

**UNIVERSIDAD MILITAR**

**NUEVA GRANADA**



**POLITICA EXTERIOR COLOMBIANA: ALBORES DEL SIGLO XX**

**FABIO ALEJANDRO BASTIDAS MAHECHA**

**TESIS PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE  
MAGISTER EN RELACIONES Y NEGOCIOS INTERNACIONALES**

**DIRECTORA  
LUZ ALEJANDRA CERÓN RINCÓN  
(c ) PhD Estudios Políticos y Relaciones Internacionales  
Docente Universidad Militar Nueva Granada**

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA  
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES, ESTRATEGIA Y  
SEGURIDAD  
MAESTRIA EN RELACIONES Y NEGOCIOS INTERNACIONALES  
BOGOTA  
2013**

## INTRODUCCION

El estudio de la política exterior colombiana de inicios del siglo XX consagra el propósito de determinar el curso que guio las relaciones internacionales de Colombia para ese siglo y los factores del Sistema que influyen las tendencias de política internacional presentes para el entorno político del momento.

El estudio de la política exterior implica, asimismo, la determinación de una serie de atributos y factores que a nivel de la política interna se deben tener en cuenta para la elaboración de la misma, y que se desarrollan en la escogencia de una decisión racional por parte del gobierno, pero influenciado, determinado y hasta podría decirse, asesorado por diferentes actores que entran en el juego político de la elección racional de la mejor decisión, es decir en la política exterior.

La política exterior se define a modo general como “el conjunto de prioridades o preceptos establecidos por los líderes nacionales para servir como líneas de conducta a escoger entre diversos cursos de acción (comportamientos), en situaciones específicas y dentro del contexto de su lucha por alcanzar sus metas” (Pearson & Rochester, 2000, p. 113).

A fin entonces de estudiar la política exterior colombiana en los albores del Siglo XX, se enmarca el punto de partida de esta investigación a partir de los rezagos que dejó la pérdida de Panamá para la situación política colombiana, que se tradujeron en el comportamiento de la política interna y de las estrategias que se formularon para la política exterior, generando situaciones que provocaron descontentos entre Estados Unidos y Colombia, así como lo mencionan Cepeda y Pardo (1998), en torno a la afección de las relaciones tradicionalmente muy buenas entre estos dos Estados, debido a que Colombia vio que su mayor punto estratégico se había perdido y su nula presencia en el Caribe se fortalecía.

El comportamiento de la política interna para los inicios del Siglo XX trataba de crear estrategias que pudieran fortalecer los puntos a tratar en la política exterior debido a que por la misma tradición histórica de la diplomacia colombiana, su presencia es discreta y prudente, y siempre respetuosa de las normas del derecho internacional.

Pero de igual modo no podía comenzarse una disputa y un alejamiento con Estados Unidos por lo ocurrido con Panamá, sino que por el contrario la idea se debía encaminar a la “estabilización” de las relaciones y por el contrario, tratar de aumentar la estrategia cooperativa y de amigos con esta gran nación, que así como la llamará el presidente Marco Fidel Suarez, la “estrella polar” bajo la idea del “Respice Pollum”, será de gran ayuda y de suma importancia para el desarrollo de las relaciones exteriores de Colombia.

Debido a esta misma situación, y teniendo de antecedente la Independencia de Panamá en 1903, Colombia vio que su mayor activo geopolítico se perdía y que con ello su presencia en el Caribe quedaba sin viabilidad ni sentido. Peor que eso, su relación con Washington se deterioró precisamente cuando éste se convertía en la “estrella polar” del continente. Hacia el futuro, dicha situación y el proceso que siguió para regularizar las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, indispensable para el desarrollo económico, determinaron las principales características de la política exterior colombiana. (Cepeda & Pardo, 1998).

Asimismo esta idea de análisis de política exterior colombiana en los inicios mismos del Siglo XX, conlleva a una situación de revisión de los factores políticos internos de Colombia que ejercieron clara influencia, y más allá de eso, el papel de las instituciones que regularon el papel de los factores internos en la influencia y determinación de la política exterior.

Los albores del siglo XX, básicamente durante el gobierno del General Rafael Reyes que fue denominado como “el quinquenio”, comenzaron a verse fortalecidos por la idea de industrialización y modernización del país, en torno a la inversión de capitales y desarrollo de las industrias.

En la administración de Reyes se construyeron 350 kilómetros de ferrocarril y 208 carreteras de “macadam” para el tráfico de automóviles (Vasquez, 2000). Empezaba a disminuir el embotellamiento de las regiones, y se abren caminos hacia el río Magdalena, la gran arteria de comercio colombiano. La industria será la primera beneficiada, lo mismo que las zonas cafeteras. Al propio tiempo, la inserción del país en la economía mundial se hace con el café, el banano y el petróleo, lo mismo que con el capital inglés para la extracción de oro y platino en

las minas del Chocó. El capital estadounidense penetra en la zona bananera del Magdalena, con la United Fruit Company y con la Standard Oil Company y su filial la Tropical Oil Company en Barrancabermeja (Vázquez , 2000, p. 60).

Es con el “quinquenio” del General Rafael Reyes donde se muestra un avance en el sector industrial y de posible prosperidad, y en el asunto exterior se encargó de dar solución a los rezagos del siglo XIX, tales como la fijación de las fronteras con los países vecinos, y más aún cuando se vislumbraba a Colombia por parte de la comunidad internacional como un buen aliado de inversiones y de cooperación, reuniendo así a la misma idea de asociar el papel que, “en alguna medida, se puede afirmar que en Colombia el Ministerio de Relaciones Exteriores ha sido un Ministerio de Fronteras” (Cepeda & Pardo, 1998).

La influencia clara del sector privado colombiano, se evidenció en las pautas seguidas por el gobierno para poder fortalecer el papel de Colombia en su comercialización de productos, como la misma idea de aprovechamiento de las tierras, pero que se enmarcaban en la idea capitalista del latifundio, en conformación de Haciendas. A su vez el sector obrero en Colombia comenzaba a gestarse dentro de sus mismas organizaciones en la lucha por los trabajadores y las posibles injusticias que los inversionistas extranjeros realizaban con ellos, quizás apoyados de manera directa o indirecta por el gobierno mediante sus leyes aprobadas.

Debido a esto, el estudio que se elabora en estas páginas tiene un carácter histórico de las relaciones internacionales, que, bajo la titularidad de política exterior, se enmarca en un principio como base, en el estudio de la Historia Diplomática, como ciencia auxiliar y base del estudio de las Relaciones Internacionales.

Asimismo esta investigación se muestra como un análisis de la política exterior colombiana, pero determinada por los factores que influenciaron las estrategias en el posicionamiento de Colombia frente al Sistema Internacional, con situaciones coyunturales al interior del Estado como los partidos políticos, las políticas económicas y la sociedad en general.

Esto entonces, se desarrollará bajo el marco referencial de la Historia de las Relaciones Internacionales que, según lo planteado por Rafat Ghotme, es entendida como el estudio de las explicaciones que causan una situación conflictiva, -o la alteración y evolución- en el curso de las relaciones entre los pueblos y los estados; incluye, por tanto, los acontecimientos y las minuciosas negociaciones que devela el horizonte de las cancillerías, la conducción de la guerra y la actuación de los hombres y mujeres que materializan la política exterior de sus estados nacionales. (2007).

Esta misma visión de los horizontes de las cancillerías, que enaltece el papel de los líderes diplomáticos de los Estados, conlleva a que se analicen de manera descriptiva los hechos ocurridos en torno a la actividad diplomática como tal, y el papel negociador de los plenipotenciarios frente a la solución de situaciones, tales como las fronteras.

De igual modo esta discusión de estudio frente a la Historia de las Relaciones Internacionales, hace necesaria la remisión a la misma historia diplomática o entre gobiernos, para que se describan los asuntos políticos en estas relaciones y como la conducción de la política exterior se determina hasta por la condición personal del diplomático en cuestión, que el mismo internacionalista Ghotme (2007), citando al historiador Luis Otero, describe el tipo perfecto de diplomático como: alto, delgado, mirada suave, porte distinguido. De gran ilustración y feliz memoria, atractivo en los salones, los liceos y los parlamentos.

Esta historia diplomática sirve de base también, para poder determinar el comportamiento de la política exterior como tal, y a su vez relata las situaciones que el mismo gobierno tuvo que sobrellevar para poder ejecutar sus propósitos centrales y lograr cumplir sus objetivos y metas propuestas.

Por tal razón el estudio mismo de la historia diplomática, enmarcado en la situación de análisis y de decisiones de la política exterior, y basados en la insustituible objetividad del documento (anales diplomáticos), estas obras diseñan una historia hecha por hombres de Estado o héroes y cancilleres, quienes

conducen sociedades con el solo prurito de su genio, virtudes y errores. (Ghotme, 2007).

Todos estos comportamientos estudiados por la historia diplomática, enunciados y vistos como determinantes en el momento de comprender la historia de las relaciones internacionales bajo los preceptos de la política exterior colombiana, se sustentan aún más y como gran espectro de marco referencial dentro del concepto de las “fuerzas profundas” de las que habla el francés Pierre Renouvin; fuerzas motivantes y modeladoras de la actuación exterior, y que lo que se hace es estudiar “las sociedades humanas en función del medio geográfico, las condiciones de vida material, las estructuras económicas y sus cambios, los caracteres de las civilizaciones” (Renouvin, 1960, p. X).

De ahí entonces que la misma visión de la historia de las relaciones internacionales plantea la misión de poder destacar aquello motivantes internos de los gobiernos y Estados para poder dar dirección y rumbo a la política exterior, así como también comprender y abarcar un “entorno” de variables que se tienen en cuenta para poder llevar a cabo una situación de política exterior. Puede decirse que se tendrán en cuenta situaciones subjetivas irracionales, para llegar a las decisiones objetivas racionales.

Es esta misma política exterior colombiana en los albores del siglo XX, la que conlleva a que se tomen situaciones paternalistas, así como condiciones claras de personalidades y gustos, pero que también, hace ver a unos intereses nacionales como solucionadores de los desafíos planteados, y más aún cuando se llega a un Siglo que debe remediar en cierto modo los rezagos del pasado.

Así que la dirección de la política externa del Estado colombiano, entonces, tiene un rumbo ascensional, positivista, por medio de los actos de los hombres políticos y motivada por el espíritu del legalismo-civilismo. (Ghotme, 2007).

De ahí entonces que la presente investigación se enmarcara bajo una metodología de carácter histórico en torno a descripción y análisis de hechos que determinaron el comportamiento de los actores en momentos coyunturales.

Esta descripción de hechos, implica el determinar las características de la política exterior de Colombia frente a los acontecimientos que ocurrían tanto al

interior como al exterior de sus fronteras, influenciando así el comportamiento de sus actuaciones y de sus políticas internas, como a su vez su posicionamiento dentro del marco internacional.

Esta sucesión de hechos no solo se limita a realizar una cronología exacta y seguida de los acontecimientos, sino por el contrario un análisis político frente a las decisiones adoptadas, y su actuación en el sistema internacional, así como con los actores involucrados en las decisiones a nivel nacional.

Es importante resaltar que el papel de las instituciones es muy importante dentro de la determinación de las características de la Política Exterior de Colombia a principios del Siglo XX, como factor de influencia y regulador del comportamiento del Estado frente a su comportamiento en el Sistema Internacional.

