentes pode ser encontrado em OSWALDO DE MORAES CORREIA, *Rio Branco e a Política Exterior do Brasil*. Rio de Janeiro, 1946.

Assim era esta grande figura do direito internacional da América e da diplomacia do Brasil, que viria a permitir, para glória sua, de sua pátria e do Continente, a revisão, espontânea e sem compensações, de um tratado fronteiriço injusto.

O tratado uruguaio-brasileiro de 1909 foi a culminação de sua vida, seu último e maior ato público (30).

É justo recordar, além disso, a grande atuação que tiveram, para que o projeto de tratado pudesse chegar a ser uma realidade, os grandes políticos gaúchos, como o Senador Pinheiro Machado, que por sua procedência e sua história estava especialmente predisposto para compreender os sentimentos uruguaios a respeito do tratado de 1851 e as esperanças que se depositavam em sua revisão.

— IX —

O Preâmbulo do Tratado de 1909 determina assim um objetivo e um sentido:

“A República Oriental do Uruguai e a República dos Estados Unidos do Brasil, com o propósito de estreitar cada vez mais sua antiga amizade e de favorecer o desenvolvimento das relações de comércio e boa vizinhança entre os dois povos, resolveram, por iniciativa do Governo brasileiro, rever e modificar as estipulações relativas às linhas de fronteira na lagoa Mirim e no rio Jaguarão e também, como propunha o Governo Oriental desde dezembro de 1851, as relativas à navegação na mesma lagoa e rio, estipulações essas contidas no Tratado de Limites de 12 de outubro de 1851, no de 15 de maio de 1852, e na Resolução de 22 de abril de 1853, firmados, o primeiro, na cidade do Rio de Janeiro e os outros dois em Montevideú.”

Para cumprir este fim, e pelo art. 1º, o Brasil cede ao Uruguai:

“1º — Desde a boca do arroio São Miguel até a do rio Jaguarão, a parte da lagoa Mirim compreendida entre sua margem ocidental e a nova fronteira que deve atravessar longitudinalmente as águas da lagoa, segundo os termos do artigo III do presente Tratado.

2º — No rio Jaguarão, a parte do território fluvial compreendida entre a margem direita, ou meridional, e a linha divisória adiante determinada, no art. IV.”

Os arts. III, IV, V, VI, VII, VIII, IX e X, fixam a forma de delimitação fronteiriça na lagoa Mirim e no rio Jaguarão, e o regime de livre navegação (31).

A cessão que fez o Brasil se tipifica no art. II. Aí se precisa que a cessão de seus direitos de soberania, “baseados, no princípio, na posse

(30) ARAUJO JORGE diz, com razão, em sua obra anteriormente citada: “O Tratado de 30 de outubro de 1909, concluído entre o Brasil e a República do Uruguai, modificando a linha e o regime de fronteira na lagoa Mirim e no rio Jaguarão, e estabelecendo princípios gerais para o comércio e a navegação naquelas águas, foi o último dos grandes atos internacionais de Rio Branco, e constituiu o florão de remate de sua obra benemérita de retificação do perímetro do território nacional”.

(31) Transcritos no Anexo.

que ele adquiriu e manteve, desde 1801, das águas e navegação da lagoa Mirim e rio Jaguarão, e depois estabelecidos e confirmados solenemente nos pactos de 1851, 1852, e 1853", é feita com base em três condições, que em nada afetam a justiça e a dignidade do Uruguai ⁽³²⁾.

Embora não seja historicamente certa, de maneira absoluta, a afirmação de que a revisão se fez "por iniciativa do Governo brasileiro", que se encontra no Preâmbulo, tampouco se pode dizer que seja algo inteiramente falso. Os dois Governos coincidiram e a iniciativa formal brasileira foi motivada e impulsada pelo Uruguai. De todo modo, se essa referência era necessária para chegar ao acordo, nada obstava sua aceitação. E, de igual modo, o parágrafo inicial do art. II, que reconhece e aceita a tese tradicional do Brasil, era imprescindível para que o acordo fosse obtido e, portanto, não se deve criticar o Uruguai por ter aceito esse texto.