Bajo esta metodología histórica se puede articular las evidencias empíricas que la historia muestra, con el comportamiento de Colombia y otros Estados involucrados, para poder unirlos con los aspectos teóricos.

No obstante que dentro de esta metodología se pretende entonces determinar la influencia de diferentes factores en la formulación de la política exterior colombiana a comienzos del Siglo XX. De ahí que se vislumbra en esta pretensión la idea de poder entender un proceso de decisiones de la política exterior colombiana a partir de ciertos aspectos de la política interna y del contexto en general que se vivía para la época en el sistema político colombiano.

Así también que al poder entender estas principales características de la política interna colombiana, se busca también determinar la influencia de diferentes actores, así como de instituciones que influenciaron, y más que eso, determinaron con sus actuaciones la toma de decisión en la formulación de la política exterior.

A su vez también se busca analizar las estrategias del comportamiento de la política exterior colombiana, para lograr un posicionamiento y una consolidación con los Estados vecinos y la influencia directa hacia y desde Estados Unidos.

Estas ideas que se pretenden establecer para poder desarrollar metodológicamente esta investigación, partirán en primera instancia del esbozo

general del marco teórico-referencial de este trabajo, partiendo de esa misma historia de las Relaciones Internacionales, con la historia diplomática y su comportamiento frente a las relaciones entre los gobiernos, que basa su decisión racional de política exterior en modelos de toma de decisiones, donde agentes irracionales participan e influyen en estas decisiones finales.

Seguidamente se abordará puntualmente la relación entre Colombia y Estados Unidos debido al hecho trascendental de la separación de Panamá y la reacción por parte del gobierno colombiano frente a esta situación, describiendo el papel de los plenipotenciarios y diplomáticos en la solución de esta misma, mediante firmas de tratados y arreglos políticos.

Finalmente se tratarán las relaciones entre los países vecinos de Colombia, básicamente en lo que concierne a la solución de fronteras que se venían presentando por los rezagos mismos del siglo XIX, y como el direccionamiento del gobierno central buscaba esta organización, más aún después de la separación de Panamá.

Se hace entonces evidente que la pretensión principal de este análisis investigativo se enmarca en el mismo inicio del siglo XX, hasta la finalización del gobierno organizador y tildado de dictatorial del General Rafael Reyes.



# **CAPITULO 1.**

## **MARCO TEÓRICO**

El sustento teórico de esta investigación se encuentra bajo preceptos exclusivos de la Historia de las Relaciones Internacionales, es decir, un estudio histórico, que concentrará la recopilación de hechos y acontecimientos, sin llegar a crear un análisis político, propio de las Relaciones Internacionales. Pierre Renouvin, en su texto de Historia de las Relaciones Internacionales, hace un gran énfasis en que, la historia diplomática tiene gran relevancia en el estudio previo de la propia historia de las relaciones internacionales, que el estudio sobre el papel desempeñado por los Hombres de Estado, ministros y sus colaboradores, son de principal aporte y predilección para comenzar el estudio en forma.

El análisis de las fuerzas profundas dentro del estudio de la historia de las relaciones internacionales, es un punto de vista fundamental para estudiar “las sociedades humanas en función del medio geográfico, las condiciones de vida material, las estructuras económicas y sus cambios, los caracteres de las civilizaciones” (Renouvin, 1960, p.X). Es así como se estudia básicamente, desde el marco histórico, la historia de las relaciones entre los Estados y los pueblos. El estudio histórico de las relaciones internacionales, principalmente busca enmarcarse en el seguimiento del análisis de la historia general, es decir historia económica y social, historia de las ideas y de las instituciones.

Así que, aunque este marco de la historia de las Relaciones Internacionales, se haya visto enmarcada por el paradigma estatocéntrico, en donde el Estado seguía prevaleciendo entre los actores de la disciplina, estas denominadas fuerzas profundas entran a ayudar al método clásico de investigación, pero que ayudaran en exclusividad a la explicación del papel estatal dentro del quehacer histórico. Así como plantea Merle, que a pesar de la ampliación del campo de investigación y la renovación de los métodos, entre los historiadores de las relaciones internacionales la hipótesis fundamental continúa manteniendo que los Estados son los actores principales. (Pereira, 2009, p. 18).

Se establecen entonces los criterios de análisis de la política exterior colombiana, que hace relación directa a la decisión tomada por el Estado como tal, y que se demuestra de esa manera frente al sistema, además que se busca es un posicionamiento dentro del mismo, y más aún cuando comienza a vislumbrarse un protagonismo en la región de una potencia que busca sus aliados.

Las fuerzas profundas son tenidas en cuenta dentro de este estudio de historia de las Relaciones Internacionales, ya que entran a ayudar a analizar el comportamiento como tal del Estado y sus “motivaciones” para tomar estas decisiones. Así que Juan Carlos Pereira (2009) afirma, basado en lo expuesto por Thobie que el Estado en definitiva se encontraba por encima de las fuerzas profundas. Sin embargo, las fuerzas profundas habían transformado la relación del historiador con la historia de las relaciones internacionales y abierto a los investigadores nuevos horizontes.

En síntesis lo que plantea Renouvin frente a las fuerzas profundas es por una vertiente de la investigación histórica que estudia las sociedades humanas en función del medio geográfico, las condiciones de la vida material, las estructuras económicas y sus cambios, los caracteres de las civilizaciones. (1960), que es finalmente a lo que él denomina como las fuerzas subyacentes o movimientos profundos.

De tal forma que Rafat Ghotme (2007) en torno a la discusión de la influencia de las mismas fuerzas profundas sobre la actuación de los líderes de los Estados, y basándose en lo planteado por Renouvin, sugiere que las fuerzas profundas no debieran desvirtuar la actuación decisiva de los hombres/mujeres de estado, puesto que son ellos quienes le imprimen el impulso a los hechos relevantes de la sociedad y los Estados. Sin pretender alargar más el viejo debate sobre qué determina a qué (si la estructura al hombre/mujer, o a la inversa), solo basta con decir que si bien los/las grandes hombres/mujeres encargados de diseñar la política exterior suelen estar convencidos que dominan el curso del acontecer histórico –pese a que no sea el hecho-, es más aceptado que esos

personales puedan dan curso a una o más formas posibles de solución política como consecuencia de algún acontecimiento histórico inevitable.

Pero más allá de esa tendencia a la explicación y utilización de las fuerzas profundas dentro de la historia de las relaciones internacionales, este mismo estudio historiográfico, y este método de estudio ocupa también en su análisis el papel de la historia diplomática dentro del gran campo de la historia de las relaciones internacionales, debido a ese seguimiento de los tratados y de las actuaciones de los asesores diplomáticos como representantes políticos de los gobiernos, asumiendo también que esta historia diplomática ha ayudado al estudio internacional y sirvió de partida para llegar quizás a consolidar un método dentro de la misma historia de las relaciones internacionales.

Así que la historia diplomática, como soporte de esta estructura investigativa de la política exterior colombiana, va a mostrar dentro de su análisis una reconstrucción de los acontecimientos políticos y diplomáticos de acuerdo con su curso cronológico, así como también por un relato más descriptivo que analítico y por una fundamentación científica amparada en la objetividad del documento diplomático, principio y fin en la tarea del historiador. (Pereira, 2009, p. 19).

De acuerdo a esto, es esa misma historia diplomática aquella que ayuda a determinar los factores que motivaron en momentos la actuación exterior del Estado hacia los otros, y más aún en donde se determina que el papel de los hacedores de la diplomacia, con sus propios matices políticos, juzgaban sus actuaciones por sus propios convencimientos y situaciones políticas.

De ahí que según Pierre Renouvin, se admite que la evolución entre los estados depende, sobre todo, de los puntos de vista personales de estos hombres, de sus caracteres, de sus habilidades o de sus errores. En resumen, se toma el horizonte de las cancillerías. (1960). Es decir que la misma actuación racional de la política exterior de los Estados, se analiza desde una visión política, pero que se influencia por el papel gubernamental de decisión que presta la

organización interna misma del gobierno en su determinación e influencia de las relaciones exteriores.

Por tal razón el estudio mismo de la historia diplomática, enmarcado en la situación de análisis y de decisiones de la política exterior, y basados en la insustituible objetividad del documento (anales diplomáticos), estas obras diseñan una historia hecha por hombres de estado o héroes y cancilleres, quienes conducen sociedades con el solo prurito de su genio, virtudes y errores. (Ghotme, 2007, p.40)

De tal manera que esas mismas narraciones enmarcadas dentro del estudio de la historia diplomática conllevan a vislumbrar esas fuerzas determinadoras de la actuación exterior de los Estados y de su comportamiento en el ejercicio de la política exterior, para este caso, colombiana. Son estos líderes estatales, los que diseñan en últimas una historia debido a sus actuaciones; donde éstas, ya sean vistas como aciertos o fallas, determinan de manera directa el accionar de la política exterior, estrechamente ligada también a la política interna como se pretende vislumbrar más adelante.

Es así como la historia diplomática cree en la influencia primordial de los hombres. No solo de esos hombres de Estado, muy raros, que desvían el curso del destino, sino también de aquellos que piensan dirigir los acontecimientos, sin darse cuenta siquiera de que no los dominan. Es evidente que los límites dentro de los cuales se ejerce su acción son trazados por el juego de las fuerzas profundas. (Renouvin, 1960, p. XI).

El estudio de la política exterior colombiana, y bajo un matiz de historia diplomática, se ha realizado mediante los relatos y crónicas de los encargados de la diplomacia colombiana a través de los tiempos, tales como Alfredo Vásquez Carrizosa, Raimundo Rivas, Germán Cavelier y ex presidentes de la República. De acuerdo al marco temporal de la investigación, es importante resaltar figuras destacadas dentro de la diplomacia colombiana, así como su injerencia dentro de

la formulación de política exterior, como Marco Fidel Suárez, Rafael Reyes, Enrique Olaya Herrera, entre otros.

Debido a esta situación de análisis de la política exterior colombiana, y enmarcados en la línea de historia de las relaciones internacionales con el soporte de la historia diplomática, es importante abordar el papel de la misma “decisión” en torno a la política exterior, desagregando los factores teóricos que motivan a la formulación de una política como tal y los determinantes que conllevan a la ejecución de la misma en el posicionamiento del Estado dentro del mismo Sistema Internacional.

Es claro que estas mismas decisiones que se adoptan en la política exterior hacen referencia a una visión clásica del comportamiento de la política internacional en torno a la actuación estatal, debido a la misma visión estatocéntrica que ha estudiado las relaciones internacionales desde su mismo nacimiento. De igual modo esta acepción clásica de la decisión estatal, y en cuanto al estudio de la política exterior, ponía énfasis en sus imperativos contextuales –los desafíos históricos, geográficos, económicos y políticos a los cuales debía responder dentro de una concepción casi determinista- suponiendo un estado monolítico inspirado en una visión más o menos clara del interés nacional y guiado por un solo propósito (la seguridad). (Wilhelmy, 1988, p. 53).

De tal modo que esa misma situación de la formulación de la política exterior se logra matizar con esos preceptos clásicos estatales en torno a la búsqueda de objetivos claros basados en los intereses nacionales, situación que puede verse clara en los albores del mismo Siglo XX para la política exterior colombiana, que buscaba un posicionamiento y un “ajuste” a su papel tanto interno como externo, ya que a su vez destacaba esa misma visión de fortalecimiento de la misma acción diplomática en nombre de los intereses nacionales, traducidos por el gobierno de turno y bajo lineamientos de aseguramiento de situaciones que no volviesen a repetirse, como lo ocurrido con Panamá.

Pero a su vez, esa misma decisión de la política exterior no puede verse como una acción deliberada simplemente de un ente denominado Estado, que en la cabeza de un gobierno ejecuta y planea racionalmente las “mejores decisiones” para adentrarse al Sistema Internacional. Es entonces cuando se determina que ese mismo gobierno no son más que personas que actúan y toman las decisiones en nombre del Estado, es decir que la visión clásica se seguirá manteniendo pero reconociéndose que estas decisiones hacen parte de un mismo proceso social para justificar el papel estatal y su acción exterior.

Así pues que en materia de decisiones de la política exterior, Wilhelmy (1988) afirma que el estado se encarna en los que toman las decisiones. Este importante cambio conlleva las siguientes implicaciones: 1) la presunción de que la política internacional consiste en decisiones adoptadas por grupos o personas y representa una conducta que debe ser explicada como tal; 2) la definición de la situación como una función central de los que toman las decisiones y como un concepto clave en el análisis de la política exterior, que le imprime un elemento subjetivo muy diferente de la supuesta objetividad de los imperativos contextuales y 3) el descubrimiento de que existen fuerzas internas de la política exterior, es decir, que ésta es el resultado de un juego en que intervienen diversos organismos del estado y varios grupos de interés.

Todo esto apunta a reafirmar el supuesto de esta investigación, en torno a mostrar la influencia de los factores internos de la política colombiana a los inicios del Siglo XX y su total repercusión en las actuaciones exteriores por parte de los representantes del Estado frente a las misivas y ajustes de situaciones legales, fronterizas y de tratados de amistad.

Graham Allison reúne todas estas nuevas posturas del análisis de las decisiones en política exterior, basadas en posturas clásicas del papel estatal, pero motivado por las nuevas participaciones de nuevas variables en la decisión final de la misma política exterior, y acudiendo a la necesidad de poder establecer cuál es el grado de participación de cada uno de éstas, partiendo de la misma

condición de la política interna y de posibles actuaciones tanto objetivas como subjetivas en la decisión final de tipo racional.

De ahí que el mismo Allison asegura que los acontecimientos en la esfera de los asuntos internacionales aparecen como acciones elegidas por la nación o el gobierno nacional. Los gobiernos eligen la acción que maximiza ciertos fines u objetivos estratégicos. Las soluciones a los problemas estratégicos son las categorías fundamentales a partir de las cuales el analista percibe lo que debe ser explicado. (1971, p. 65).

Esta decisión que conlleva a la formulación de la política exterior como tal por parte del Estado o Gobierno (no diferenciados para Allison), y que se sostiene en el precepto de ser la mejor decisión, por ser racional y estar basada en la situación del análisis costo – beneficio, parte del apoyo e información, que puede ser leída como influencia por parte de esos actores organizacionales que están a la subordinación del gobierno y que facilitan la información que el Estado necesita para formular la política exterior. Lo que se pretende entonces es mirar como esas decisiones finales por parte del Estado, son adoptadas por una serie de injerencias, opiniones, informaciones y “sentimientos” que los actores internos puedan ejercer sobre la racionalidad del mismo.

Así pues que esa misma participación de los otros actores, denominados organizacionales, es clara en el manejo de la información que el mismo gobierno solicita para emanar una política objetiva y coherente, que cumpla con las expectativas claras de vislumbrarse como la mejor, de ahí que “las decisiones gubernamentales se sustentan en rutinas organizacionales” (Allison, 1971).

De igual modo estas mismas organizaciones, como las llama Allison, elaboran y envían la información procesada (outputs) al mismo gobierno central para que adopte la política exterior deseada, pero información que se sesga y se limita exclusivamente a la función específica que cumple esta organización dentro de la jerarquía del gobierno.

A su vez esta misma situación de la adopción de una decisión final de la política exterior, también se alega en la participación de algunos actores (jugadores para Allison), que no se encuentran en la subordinación del gobierno, sino que juegan en un campo estratégico fundamental de la acción gubernamental, mediante la injerencia de sus propios fines subjetivos, pero que pueden ser desarrollados y vistos como intereses primordiales por los cuales, el Estado racionalmente puede aprehenderlos y tomarlos para su decisión racional. Esta injerencia de los jugadores finalmente se traducen en la injerencia tanto de actores individuales como grupales que juegan dentro de un marco amplio, pero que se muestran e intervienen de manera diversa o mezclada para la elección central de las decisiones, a partir de sus propias necesidades.

Así que la determinación misma de la política exterior como “decisión” se plasma en estas variables propuestas por Allison que se denominan modelos y que se resumen en:

1. El modelo clásico basado en el comportamiento de un actor racional, las opciones políticas son consideradas como decisiones teleológicas de un gobierno completamente unificado, fundadas en la estimación de los medios adecuados para alcanzar objetivos perfectamente claros, como los que adoptaría el estadista ideal de Morgenthau, al considerar las acciones que requiere el interés nacional en un momento determinado.
2. El otro modelo centra el análisis en el proceso organizacional y no define tanto la política exterior en términos de una opción deliberada adoptada por un actor unitario sino más bien como el resultado de la interacción entre diversas organizaciones gubernamentales coordinadas por sus líderes.
3. El tercer modelo que pretende estudiar más cerca la política burocrática, parte del anterior, pero en lugar de presumir que los líderes de un gobierno controlan las relaciones entre sus diversas agencias, supone que las decisiones de política son el resultado de una intensa competencia entre ellas, y no son susceptibles de encuadrarse dentro de un plan estratégico, sino que reflejan las percepciones contrapuestas acerca del interés



nacional y los discrepantes objetivos personales de quienes las dirigen (Wilhelmy, 1988, p. 52).

En síntesis estos modelos explican el papel de construcción de la decisión final que el Estado toma como su política exterior, discriminado en tres modelos, que aportan a la decisión final, que es en últimas y de forma exclusiva el Estado quien la adopta, basándose en una visión clásica, pero acertada para esta investigación, no sin decir que son los otros dos modelos las bases para adoptar decisiones, y es donde se afirma que estos tres modelos no pueden trabajar de forma separada, sino más bien en conjunto; eso si cada uno con sus aportes subjetivos que es a lo que lleva finalmente el líder del Estado en la revisión historiográfica a decir si ha sido un acierto o un fallo esa decisión de la política exterior. Subjetividades y acciones internas que determinan las relaciones internacionales de un Estado.

Y así por último dentro del bagaje del sustento teórico de esta visión de la política exterior colombiana en los inicios del siglo XX, cabe resaltar el papel de la Teoría del Institucionalismo Neoliberal, en donde Keohane exalta que hay un énfasis en los efectos que tienen las prácticas e instituciones internacionales sobre la conducta estatal, así como la relevancia de instituciones y regímenes internacionales creados por los seres humanos, sosteniendo –de modo coherente con la tradición liberal- que distintas condiciones sistémicas y, en concreto, diversos grados de institucionalización del sistema llevarán a los Estados a definir de manera diferente sus propios intereses y afectarán a los incentivos que motivan sus acciones (Sodupe, 2003, p. 121). Este planteamiento se enmarca dentro de la investigación en el sentido de poder resaltar el papel de las instituciones y como influenciaron el comportamiento del Estado frente a las situaciones coyunturales.”.

De lo anterior es importante resaltar que Estados Unidos comenzaba a tener una hegemonía dentro del Sistema Internacional, y más aún en la región, por el gran flujo de capitales que llegaban provenientes de este Estado, fueran privados o no. Por tal razón, la relación bilateral entre Colombia y Estados Unidos, no solo necesitaba de una política exterior de *Responde Pollum* por parte de Colombia, sino que, como lo menciona el análisis de la teoría, los autores neoliberales reconocen

que la hegemonía lleva implícita funciones que faciliten la cooperación, aunque esta adopte una forma asimétrica. También reconocen que el Estado dominante puede decidir reforzar la cooperación mediante la creación de regímenes que respondan a su concepción de lo que debe ser el orden internacional (Sodupe, 2003, p. 124).

De igual manera es importante resaltar que los partidos políticos tradicionales de Colombia, liberal y conservador, tuvieron una marcada influencia dentro de las políticas adoptadas, tanto interna como externamente, y que bajo un marco teórico, los neoliberales añaden las ideas como una variable sistémica, fruto de las interacciones de los Estados (Sodupe, 2000: 126), así entonces la acción del Estado colombiano se materializó también en torno a las ideas de los partidos políticos y sus adeptos.

Es decir que básicamente el punto de partida de esta investigación puede basarse en el concepto de cooperación y de búsqueda de estrategias para lograr mantener un papel crucial en el plano internacional, es decir que la política exterior colombiana se direccionó hacia un comportamiento de búsqueda de ayuda, de colaboración con los otros Estados y de determinar que actores fundamentales en la vida política del país determinaron las estrategias de la política exterior, influenciada por la situación coyuntural a nivel internacional.

Por tal razón, Keohane expone que los agentes deben tener algunos intereses mutuos; es decir, deben obtener beneficios potenciales de su cooperación. En ausencia de intereses mutuos, la perspectiva neoliberal de la cooperación internacional sería tan carente de importancia como una teoría neoclásica del comercio internacional en un mundo sin ganancias potenciales a partir del comercio. Una teoría exitosa de la cooperación, en consecuencia, debe tomar en cuenta los efectos de las instituciones (1993, p. 15).

## **CAPITULO 2**

### **COLOMBIA Y ESTADOS UNIDOS FRENTE A LA SEPARACIÓN DE PANAMÁ**

El desarrollo de la política exterior colombiana para inicios del siglo XX, y mejor aún, su misma formulación, comenzó a marcarse por las mismas relaciones que se sostuvieron con Estados Unidos, frente a situaciones tales como el canal de Panamá, el proceso de industrialización y las cuestiones fronterizas. Estas relaciones entre Colombia y Estados Unidos fueron en momentos de cordialidad, pero al mismo tiempo de tensión y fuertes para definir situaciones, pero siempre a la cabeza de los representantes de los respectivos gobiernos.

El hecho de la separación de Panamá en 1903, creó un conflicto que afectó las relaciones, tradicionalmente muy buenas, entre Colombia y Estados Unidos, precisamente en momentos en que se consolidaba la presencia de este último país en Centroamérica y el Caribe (Cepeda y Pardo, 1998, p.9). Es entonces la primera variable que se comienza a tejer dentro de la formulación de la política exterior colombiana frente a su comportamiento con Estados Unidos en el contexto internacional.

La política exterior colombiana comenzaba a dar un viraje hacia el fortalecimiento de las relaciones bilaterales, y más aún posterior a la separación de Panamá, pero que había también venido como antecedente de este hecho con las comisiones enviadas por parte del gobierno colombiano a Estados Unidos, para tratar temas relacionados con el Istmo.