O importante era o resultado. E o resultado, em relação ao novo regime fronteiriço e de navegação, foi obtido, eliminando-se o injusto regime anterior.

— X —

O tratado foi assinado no Rio de Janeiro em 30 de outubro de 1909 pelo Ministro de Relações Exteriores do Brasil, Barão do Rio Branco, e pelo Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário do Uruguai, Rufino T. Dominguez. Foi ratificado pelo Brasil e pelo Uruguai em 27 de abril de 1910. As ratificações foram trocadas no Rio de Janeiro em 7 de maio de 1910 ⁽³³⁾.

— XI —

O tratado brasileiro-uruguaio de 7 de maio de 1913, cujas ratificações foram trocadas no Rio de Janeiro em 12 de agosto de 1914, constitui a aplicação ao caso do arroio São Miguel, que desemboca na lagoa Mirim, e que constitui um pequeno trecho de fronteira sob um regime análogo ao do tratado de 1909 ⁽³⁴⁾. Deve ser considerado como seu complemento necessário ⁽³⁵⁾, já que "retificou" a linha divisória no arroio São Miguel, cujas águas, seguindo o princípio do *uti possidetis* adotado como base em 1851, estavam totalmente sob o domínio uruguaio ⁽³⁶⁾, que assim tomava a mesma atitude, em 1913, que o Brasil, em 1909.

(32) "1.º — Salvo acordo posterior, somente embarcações brasileiras e uruguaias poderão navegar e comerciar nas águas do rio Jaguarão e da lagoa Mirim, como adiante, em outros artigos, está declarado. 2.º — Serão mantidos e respeitados pela República Oriental do Uruguai, segundo os princípios do direito civil, os direitos reais adquiridos por brasileiros e estrangeiros nas ilhas e ilhotas que, por efeito da nova determinação de fronteiras, deixam de pertencer ao Brasil. 3.º — Nenhuma das Altas Partes Contratantes estabelecerá fortificações ou baterias nas margens da lagoa, nas do rio Jaguarão ou em quaisquer das ilhas que lhe pertençam nessas águas."

(33) *Collecção das Leis do Brazil*, 1910, I (Parte 2), pp. 692-699; *Colección de Tratados del Uruguay*, 1928, V, pp. 451-458.

(34) CARLOS VILA SERÉ, loc. cit., art. 1.º: "A fronteira entre a República dos Estados Unidos do Brasil, desde o Passo Geral do arroio São Miguel até a desembocadura deste na lagoa Mirim, será formada pela linha de média distância entre as margens do citado arroio, do mesmo modo estabelecido para a divisa do rio Jaguarão, desde o arroio Lagões até a confluência do arroio da Mina." "Os dois países, entretanto, exercerão, em comum, jurisdição sobre as águas do mesmo arroio na secção de que se trata". Sobre o sentido geral deste tratado e o início do § 2.º do art. 1.º, que diz "entretanto", devendo haver dito "não obstante", veja o debate ocorrido na Câmara de Deputados do Uruguai em 14 de março de 1914 (LUIZ ALBERTO DE HERRERA. *Acción Parlamentaria*, pp. 27-36).

(35) LUIZ ALBERTO DE HERRERA o qualificou como "convenção complementar" ao tratado de 1909, a efeito da sua interpretação (op. cit., p. 31).

Aplicava-se um tratamento igual a duas situações iguais. Rendia-se desse modo uma nova homenagem à justiça e se aplicava, ao caso fronteiriço do extremo-sul dos limites entre o Brasil e o Uruguai, uma solução integralmente justa.

É interessante notar que o Preâmbulo — diferentemente do Tratado de 1909 — faz referência a este e ao “propósito de estreitar cada vez mais a antiga amizade entre os dois povos”, mas diz ainda: “querendo dar uma demonstração mais de seus respeito às regras do direito internacional”.