Las relaciones cordiales entre los gobiernos de Estados Unidos y Colombia, se mantenían por parte de este último para que el Canal interoceánico que se pretendía construir, pasara por el territorio colombiano de Panamá. La compañía francesa que había hecho los estudios previos para dicha construcción, no se encontraba en óptimas condiciones económicas, y por mas pactos de prórrogas a la misma, por parte del gobierno colombiano, se veía que no iba a poder construirlo, por tal razón, el recién posesionado Presidente José Manuel

Marroquín, gracias a un golpe de Estado al presidente Sanclemente, envía la misión diplomática a Washington para hacer el respectivo *lobby* y convencer al gobierno estadounidense de construir un canal por Panamá, y no por Nicaragua, como pretendía también el gobierno de este país centroamericano. Que tan paradójico resultaría esta misiva, ya que finalmente se construirá un canal por el Istmo, pero ya no en territorio colombiano.

Es evidente el deseo de la política exterior colombiana en poder adoptar unas relaciones amistosas y estrechas con Estados Unidos, que venía de un siglo de expansiones al interior de su territorio, y que para inicios de este siglo era gobernado por el Presidente Theodore Roosevelt, que en palabras de Rivas (1961) caracterizado por su ánimo imperialista, su mano férrea de expandir las fronteras sin importar soberanías de otros Estados, y en este caso de una República del Caribe, a partir de la doctrina del Destino Manifiesto.

Las legaciones enviadas a Washington debían estar en constante comunicación con el gobierno colombiano, ya que ninguna decisión se debía tomar sin consentimiento de éste; pero las realidades eran otras al interior de las misiones, la primera liderada por el Ministro Carlos Martínez Silva, quien tuvo que sobrellevar las situaciones de firmas de pactos como el Hay – Pauncefote, entre Estados Unidos e Inglaterra, buscando una autonomía para Estados Unidos en pro de los beneficios que traería la construcción del Canal, así como de la seguridad del mismo y de la decisión de no invitar a otras naciones para hacer parte de este plan.

El Dr. Martínez Silva debía actuar en nombre de Colombia, que pensaba desde Bogotá, que la construcción del canal lo beneficiaría, y que Estados Unidos iba a estar en cooperación constante, pero como menciona Raimundo Rivas, desde el principio de su misión en los Estados Unidos se dio cuenta el doctor Martínez Silva de que el pueblo estadounidense, en lo general favorable a que se adoptase la vía de Nicaragua, estaba resuelto a que el canal se abriera con capital americano, en terreno americano, y bajo dirección americana.(1961, p.582). Por lo anterior, Martínez Silva actuó en ocasiones, ajeno a los designios del gobierno de

Marroquín, que buscaba una construcción del Canal pero sin muchas prebendas para Estados Unidos, contrario a lo que se pensaba en Washington, y lo que evidencio Martínez Silva en estas negociaciones, atreviéndose a asegurar que se construyera el Canal por territorio colombiano sin ninguna otra opción, mientras que en Colombia se seguía a la espera de más estudios para ver si era viable esta construcción, mientras que Nicaragua ganaba terreno en las negociaciones.

Lo que se puede inferir de estas situaciones es que Martínez Silva vio que la situación de Colombia no era otra que poder sobrellevar las decisiones de Estados Unidos frente al canal, y que finalmente lo que importaba era la construcción del mismo, para tener unos beneficios, mínimos, pero tenerlos por parte de Colombia, y que frente al contexto y las situaciones evidenciadas en Estados Unidos bajo los deseos de Roosevelt , Colombia enfrentaba un magno problema, y se predijo la eventualidad de que la administración imperialista de Roosevelt –aprovechando el descontento de los panameños si no se celebra el tratado para abrir por su territorio la comunicación interoceánica y que aplaudían sus gestiones para llegar a un resultado definitivo-, fomentara en el Istmo un movimiento separatista. Proféticamente manifestó que si Colombia quería el Canal por Panamá, era necesario hacer concesiones a los Estados Unidos, y que por si un sentimiento patriótico exagerado no se hacían esas concesiones, esa nación haría el canal por sobre los colombianos. (Rivas, 1961, p.583)

La segunda misión fue encabezada por el Dr. José Vicente Concha, futuro Presidente de la República, debido a que el Presidente Marroquín pensaba que Martínez Silva había ofrecido muchas concesiones frente a la construcción del Canal, pero de verdad no sabía las pretensiones norteamericanas y se quería era evitar una separación dentro del territorio colombiano. El Dr. Concha también iba en nombre del gobierno, y no debía apartarse de estos ideales, pero enfrentó la situación similar a la de su antecesor en el gobierno de Estados Unidos, por tal razón no entró en choque directo con las pretensiones estadounidenses, sino que al encontrarse también en el medio de las situaciones, como negociador, debía prevalecer en primera instancia los intereses colombianos, y más aún por la

integridad del territorio al no dejar separar a Panamá por la posible no construcción del Canal, y por otro lado, los intereses de Estados Unidos en lograr como fuera su expansión imperialista, pero que no llegase a perjudicar a Colombia.

El representante de la legación diplomática por Colombia, Dr. Concha, quizás en medio de su trabajo como enviado directo del gobierno y de sus instrucciones, no pudo desconocer el trabajo hecho por su antecesor, Dr. Martínez Silva, y mejor aún, las situaciones que probablemente ocurrirían frente a estas negociaciones en lo concerniente a la ruta del canal, como se ha mencionado en líneas anteriores, por tal razón, el doctor José Vicente Concha, en efecto, se apartó, en el Memorándum presentado a la Secretaria de Estado (31 de marzo de 1902), de las instrucciones recibidas, especialmente en el punto de celebrar previamente con la Compañía del Canal un arreglo, exigiéndole la indemnización debida. A su juicio, era preciso pactar primero con los Estados Unidos, y demandar a su Gobierno tal indemnización, teniendo en cuenta, por otra parte, que ya el doctor Martínez Silva había autorizado por escrito al representante de dicha compañía para proponer al Gobierno americano la compra de la empresa, no siendo posible deshacer lo hecho. (Rivas, 1961, p.585).

El ideal de Colombia era que el Canal atravesara el territorio del Istmo de Panamá con el fin de poder obtener beneficios económicos y de reconocimiento dentro del marco del comercio, así como de poder ayudar a la nación norteamericana a poder cumplir sus intereses de poder tener ciertas influencias en algunos territorios del continente; pero mejor aún, facilitarle a Estados Unidos un espacio para que pudiera tener un control de zonas, con alguna presencia militar y poder facilitar el transporte comercial de éste, del Atlántico hacia el Pacífico. La política exterior colombiana se basó entonces en un único punto, que fue el del Canal de Panamá, y su relación de amistad y “cooperación” para poder obtener ganancias y beneficios mutuos. Pero como se ha mencionado, los dirigentes de las legaciones en Washington vislumbraron otros intereses por parte de Estados

Unidos, y tuvieron que alejarse un poco de las directrices del gobierno colombiano, pero sin desconocer los intereses de éste.

Frente a las negociaciones realizadas entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos, y cuya meta era la de construir el canal interoceánico por el territorio panameño, el gobierno de Roosevelt, a la cabeza del Secretario de Estado John Hay y junto con el Dr. José Vicente Concha, se comunican en abril de 1902 la decisión de construir el canal por Panamá, y se esperaba la autorización del congreso estadounidense para fijar los arreglos de posesión de la compañía del canal.

Por lo anterior en Junio de 1902 se proclama la ley Spooner en el Congreso de Estados Unidos, y en donde Raimundo Rivas expresa que por medio de la cual se autorizó al Presidente para adquirir por una suma no mayor de cuarenta millones (\$40.000.000.00) todos los derechos que la Compañía Francesa del Canal de Panamá tuviera en el Istmo de Panamá, inclusive las acciones del ferrocarril, siempre que pudiera obtenerse el título satisfactorio de todas las propiedades; para adquirir en Colombia, en nombre de los Estados Unidos, el dominio perpetuo de una faja de tierra de diez millas de ancho, del Mar Caribe al Pacifico, para construir, mantener perpetuamente, beneficiar y proteger en ella un canal para el paso de buques del mayor arqueo. (1961, p.586). Las condiciones se habían entonces pactado y lo que Colombia finalmente quería, podía verse cumplido; pero además esta ley obligaba que las condiciones de negociación se hicieran de forma rápida y eficaz, sino el Presidente Roosevelt podía tomar la determinación de construir el Canal por Nicaragua.

Se ve entonces el modo de presión que la nación americana imponía desde su mismo Congreso para poder construir el Canal, y Colombia cedía con el único hecho de poder beneficiarse de esta construcción y de poder sacar ventaja a Nicaragua frente a esta construcción. Lo único es que no recordaba el abandono en que tenía a Panamá y quien gobernaba Estados Unidos.

Asimismo y bajo otros parámetros de actuaciones en el siglo pasado, la intervención militar por parte del ejército norteamericano se hacía presente en el territorio panameño, cuestión que el gobierno colombiano reclamaba como importante para la preservación y seguridad del ferrocarril y sus rutas, que contribuirían al desarrollo del Canal, es decir que permitiría más presencia de las tropas en el territorio como signo quizás de ayuda y fortalecimiento de las relaciones basadas en la seguridad, que frente a lo ocurrido tiempo atrás en el Istmo, era necesaria esta presencia, pero que como lo menciona Eduardo Lemaitre “Concha no tuvo necesidad de hacer esa solicitud, porque, en realidad, ya aquello era clavo pasado, como que los marines norteamericanos se hallaban ya posesionados del ferrocarril interoceánico y habían notificado a ambos bandos en lucha que les impedirían armar camorra en esa línea”(1998, p.132).

La idea de poder controlar el Istmo ya estaba marcada por la influencia norteamericana, y mejor aún de tener una presencia militar con el fin de establecer un orden que apaciguara cualquier intento de sublevación en contra de la integridad de la construcción del canal, pero que ayudaría a la pronta revolución para lograr la independencia de Colombia y así poder influenciar en la formación del nuevo Estado y del control del tránsito del Canal, por parte de Estados Unidos. El destino manifiesto de los norteamericanos se evidenciaba cada vez más en el continente.

## **2.2 TRATADO HERRAN – HAY E INDEPENDENCIA DE PANAMA**

Los posibles desafíos a los que se enfrentaba la política exterior colombiana hacia Estados Unidos, se enmarcaba como se ha mencionado solamente en la cuestión del canal interoceánico que pasaría por el territorio panameño, y de las garantías e indemnizaciones que recibiría por parte de Estados Unidos. El gobierno colombiano emanaba directrices a la legación en Washington para poder llevar a cabo las negociaciones, y poder arrebatarse la idea a Nicaragua de construir un canal por su territorio. La idea finalmente se materializó con la Ley Spooner, pero hizo actuar a Colombia de manera rápida y quizás, sin tiempo a estudiar las propuestas, y en contra de los intereses como tal de la nación; pero



como definitivamente lo que se quería era que se construyera el canal, no había tampoco mucho de donde negociar, y más bajo las presiones apasionantes del Presidente Roosevelt frente a esta situación.

La política exterior colombiana se había formulado, y su actuación se había colocado en manos de los ministros plenipotenciarios que había enviado el gobierno para Estados Unidos; del Dr. Martínez Silva, pasando por el Dr. José Vicente Concha, hasta llegar al señor Tomas Herrán, quien había acompañado como secretario de la delegación a los dos anteriores. El Dr. Herrán actuara finalmente en las negociaciones con Estados Unidos y firmara el tratado que logra consolidar esas relaciones bilaterales. Hasta ahí, el objetivo de la formulación de la política exterior colombiana se había cumplido, pero bajo que parámetros y consecuencias para la integridad del territorio nacional.

Bajo las presiones tanto de Colombia con la cuestión de las indemnizaciones, y el acoso de la Ley Spooner, se firma el Tratado Herrán-Hay el 23 de enero de 1903 en el que se determinó el valor de la indemnización (diez millones de dólares) y solo una renta anual de \$250.000.00. Según sus estipulaciones principales. Colombia autorizaba el traspaso de los derechos en ella, a los Estados Unidos, que tendrían el derecho exclusivo para explotar, construir, conservar, dirigir y proteger dicho Canal y el Ferrocarril, y el uso y dirección por el termino de cien años, prorrogables a la exclusiva y absoluta opción de ellos, de una zona de terreno de cinco kilómetros de ancho a cada lado de la vía, así como el derecho para construir y mantener un puerto en cada extremo de la vía misma, y la utilización del rio Chagres y demás corrientes. El gobierno estadounidense reconocía la soberanía de Colombia sobre el territorio dentro del cual habrían de ejercerse sus derechos y privilegios. Se declaraban libres y francos los puertos terminales, incluyendo a Colón y Panamá.(Rivas, 1961, p.589).

Era evidente entonces que en la práctica de la Política Exterior Colombiana, se buscaba una influencia directa de Estados Unidos en la Zona del canal, pero más allá de eso, era la indemnización económica que quería el gobierno

colombiano, y obviamente la renta anual a la que se iba hacer partícipe. El tratado Herrán – Hay puede quizás catalogarse como el fin de una autonomía en lo que Colombia pensaba iba a ser suyo por estar en su territorio, y además, una evidencia de la pronta y exagerada necesidad de complacer al gobierno estadounidense y permitir muchas prebendas, como se pudo leer en los cien años que se permitieron de uso al canal.

Ni siquiera el gobierno actual de Colombia iba a ver los resultados propios del Canal, pero fue a lo que se jugaron en procura de los intereses políticos de algunos, y de la cooperación que se comenzaría entre estos dos Estados. Parafraseando al Dr. Raimundo Rivas, el tratado Herrán – Hay permitía que Colombia transportara sin ningún precio cualquier mercancía y que podía instalara medidas judiciales frente a otros nacionales, que no fueran estadounidenses. Así mismo la facilitación de puertos colombianos para buques que se emplearan en la construcción del canal y, como era de suponerse, una ayuda de fuerza militar.

Son asuntos de política interna lo que se sucedió tras la firma del tratado en mención, y más aún las reacciones que se suscitaron al interior de Colombia al no querer el congreso conservador colombiano aprobar dicho tratado tras las largas negociaciones que se habían hecho con el gobierno estadounidense. El papel entonces de las instituciones políticas, como lo es en este caso el del Congreso de la República, dio un giro a lo formulado por el gobierno colombiano, el congreso colombiano, bajo su legitimidad, no dio aval a estas negociaciones y echó en saco roto lo realizado en el marco internacional.

La institución política determinó la actuación del Estado, y motivó también la reacción por parte de Estados Unidos al enterarse de la no aprobación del mencionado tratado, como lo menciona en amenaza oficial Lemaitre, “Si Colombia ahora rechazara el tratado o retardara debidamente su ratificación, las relaciones amigables entre los dos países quedarían tan seriamente comprometidas, que nuestro Congreso, en el próximo invierno, podría tomar pasos que todo amigo de Colombia sentiría con pena”(1998, p.135).

El presidente Roosevelt estaba completamente indignado frente a la no aprobación del tratado por parte de Colombia, pero eso no iba a impedir que lograra su objetivo de poder construir el canal por territorio panameño. Ya las ideas de incitar a una revuelta separatista en Panamá pasaba por su mente y llegaba a sus oídos por parte de algunos personajes tales como Bunau Varilla y Basset Moore, quienes incitaron al gobierno norteamericano a apoyar la revuelta en Panamá en contra del gobierno colombiano.

Se había conformado una junta secreta, que comenzó a recibir el apoyo de Estados Unidos; dicha junta comenzó a convencer a los dirigentes políticos y militares de Panamá para que los apoyaran en contra de Colombia. Asimismo se había hablado con los dirigentes y empleados de la compañía del ferrocarril para que hicieran apoyo de contingencia frente a las tropas colombianas que estaban llegando a Panamá. Los colombianos son hechos prisioneros, y el Istmo se declara libre y separado de Colombia el 3 de Noviembre de 1903, siendo reconocido como Estado soberano el 6 de Noviembre por parte de Estados Unidos. Muy groso modo esto fue lo ocurrido frente a la separación de Panamá; ahora bien es fundamental seguir analizando la reacción frente a la política exterior colombiana con Estados Unidos.

Posterior a la separación de Panamá, y reconocido por parte de Estados Unidos este nuevo Estado libre e independiente, Colombia envía una misión diplomática para sentar una protesta formal frente a los hechos ocurridos; es de aclarar que esta misión no logro su cometido, ya la separación estaba dada, pero de igual manera plasmaron esta inconformidad alegando, como lo menciona Francisco Urrutia Holguín (1990), jurídicamente Colombia tenía todo el derecho de protestar por la actitud de los Estados Unidos porque entre otras cosas:

- a) Los Estados Unidos violaron las más elementales reglas de Derecho Internacional, al fomentar una revolución dentro de un Departamento de Colombia;
- b) Violaron igualmente los principios de reconocimiento de nuevos Estados aceptados en Derecho Internacional y según los cuales no se puede

reconocer independencia mientras exista un estado de lucha con la Metrópoli;

- c) Actuaron parcialmente al impedir el desembarque de las tropas colombianas;
- d) Violaron el Tratado de 1846, por medio del cual se habían comprometido a garantizar la soberanía de Colombia en el Istmo de Panamá.

Era evidente la molestia que Colombia sentía por la insurrección de Panamá y su proclama de independencia, bajo el auspicio de Estados Unidos, cuestión que a simple vista no era de esperar por parte de este Gobierno, debido a las buenas relaciones que se habían sostenido hasta el momento, pero también, no hay que dejar atrás, los intereses de Estados Unidos, y sus instituciones materializadas en la política exterior, que buscaban un establecimiento en la zona del Canal, y poder traer las industrias a esta lugar, y así comenzar dicha construcción. Lo anterior también quizás originado por la serie de inconvenientes en las negociaciones entre Estados Unidos y Colombia, bajo el Tratado Herrán – Hay, donde desde el mismo Presidente Roosevelt, se había manifestado de forma negativa por las actitudes colombianas.

Es claro entonces ver el papel de las instituciones colombianas como reguladoras e influenciadas en su política exterior, debido a que el Congreso colombiano fue quien finalmente por situaciones políticas y discusiones internas de partido, negaron el Tratado Herrán – Hay, y cambiaron el rumbo de la acción de la política exterior y su comportamiento frente a las relaciones con Estados Unidos. El quehacer de la política interna colombiana, y bajo preceptos del partido conservador, evidencian como quizás, las instituciones, y más aún, el Congreso como representación teórica de los intereses de la nación, determinan el quehacer de un posicionamiento internacional en torno a la política exterior.

La separación de Panamá dejó ver ese desacuerdo político en Colombia, y se aprovechó la situación de coyuntura para poder establecer intereses propios como comunes en el territorio panameño, por parte de Estados Unidos, y más aún por la idea del dinamismo que el mismo Canal interoceánico daría al nuevo Estado.

Es importante resaltar dentro de este escrito, las mismas relaciones que se suscitaron entre Colombia y Estados Unidos, y frente a la protesta hecha por parte de Colombia, el mismo Presidente Roosevelt, respondió, en palabras del Dr. Urrutia Holguín, mediante razones no jurídicas sino con razones políticas, así:

Roosevelt intento demostrar que Colombia había sido incapaz de mantener el orden en el Istmo desde la celebración del tratado de 1846. Luego de citar la serie de desórdenes en que los Estados Unidos hubieran de desembarcar fuerzas para mantener el orden, dijo que Colombia no odia imponer su autoridad en el Istmo sin la ayuda de los Estados Unidos. Increpo a Colombia que no hubiera aprobado el tratado Herrán – Hay en retribución de la ayuda armada de los Estados Unidos y sostuvo peregrinamente que el tratado de 1846 imponía a Colombia la obligación de permitir la construcción del canal, como obligación que se desprendía del tratado aun cuando no estuviera mencionado en él.(Cavelier, 1997, p.29).

Eran razones que se desprendían del descontento frente al Tratado Herrán – Hay, de la situación en que se encontraba Estados Unidos de poderse establecer en diferentes espacios geopolíticos del globo, y que facilitarían los intereses de la nación norteamericana para establecerse y crear sus puntos de beneficio. Además Estados Unidos estaría en próximos años ocupando el lugar de una potencia hegemónica dentro del Sistema.

Según el Dr. German Cavelier, y parafraseando sus ideas, Roosevelt y su respuesta a las protestas y descontentos colombianos, enfatizo en el malestar que se sentía en Panamá contra el gobierno colombiano, y que desencadenaría una revolución. Además de poderse abrogar el papel de defensores de los intereses panameños, no permitiendo el desembarco de tropas y así evitar hostilidades. Fue claro y enfático en afirmar que ningún funcionario de su gobierno había incitado a la revolución (1997, p.29).

De acuerdo a lo anterior, puede entonces deducirse que Estados Unidos no ayudo a la revolución en Panamá, ni directa ni indirectamente, pero como se ha venido mencionando, y se enfatiza, la presencia de buques norteamericanos en

Colón y Panamá, la negativa a transportar las tropas colombianas por el ferrocarril de aquella a esta ciudad, su pasividad ante el apresamiento de oficiales colombianos por los revolucionarios, la intimación hecha a mano armada a las tropas colombianas en Colon de que volvieran a Cartagena, son todos hechos que favorecieron activamente la revolución panameña en perjuicio de Colombia. La apariencia de neutralidad de los Estados Unidos carece de fundamento alguno. (Cavelier, 1997, p. 31).

La personalidad de los líderes influencia el direccionamiento de la política que se quiere llevar a cabo, y más aún en el campo internacional. Prueba de esto se evidencia en el papel del Presidente Theodore Roosevelt, quien con su personalidad fuerte, concreta y puntual, llevo a cabo el direccionamiento de la política estadounidense sin importar pasar por encima de los intereses de otros. Obviamente llevando en nombre de Estados Unidos la bandera de la salvación y protección, de la posibilidad de sacar adelante el ideal norteamericano de poder tener influencia en el mundo, mediante diferentes acciones, es decir su papel de policía mundial.

De acuerdo a lo anterior, se evidencia en lo que el mismo Roosevelt manifestó años después sobre la cuestión de Panamá, así: “la población de Panamá estaba de acuerdo en desear el Canal y en su propósito de hacer a un lado la dependencia de Colombia. Si ellos no se hubiesen insurreccionado, yo habría recomendado al Congreso tomar posesión del Istmo por la fuerza de las armas” (Urrutia, 1990, p.294).