— XII —

As vezes se diz que o abandono, pelo Brasil, no Tratado de 1909, da tese da **costa seca** tinha uma finalidade política contra a Argentina. Em nenhum dos antecedentes diplomáticos que consultei pude encontrar pista de veracidade nesta afirmação. O Brasil, e o próprio Barão, desmentiram esta afirmação com argumentos que não é possível pôr em dúvida⁽³⁶⁾. No entanto, é evidente que esta atitude do Brasil debilitava a tese argentina da **costa seca** uruguaia no rio da Prata, e fortalecia a tese oriental. Em 1908 e 1909 a questão do rio da Prata estava em forte discussão, pois a Argentina mantinha o critério absurdo da **costa seca** uruguaia, e o confronto entre as teses dos dois governos se tornava cada dia mais acentuado⁽³⁷⁾, já que até o Protocolo Ramírez-Saenz Peña de 1910 não começaria a diminuir a tensão e a debilitar-se a posição argentina. Por isso a atitude do Brasil em 1909 e a renúncia do Barão à tese da **costa seca** uruguaia, contrária à posição de Estanislao Zaballos, seu antigo oponente no assunto das Palmas (Missões)⁽³⁸⁾,

(36) CARLOS CARVAJAL, *op. cit.*, p. 131.

(37) O Barão do Rio Branco disse em uma Conferência no Instituto Histórico e Geográfico do Brasil, em 6 de maio de 1909: "Não houve da nossa parte o mínimo pensamento de melindrar nenhum outro Governo ou de influir na solução de alguma outra questão pendente. Quando o Governo brasileiro deliberou, há anos, submeter, em tempo, esse projeto à decisão soberana do Congresso Nacional, nenhuma questão sobre jurisdição em águas fluviais tinha surgido em parte alguma do mundo: todos reconheciam nos ribeirinhos o condomínio nas águas dos rios e lagos limdeiros, salvo quando tratados solenes estabeleciam um regime de exceção, como o que ainda temos na lagoa Mirim e no rio Jaguarão". Tampouco moveu o Governo brasileiro o desejo de ser agradável ao Uruguai: "Se desejamos remover a exceção que já não é para o nosso tempo, nem para o nosso continente", dizia Rio Branco nessa mesma noite, "não é com a idéia de merecer agradecimentos e conquistar a gratidão dos nossos amigos do Uruguai. O sentimento da gratidão raros homens o possuem e mais raro ainda ou menos duradouro é ele nas coletividades humanas que se chamam nações. Isso nos ensina eloquentemente a história da sempre tão limpa e generosa política internacional do Brasil, país que, na frase de um ilustre estadista argentino, já foi "libertador de povos oprimidos". Se queremos hoje corrigir parte da nossa fronteira meridional, em proveito de um povo vizinho e amigo, é principalmente porque esse testemunho do nosso amor ao direito fica bem ao Brasil e é uma ação digna do povo brasileiro". (V. ARAÚJO JORGE, *op. cit.*, pp. 199-200). Apesar disso, não se pode esquecer que em 1908 as relações entre o Brasil e a Argentina passavam por um momento difícil, e que a inimizade entre Zaballos e Rio Branco criava sérios problemas. Especialmente o famoso caso do telegrama cifrado n.º 9, de setembro de 1908, cuja versão, ao que parece nem bem decifrada nem traduzida, publicou Zaballos, e que fazia referência ao problema limítrofe Brasil—Uruguai, havia criado um ambiente conflitivo e de confrontação (RUBENS FERREIRA DE MELLO, *Textos de Direito Internacional e de História Diplomática, 1815-1949*. Rio de Janeiro, 1950. pp. 205-208).

(38) HÉCTOR GROS ESPIELL, *El Protocolo del Rio de la Plata de 1964, em Política Exterior de la República — Cuestiones de Límites, Río de la Plata*, Montevideo, MRE, MCMLXIV, pp. 114-116. Também em *Anuario Uruguayo de Derecho Internacional*, v. 2, 1963, p. 414; HÉCTOR GROS ESPIELL, *Le régime juridique du rio de la Plata, Annuaire Français de Droit International*, 1964, p. 735; JUAN E. PIVEL DEVOTO, *Historia de los Límites del Río de la Plata, Islas Martín García y Timoteo Domínguez*. Montevideo, 1973.

se constituiu em evidente apoio à causa uruguaia (39) e em um prólogo indireto à solução do problema argentino-uruguaio em 1910, que, por sua vez, precedeu o abono final desse critério injusto nos tratados argentino-uruguaio de 1961 e 1973.