### **2.3 RELACIONES POSTERIORES A LA SEPARACIÓN DE PANAMÁ**

Era evidente que las relaciones entre Colombia y Estados Unidos no se encontraban en los mejores términos, o como se llevaban antes de la separación de Panamá. Se notaba un descontento, y hasta quizás se podría afirmar una decepción por parte de las estrategias y de la actuación estadounidense en esta situación. Colombia finalizo formalmente el caso de Panamá mediante la nota diplomática de abril de 1904, donde se enmarcan los hechos cumplidos por parte

de Estados Unidos frente a lo pactado en el Tratado de 1846, cerrando así por completo esta discusión y la idea de reintegrar el Istmo al territorio colombiano.

No en vano, el papel del gobierno colombiano tuvo mucho que ver frente a lo ocurrido con Panamá, quizás el abandono y el tener relegado este territorio de las decisiones centrales de Bogotá; pero más allá de eso, la actitud pesimista del Presidente Marroquín y sus errores políticos, así como la situación de política interna de división en el partido conservador y de los congresistas, sumaron hechos para que se sucedieran las consecuencias ocurridas.

A partir de esto, se afirma en la historia diplomática que el Presidente Marroquín se encargó de definir personalmente la primera causa del fracaso colombiano: el conflicto y perplejidad en que yo me hallé no eran proporcionados ni a mis fuerzas ni a mis capacidades. A esta confesada incapacidad para dirigir el asunto del canal vino a añadirse la falta de un verdadero estadista frente al Ministerio de Relaciones Exteriores, puesto que desde 1901 hasta fines de 1903 solamente fueron nombrados dos ministros en propiedad, Uribe y Paúl, por muy cortos periodos, y el resto del tiempo el Ministerio fue dirigido otros ministros encargados transitoriamente del despacho. (Cavelier, 1997, p. 37).

El malestar al interior de la política colombiana se veía, y se podía vislumbrar un desorden dentro de la misma administración del Estado a la cabeza del Presidente; una serie de discusiones con los partidos y el descontento de la población frente a lo ocurrido, en este caso con Panamá. La situación se notaba densa y el cambio en el rumbo político se veía necesario. Las discusiones y las protestas hacia Estados Unidos por lo ocurrido con Panamá, se habían ya cerrado, y aunque Colombia manifestó su descontento y lo ratificó en sus respectivas notas diplomáticas, no se pudo hacer nada. Ahora la situación sería al interior del Estado y las políticas que se adoptarían.

En 1904 asume la presidencia de Colombia el General Rafael Reyes, quien perduraría hasta 1909, conociéndose este periodo como el “Quinquenio de Reyes”, quien se propuso llevar a cabo cambios significativos, en torno a una

administración, dejando atrás las cuestiones netamente políticas y llamando a una conciencia de paz. Por tal razón se manifiesta que la reconstrucción nacional se convirtió en la gran tarea del momento, para lo cual era imprescindible la imposición de la paz, no solo como urgencia espiritual para la población colombiana mentalmente fatigada, sino también como una necesidad política para la misma supervivencia y reproducción de las clases poseedoras. En el nuevo contexto ideológico, el orden y la autoridad dejaron de ser (por lo menos para un buen sector de la sociedad) valores justificables por si mismos para convertirse, más bien, en una condición para el progreso económico del país. (Vélez, 1998, p. 191).

Esa era entonces la situación interna que se comenzaba a vivir en el ámbito político de Colombia, y que el General Reyes debía afrontar para llevar adelante su estrategia administrativa y política tanto interna como externamente. Por tal razón el presidente Reyes nombró un nuevo Ministro de Relaciones Exteriores, Alfredo Vásquez Cobo, a quien encargo la misión de llegar a una solución en torno al honor y dignidad de la nación, pero al mismo tiempo, la reparación económica y material para Colombia; de igual forma la cuestión de los límites eran fundamentales para llegar a una solución completa de las circunstancias.

La cancillería colombiana envía al Dr. Enrique Cortés a Estados Unidos para que continúe con un proceso de negociación que se venía realizando con Estados Unidos. Estas negociaciones se realizaron en torno a la reanudación de unas amigables relaciones diplomáticas entre Colombia y Estados Unidos, además de poder aclarar las participaciones en lo concerniente al Canal y poder actuar de forma clara y sin miedo de cometer alguna falta.

Las negociaciones se establecieron en torno a leyes y convenios previamente establecidos antes de la separación de Panamá, sirviendo de base para las negociaciones y poder partir de algo que ya existía para quizás, hacerlo más justo y benéfico para los Estados. El canciller colombiano es cambiado, y asume como nuevo encargado de esta cartera el Dr. Francisco José Urrutia, quien



finalmente propicia las negociaciones, pero dejándolo en manos de quien venía desarrollándolas, es decir de Enrique Cortés.

Se comienzan entonces las negociaciones y se suscitan los tratados correspondientes entre Colombia - Estados Unidos y Colombia – Panamá. Los tratados se establecieron en torno a los puntos mencionados antes y con el fin de llegar a acuerdos entre las controversias ocurridas.

El tratado firmado entre Colombia y Estados Unidos, fue el Tratado Cortés – Root de 1909, que básicamente partía de la idea de mantener una mutua paz y sincera amistad entre los Estados, restableciéndose las relaciones diplomáticas normales; asimismo Colombia daba opción a Estados Unidos para que pudiera refugiar embarcaciones del Canal, así como la renuncia a las concesiones del ferrocarril. Básicamente en torno a lo que se planteó en el tratado, los Estados Unidos también hacían una serie de concesiones, que el Dr. Germán Cavelier plasma en su texto de Política Internacional, y grosso modo decía:

- Libertad de transporte por el Canal de tropas, materiales de guerra y buques
- Libertad de transporte de tropas por el ferrocarril de Panamá
- Igualdad de condiciones para importación en la zona del canal
- Reconocimiento de diez anualidades de \$250.000
- Fletes bajos para transporte de mercancías por la zona del canal(1997, p.87)

El sentido del Tratado daba la idea de poder restablecer las relaciones y de garantizar las ideas de paz que se había propuesto el presidente Reyes, y daba comienzo a esa solución de las situaciones ocurridas por la cuestión de Panamá.

Asimismo el Gobierno de Colombia consideraba importantes y convenientes las ventajas en punto a tránsito, importación y paso de productos de uno a otro mar. En cuanto a la compensación pecuniaria, quiso Colombia que se tuviera como retribución de Panamá a Colombia por hacerse ésta cargo de toda su deuda exterior, dejando libre de ella a Panamá, y no como compensación por el

reconocimiento de la nueva República (Cavelier, 1997, p.88). Que más de análisis, que lo planteado por el autor para dar a conocer la postura del gobierno colombiano.

Pero como la idea era la de poder llegar a establecer una paz que desde el gobierno de Bogotá se buscaba, Colombia entra también a negociaciones con Panamá, y firma también en 1909 el Tratado Cortés – Arosemena, que bajo los lineamientos del Ministro Urrutia, los artículos principales de este Tratado son los que determinan el reconocimiento de la nueva República por parte de Colombia, la suma que se nos paga por la exención de la responsabilidad de Panamá en el pago de nuestras deudas exterior e interior, la que determina los límites entre las dos Repúblicas y la que fija la opción de nacionalidad para los colombianos y panameños nacidos en el territorio de una de las dos Repúblicas antes del 3 de noviembre de 1903, y que en esta fecha residieran en el territorio de la otra. (Cavelier, 1997, p. 88)

Ya la idea de poder tener unas relaciones con la nueva Panamá, se vislumbraba y se debía, quizás con algún malestar, pero asumiendo la realidad, a este nuevo Estado, con el cual se debían fijar los límites. En este punto se discutió la demarcación de los límites territoriales, apelando a la ley de 1855 por parte de Colombia. Finalmente esta controversia se llegará a solucionar en el Tratado Urrutia – Thomson de 1914, aprobado en 1821 por Estados Unidos, y en el Tratado Vélez – Victoria de 1924.

Según el Dr. Urrutia Holguín (1990), la opinión pública colombiana improbó estos tratados porque de hecho reconocían la independencia de Panamá, pero dejando indeterminada una gran parte de la frontera de la nueva República, pues sólo se fijaba un trayecto del Cabo Tiburón a los altos de Aspave dejando toda la región de Juradó sometida a un arbitramento.

Quizás las situaciones diplomáticas se habían solucionado, y se llegaba de nuevo a unas relaciones pacíficas y sin molestias por parte de Colombia hacia Estados Unidos, quien finalmente será el punto de referencia para la formulación y

comportamiento de la política exterior colombiana, es decir, aún más se comienza a vislumbrar la doctrina del *Respice Pollum* que se establecerá formalmente años más adelante por el Presidente Marco Fidel Suarez.

## CAPITULO 3

### LA POLÍTICA EXTERIOR FRONTERIZA

La influencia en la toma de decisiones de la política exterior colombiana, se evidencia cada vez más en la serie de intereses quizás particulares que se querían plasmar en la misma determinación y comportamiento de Colombia frente al Sistema Internacional. Las relaciones que se venían restableciendo con Estados Unidos, indicaban que el ideal de Colombia era el de posicionarse en una arena internacional que la reconocía por la cuestión panameña.

Por tal razón, al ascender a la Primer Magistratura el General Rafael Reyes quiso dar a la política exterior de la República, con su dinamismo habitual, un gran impulso, principiando por tratar de resolver los conflictos sobre fronteras con las naciones limítrofes y, sobre todo, la cuestión de Panamá, que pesaba dolorosamente sobre el presente y el futuro de la nación colombiana (Rivas, 1961, p.610).

La situación era clara y firme a partir del gobierno de Reyes; la solución de problemas que se mantenían en coyuntura, y dejar atrás situaciones no tan fortuitas para Colombia como tal. La revitalización de la imagen colombiana en el extranjero era el punto clave de la política exterior de Colombia para los inicios ya del pleno siglo XX, además de poder entrar también, en la ola industrializadora que se comenzaba a vislumbrar, no en el mundo, sino en América Latina como tal.

El inicio entonces del Siglo XX para Colombia, en materia de su posicionamiento internacional, se enmarcaba en la revitalización primero de la estructura política interna, en donde se realizara una administración fuerte y organizadora, para poder rescatar la imagen de un Colombia respetuosa del Derecho Internacional, y garante de sus principios, por tal razón se comenzara a solucionar la cuestión de los límites, y poder internarse en el proceso industrializador que se vislumbraría en los inicios de los años veinte.

La situación de la enfermedad de la lepra en Colombia, sería determinante para el rescate de la legitimidad e imagen internacional del país. Situación que comienza a determinar la formulación de políticas internas que generen reacción

internacional, y que a partir de la regulación de los Lazaretos, hospitales o centros de enfermedades infecciosas, por parte del Gobierno como tal, generaría una aceptación internacional del Estado colombiano, además mostraba una preocupación por la cura de esta enfermedad, buscando así que la “mancha amarilla” que cubría al territorio en los mapamundis, se borrara.

El ideal de una mejora en la imagen internacional, y como resultado de las acciones emprendidas por el gobierno, entre otras la pacificación del país, atención oportuna al pago de los intereses de la deuda externa, permanente actividad en el extranjero de una especie de embajadores volantes – Uribe Uribe en el Cono Sur del continente americano y don Jorge Holguín como agente fiscal en Europa-, inteligente utilización de la mediación de gobiernos como los de México y España, atención al pago de las indemnizaciones decretadas a extranjeros reclamantes por perjuicios sufridos durante las guerras civiles (Vélez, 1998, p.204); evidenciaron unas rápidas modificaciones de la imagen internacional de Colombia, y mejor aún con las prebendas que se establecieron para el cuerpo diplomático extranjero en Colombia.

No en vano el “quinquenio” del General Reyes se había propuesto darle un viraje completo, no solo a la política interna y las discusiones que se llevaban en su seno, sino también en la situación internacional que se veía, como se mencionó, de intervención también inmediata, sin dejar de perder importancia dentro de la región. El papel de los embajadores fue fundamental en el desarrollo de estas misivas, y es donde puede evidenciarse, que no solo por un mandato del gobierno se realizaban las actividades, sino mejor aún, la caracterización de la personalidad de los individuos que lograban cumplir a cabalidad sus misiones.

No en vano el presidente Reyes, y parafraseando a Humberto Vélez, reunió en su gobierno al sector privado para sus decisiones, y mejor aún, un entendimiento directo del presidente con los grupos de presión, tales como las asociaciones de industriales y obreros, y las mismas juntas privadas de propietarios. Es donde aún más se enfatiza que la participación de los actores no gubernamentales, influenciaron las decisiones del Ejecutivo en torno a la política y direccionamiento de un Estado, adentrándose más en asuntos económicos en

búsqueda de la esperada industrialización, de ahí que Cepeda y Pardo (1998) afirmen que “Colombia se ha propuesto hacer menos de lo que puede, con el fin de asegurar el cumplimiento de sus objetivos económicos sin incurrir en altos riesgos”; y tal muestra de eso es la llamada recuperación de la imagen colombiana en el extranjero a inicios de Siglo, que “se impulsaba la creación de una organización bancaria con sesenta millones de francos, cuya sede sería la ciudad de Bogotá... y en 1907 el Nuevo Tiempo reprodujo un artículo de The Times de Londres en el que señalaba a Colombia como un campo propicio para las inversiones inglesas” (Vélez, 1998,p. 204).

El enfoque que se quería dar a la política exterior por entonces, era la de una estabilización por cualquier medio y de un reconocimiento y posicionamiento claro dentro de la arena internacional. La economía comienza entonces a ocupar un renglón dentro de la formulación de la misma, y se torna plenamente influenciante en las decisiones del gobierno colombiano, hasta llegar al punto de ser entendida la economía como la principal, sin desconocer lo que se había propuesto el Presidente Reyes de organizar las fronteras, insignia para la política exterior colombiana.

La figura política del Presidente Reyes significaba la idea del reordenamiento de un país dividido en partidos, maltratado por la Guerra de los Mil Días y la misma separación de Panamá; por eso el Quinquenio del General Reyes comenzó a tornarse de una manera radical en los cambios que se proponían y llego hasta a tildársele de dictadura por las medidas adoptadas. Lo anterior con el fin de evidenciar que la oposición política colombiana, enmarcada para la época en el Congreso de la Republica, y a la cabeza de Miguel Antonio Caro, influencio y direcciono las decisiones que se quería adoptar desde el gobierno central, y que en materia de los asuntos internacionales, no se pudieron llevar a un término deseado por el Presidente del Quinquenio. No se pretende adoptar una posición a favor o en contra, lo que se desea es evidenciar la importancia de los actores políticos internos como las Instituciones, y su determinación en la formulación, comportamiento y determinación de no solamente la política exterior en este caso, sino de la política en general

Por tal razón, un gobierno que, iniciado en agosto de 1904, se va a encontrar bastante desdibujado a principios de 1908 para terminar convirtiéndose en una experiencia política frustrada hacia mediados de 1909. Asimismo, la otra gran esperanza, estuvo constituida por el capital extranjero, para cuya afluencia masiva juzgaba básica una rápida normalización de las relaciones con los Estados Unidos. Pero con el desenlace del gobierno del Quinquenio, los inicios del siglo XX en Colombia –mediante una experiencia de modernización capitalista- se postergaron definitivamente para la década de los años veinte. (Vélez, 1998, p.214).

## **3.2 SITUACIONES FRONTERIZAS**

### **• 3.2.1 PERU**

Con el Perú, se venía teniendo problemas en lo que trataba a la delimitación fronteriza, respecto al paso de caucheros peruanos en la región amazónica, y que se había convertido en punto de discusión en las cancillerías, debido al crecimiento de esta industria y su valor en el mercado. El gobierno del Presidente Marroquín había comenzado a dar luces en la solución de estas situaciones limítrofes con las suscripciones de acuerdos hechas por los diplomáticos encargados en el Perú. La solución se proponía en torno a un convenio de *modus vivendi* en la frontera y un arbitramento por parte de otro Estado. Según Rivas (1961) “el Gobierno del señor Marroquín improbó tales pactos, que hallo inaceptables, lo que determinó el envío a Bogotá, como Ministro del Perú, de don Hernán Velarde”. Situación anterior que se presentaría ya bajo el mando del Presidente Reyes.

La situación comenzó a exponerse en las negociaciones diplomáticas que se llevaron a cabo entre la misión del Perú y los encargados colombianos. La situación se comenzaba a tornar, como casi todo en el gobierno de Reyes, en un ámbito económico, que para el caso se daba por la industria cauchera, y mas en este caso, cuando el presidente Reyes venia de este tipo de industria. Pero la negación de los pactos anteriores por parte de Colombia, dejaban huella en las

negociaciones y Perú quizás iba también a tomar algunas prevenciones frente a lo que se llegara a acordar.

Con este distinguido diplomático, después de una serie de negociaciones dilatadas, firmaron (12 de septiembre de 1905) el Ministro de Relaciones Exteriores, doctor Clímaco Calderón, y el Plenipotenciario *ad hoc* don Luis TancoArgaez, tres pactos: un tratado de arbitraje general, otro de arbitraje de solo límites y un acto convencional de éste, y un convenio de *modus vivendi* (Rivas, 1961, p.622)

Como era común para la solución de arbitramentos internacionales, se dispondría que el Papa Pio X, sirviera de árbitro frente a la cuestión de los límites, ya que era la mayor autoridad moral del mundo. De igual modo esta situación, no solo se enmarcó en los límites, sino en la frontera y su vivencia en este territorio al sur de Colombia. El arbitraje general se enmarcaría, según los pactos negociados, en el pacto entre el Perú y Ecuador desde 1887, bajo el arbitramento español, que señalaría hasta dónde van los territorios, y de ahí se dispondría la parte colombiana.

De igual modo la situación de las personas en su modo de vivir, y concerniente a las situaciones administrativas, se decía que al norte del Rio Putumayo, en su margen izquierda, era de Colombia, y la del sur al margen derecho, correspondía al Perú. Como se había mencionado antes, la situación de negativa por parte de Colombia en un principio, desencadenó que para esta oportunidad, Perú no aceptara ni ratificara estas negociaciones.

El Dr. Raimundo Rivas (1961) expone que, el Gobierno peruano no ratificó el tratado sobre arbitraje –como si lo hizo (en 1907)-, ni tampoco el de *modus vivendi*; el de Colombia gestionó entonces, por medio de su Legación, un nuevo convenio de la misma clase, el cual suscribió (6 de julio de 1906) el señor Tanco Argaez con el Canciller Javier Prado Ugarteche y el Ministro Velarde. En este acordaron retirar del río Putumayo y de sus afluentes, durante la situación transitoria que debía resolverse por el arbitramento mencionado –en el cual todavía abrigaba esperanzas Colombia- todas las guarniciones, autoridades civiles y militares y las aduanas que tenían allí establecidas. Tal convenio que favorecía



grandemente los intereses de los caucheros peruanos, que continuaban avanzando, fue aprobado el mismo día de su celebración por el Gobierno de ese país y también por el de Colombia.

El ideal del gobierno colombiano era el de poder arreglar toda situación que se tornara complicado en la arena internacional, y más cuando Reyes quería recuperar la imagen de Colombia y posicionarla de nuevo. Como en otras ocasiones, Colombia cedía ante las peticiones de los negociadores, sin llegar quizás a importarle si saldría o no beneficiada, sino que lo único era no permitir que las relaciones se resquebrajaran y que el orden llegara a implementarse.

La situación con el Perú no se resolvió con lo que se citó anteriormente, por el contrario, iban saliendo detalles que no permitían la aceptación de acuerdos, y más por la misma población y modo de vida de esta región, llegándose hasta unos atentados contra la población. El arbitramento se consideraba como la mejor manera de resolver esta situación, y más cuando el Reino Español se encontraba en esta situación ya con Ecuador. Todos los intereses se encontraban, se acudían a instancia internacionales de arbitramento, pero no se llegaban a acuerdos formales. La situación paso desde el mismo inicio del Quinquenio de Reyes hasta el fin transitorio del gobierno de Marco Fidel Suarez y Pedro Nel Ospina en 1922, con el tratado Lozano – Salomón.

### • **3.2.2 ECUADOR**

La situación de fronteras con el Ecuador, resultaba también importante dentro de la agenda exterior colombiana, y más aún, posterior a la separación de Panamá, ya que se necesitaba reivindicar tal hecho, y comenzar a fortalecer el papel de las fronteras, que después de casi medio siglo, no había sido posible arreglarse, debido a situaciones internas del entorno colombiano.

Además de lo anterior, la masacre por parte de caucheros hacia los indígenas del Putumayo, tuvieron gran impacto y trascendencia dentro de Estados Unidos e Inglaterra; situación que hizo aún más fortalecer el papel colombiano en dicha zona. El Presidente Reyes, y como ya se ha mencionado, bajo su idea de producción económica y de aprovechar todo recurso como bien de utilidad,

vislumbró el auge económico e industrial de Colombia, pero deteniéndose frente a la situación de poder subsanar las líneas fronterizas con sus vecinos y antiguos miembros grancolombianos.

Surge de nuevo el papel activo de aquellos plenipotenciarios colombianos en la solución de las situaciones fronterizas, que para el caso será don Julio Betancourt, quien en acuerdos con el General Andrade, Ministro ecuatoriano, logran como se había venido haciendo de costumbre, fijar un pacto que se sometiera a la decisión de un tercer miembro, que para el caso sería el Emperador Alemán Guillermo II, junto al presidente mexicano.

Es decir, que nuevamente, y bajo los mismos preceptos de la costumbre internacional, se le daba el poder a un árbitro para que solucionara una controversia, dejando de lado la misma idea de capacidad negociadora por parte de los “plenipotenciarios” de los Estados, y que se acudía a figuras que simbolizaban el respeto y la moral neutra para poder decidir, sin ni siquiera conocer a fondo ni en práctica formal, la situación territorial a la que se debía darle una solución. La práctica fue generalizada para la solución de estas situaciones, que la mayoría de los Estados de la región se sometían a los laudos y decisiones por parte de los monarcas europeos, es decir, que a visión del autor, se seguía legitimando a los Estados europeos como autoridades capaces de decidir el futuro de los Estados americanos.