— XIII —

Não há dúvida que os contemporâneos valorizaram em seu real significado o Tratado de 1909, denotando que se baseava no reconhecimento de que a injustiça deve provocar a revisão dos tratados, para que, mediante o acordo das partes, se restabeleça o valor universal da justiça (40).

Inclusive autores estrangeiros, como GORDON IRELAND, muitos anos depois, destacaram, com estranheza, este “ato sem precedentes de generosidade diplomática” (41).

No entanto, se deve reconhecer que a doutrina posterior, e em especial a rica produção jurídica e histórica brasileira (42), não prestaram a atenção que merece este tratado, contentando-se, em geral, com sua simples invocação entre os atos internacionais que fixam os limites do Brasil com o Uruguai (43).

Uma atitude limitada e reticente a respeito do valor e da transcendência dos tratados de 1909 e 1913 carece de sentido e razão, porque a revisão de um tratado de limites como o de 1851, injusto em si e pela forma e circunstância em que foi obtido, por um outro tratado, fundado no reconhecimento espontâneo da injustiça da fórmula original, constitui um dos exemplos mais altos e mais nobres da política exterior, uma demonstração da grandeza diplomática do Brasil, uma mostra excelente da idéia de solidariedade fraterna dos povos americanos, e um caso que deve ser estudado como um precedente inesquecível, capaz de promover no futuro outras formas internacionais que mostrem praticamente o progresso do direito de gentes.

Como contribuição a este reexame da questão desde uma perspectiva atual e como homenagem ao Barão do Rio Branco, a quem o povo uruguaio honrou com um monumento na cidade de Montevidéu, é que hoje escrevi estas páginas.

(39) Sobre a ação do Barão em Washington na questão das Palmas, em que Estanislao Zabal'os atuou como agente argentino, V. OSWALDO DE MORAES CORREIA, *op. cit.*, p. 6; LÍDIA BSESOUCHET, *Rio Branco e as Relações entre o Brasil e a República Argentina*. Rio de Janeiro, 1949. Sobre o caso da fronteira com a Guiana Francesa, V. ANTONIO OTAVIO SÁ RICARTE, *La cuestión del Amapá: La experiencia brasileña en cuanto al arbitraje*, Conferência pronunciada no Instituto Universitario Iberoamericano de Estudios Internacionales, em 6 de Junho de 1983, onde está citada farta bibliografia sobre este caso.

(40) CARLOS CARVAJAL, *op. cit.*, pp. 138-139.

(41) ARAÚJO JORGE, *op. cit.*, p. 200; DUNSHEE DE ABRANCHES, *Obras Completas*, v. 1, *Rio Branco e a Política Exterior do Brasil*, Rio de Janeiro, 1945, discurso pronunciado na Câmara dos Deputados em 29 de dezembro de 1909, pp. 34-41; JUAN JOSÉ DE AMÉZAGA, *op. cit.*, pp. 51-55; CARLOS CARVAJAL, *op. cit.*, pp. 119-140; EDUARDO JIMÉNEZ DE ARECHAGA, *op. cit.*, p. 444; PINTO DA ROCHA, *op. cit.*

(42) GORDON IRELAND, *op. cit.*, p. 137.

(43) Por exemplo: HÉLIO VIANNA, *História Diplomática do Brasil*, Rio de Janeiro, 1958, p. 116; HÉLIO VIANNA, *História das Fronteiras do Brasil*, cap. XV; JOÃO RIBEIRO, *Fronteiras do Brasil*, 2.ª ed., Salvador, s.d., p. 32; FERNANDO ANTONIO RAJA GABAGLIA, *As Fronteiras do Brasil*. Rio de Janeiro, 1916, pp. 255-256.

No que se refere à doutrina uruguaia, os livros de JUAN JOSÉ DE AMÉZAGA, CARLOS CARVAJAL, GUILLERMO GARCIA MOYANO, CARLOS VILA SERÉ e EDUARDO JIMÉNEZ DE ARECHAGA destacam a importância e significado do mesmo.