Este acuerdo entre Betancourt y Andrade no se llevó finalmente a la práctica, interviniendo así el Ministro colombiano Vásquez Cobo directamente, con el fin de convenir los términos de un nuevo pacto por el cual debía establecerse una comisión mixta de árbitros que determinara la línea fronteriza, quedando solo a la decisión de Su Majestad Guillermo II los puntos en lo que no hubiere habido acuerdo (Rivas, 1961,p .630). Debido a lo mencionado por Rivas, y que como se aduce, debido a la actuación por parte de la cancillería colombiana se fija este pacto adicional a lo estipulado entre Betancourt y Andrade, pero que no llega a canjearse. Posteriormente se logra un acuerdo y se firma un tratado fronterizo, desde la boca del río Mataje hasta la desembocadura del río Ambicayu en el Amazonas.

No en vano la situación de la solución de esta línea fronteriza, continuaba siendo importante dentro de la política exterior del Presidente Reyes, pero que como menciona la historia no tendrá solución durante su mandato, debido a los tropiezos que tendrá por los “cuerpos legislativos”, ratificándose aún más la idea de este escrito, en donde se logra percibir que la misma política exterior de los Estados depende de la situación interna y de las reglas y normas institucionales que determinen la política nacional de los Estados, ya que son instancias que se moldean por las mismas idea de apoyo y oposición a las directrices de los gobiernos, y que como pueden traducirse, y en palabras del Presidente colombiano Carlos E. Restrepo, “son situaciones peligrosas para la tranquilidad del país”.

- **3.2.3 BRASIL**

La situación de la delimitación fronteriza con el Brasil dio un avance y apoyo al gobierno del General Reyes, debido a su solución parcial en torno a cierta región fronteriza entre estos Estados. Este hecho fue mucho más allá de poder establecer estas líneas de frontera, y ms aun, cuando la intervención de Perú y Ecuador era tan evidente en la idea de poder quitarle más territorio a Colombia al norte del Rio Amazonas.

Puede verse que nuevamente el envío de un plenipotenciario a Brasil no sirvió de mucho frente a las negociaciones fronterizas, tal es el caso del General Rafael Uribe Uribe, quien no permaneció por más de un año en territorio brasilero. Esta situación igualmente se establecía por las mismas dudas jurídicas y fronterizas que la misma Colombia poseía, así que como afirma German Cavelier, se instruyó a Uribe Uribe para que buscara fronteras con Brasil clara y definitivamente señaladas porque “lo mejor para Colombia hoy es entrar en transacciones con Brasil, a fin de poner a salvo de invasiones futuras suyas los territorios que aún nos reconocen”. Estas instrucciones daban a entender que Colombia no confiaba en sus argumentos y en sólida posición jurídica y prefería una transacción cualquiera que definiera un problema que se sentía incapaz de resolver de otro modo. (1997, p.74-75).

Es la idea ratificada del mismo desconocimiento del territorio que se poseía para la época, y que no prestaba gran atención por parte del gobierno central en Colombia, sino que se seguían manteniendo por tratados históricos entre los antiguos dueños de las tierras (España y Portugal), pero que en el siglo XX no se habían organizado como parte inherente de los Estados libres, es decir que la institucionalización colonizante seguía rigiendo los destinos y comportamientos de las políticas de los Estados americanos.

Este mismo respeto se destaca por la labor de Itamaraty, cancillería brasilera que se ha destacado por su respeto y dirección en la diplomacia brasilera, como ejemplo de gestión profesionalizante, y que ratificado por Rivas, es el mismo Brasil quien envía como su representante al “*reputado internacionalista Eneas Martins*”.

Dada la situación de importancia del envío por parte del Brasil de su representante diplomático, las negociaciones comenzaron a establecerse y fortalecerse junto con el Canciller Vásquez Cobo por parte del gobierno Reyes. Estas negociaciones finalmente dividieron la frontera en dos grandes sectores así:

1ª la región Tabatinga – Apaporis, y 2ª la línea Apaporis – Piedra del Cocuy, y se acordó proceder a delimitar la segunda parte, dejando la primera para un arreglo o arbitraje posterior. Vásquez Cobo explica que procedió en esta forma por el hecho de que la región amazónica aledaña a la línea Apaporis – Tabatinga estaba en litigio entre Colombia, Ecuador y Perú y que por tanto no tenía Colombia la fuerza moral y jurídica suficiente para discutir a Brasil esa sección de la frontera hasta tanto ganara Colombia sus pleitos con Perú y Ecuador relativos a ella (Cavelier, 1997, p.78).

Pero por más que se establecieron las negociaciones con un respetado internacionalista brasilero, estas negociaciones, que como se mencionó, discutió la región entre el Apaporis y la piedra del Cocuy, se hizo con base en supuestos geográficos de donde ni siquiera se tenían cartas geográficas de estos territorios, pero más allá de eso y como llega a afirmar Raimundo Rivas, “este tratado convirtió a Brasil en adversario de las reivindicaciones colombianas en la hoya amazónica” (1961, p.638).

Es un golpe de gracia por parte del gobierno Reyes la firma de este tratado el 24 de abril de 1907, que además de eso logra finalmente que el Congreso colombiano apruebe esta situación, frente a las participaciones de oposición liberal que se presentaban, pero que por fin pueden verse favorecidas por la cierta participación de este sector en el gobierno conservador de Reyes.

Asimismo y como ajuste a la situación fronteriza con Perú y Ecuador por los territorios del Putumayo, Colombia y Brasil firman un convenio de *modus vivendi* en donde los buques mercantes colombianos y brasileños podían comunicar libremente con los puertos colombianos y brasileños en el Putumayo, y comunicar los colombianos libremente con el océano por el Amazonas. Sin embargo, la navegación de buques de guerra por ese río quedo sujeta a notificación previa al otro Estado del número de navíos de guerra que intentaran pasar por tales ríos Amazonas y Putumayo (Cavelier, 1997, p.81).

- **3.2.4 VENEZUELA**

La situación con Venezuela en lo referente a la delimitación de sus fronteras terrestres venia presentándose desde el mismo siglo XIX con el Tratado Pombo - Michelena de 1833 y que se mantuvieron hasta que se pidió a la Regente española que diera su laudo en la fijación de estas fronteras. Con Venezuela la situación de las fronteras se tornaba de forma tensa entre los gobiernos, debido a las exigencias que se hacían mutuamente y de las mismas condiciones políticas al interior de sus países.

El gobierno de Reyes, al igual que con las otras fronteras, se había propuesto darle solución a esta delimitación, que ocupa gran parte de su frontera terrestre, pero el gobierno militar de Venezuela no da facilidades de poder comenzar una negociación a la solución de esta demarcación de límites. Así tal pues, Rivas sostiene que “fracasado los intentos, se consideró por el Ejecutivo de Colombia inútil otra gestión, mientras estuviera al frente del Poder Supremo de Venezuela el General Cipriano Castro”(1961).

La situación de los mismos líderes de los Estados no permite esa ejecución de posibles acciones que se puedan llevar a cabo en el ejercicio de acciones

exteriores, y que por ser la decisión del “estado” como tal, no tiene ninguna crítica de irracional y contraria a los intereses del Estado.

Debido a esto Colombia actuó nuevamente al cambio de gobierno en Venezuela y como muestra de agradecimiento de las nuevas actuaciones del gobierno venezolano en la frontera con la actividad comercial, Colombia regula la situación de aduanas en esta región para la facilitación del intercambio comercial. Asimismo envía al General Vásquez Cobo como plenipotenciario para la solución de ciertos aspectos territoriales en la Guajira quien es recibido de forma grata por el gobierno Gómez en Venezuela.

No obstante de lo anterior, y frente a la situación política de Colombia, se termina el quinquenio de Reyes y el nuevo gobierno cambia inmediatamente a Vásquez Cobo de su misión en el vecino país, considerándola no apta e inaceptable; situación que afirma aún más ciertos argumentos que se han desarrollado debido a la influencia y determinación de las actuaciones exteriores por situaciones internas en el Estado, y por las condiciones irracionales que se muestran en las decisiones de la política exterior.

Asimismo y como se ha tratado de mencionar, es solo el papel de plenipotenciarios los encargados de dirimir ciertas situaciones, pero que ni siquiera se alcanza a llegar a algo formal, cuando se cambia nuevamente a estos individuos, que más allá de su papel, no alcanzan ni siquiera a un status de embajador, situación que años después si se llegaría a realizar por parte del gobierno colombiano.

La solución fronteriza por parte del gobierno colombiano no llegó a establecerse plenamente durante el marco temporal de estos análisis, pero años más adelante llegarán a una serie de firmas de tratados fronterizos, que hasta con la participación de otros gobiernos pudieron llegar a solucionarse.

## CONCLUSIONES

La misma idea de poder realizar un análisis de la política exterior colombiana en los albores del siglo XX, conlleva a la contextualización de los rezagos políticos, económicos y sociales que ha dejado el siglo XIX y su gran convulsión en el quehacer del contexto interno de la política colombiana.

Los líderes conservadores, que gobernaron el país durante la transición de siglo, mostraron una gran tendencia de poder estar en una buena y respetada posición dentro del sistema internacional, y más con la naciente potencia del norte que buscaba establecer sus “lazos de amistad” en la región, y más si gozaban de una posible posición geopolítica estratégica.

Asimismo esta reivindicación de amistad con Estados Unidos, condujo a una serie de decisiones que, desde las mismas instituciones colombianas se veían en momentos frenadas, quizás por la marcada entrega que se hacía esta potencia, pero que finalmente era el presidente de turno quien formulaba directamente la decisión para poder estrechar estos lazos.

La separación de Panamá fue un gran momento de quiebre para el trasegar de la política colombiana y de poder asumir una nueva visión que hiciera mantener la estabilidad y el orden administrativo interno, pero que a su vez, no alejara a esa potencia que se mostraba como una gran aliada para las ideas de progreso que se planeaba en Colombia.

Asimismo, fue la misma esencia de los líderes del Estado y de sus plenipotenciarios que bajo ese carácter diplomático y “respetuoso” de las normas y costumbres internacionales, que guiaron el destino del País hacia su estrategia exterior.

La idea de la solución de problemas fronterizos con los Estados vecinos, y que se fortaleció por lo ocurrido con Panamá, logra crear una mentalidad de organización pero por las mismas subjetividades de los encargados diplomáticos, y además de las posiciones opuestas liberales a los conservadores, en momentos no dejaban el libre comportamiento de estas negociaciones, que en momentos tuvieron la idea de poder fallar, que aunque lo hicieron, pero que se cayera en una vaga conflictividad por el mismo desconocimiento de lo que se negociaba.

Estas ideas se observan claramente al hacer el estudio y análisis descriptivo de la misma historia diplomática, que entre los mismos gobiernos y sus líderes representantes daban ese mismo rumbo a los horizontes de las cancillerías, como diría Renouvin, y que además la misma idea de su factor idiosincrático, se hacían notar en las misiones encomendadas.

La revisión de la historia diplomática asegura por momentos conocer algunos pormenores de la revisión histórica que se realiza al periodo y los hechos estudiados, generando una síntesis de diferentes variables (políticas, económicas, sociales) que llegaran a fortalecer la tesis de las fuerzas profundas de la historia de las relaciones internacionales.

Esta misma base de la historia de las Relaciones Internacionales conlleva en este estudio a determinar claramente que el contexto mismo de la política, y el papel de las fuerzas profundas conllevan el comportamiento del Estado, tal como ocurrió con la política exterior colombiana.

Estas mismas fuerzas se motivaron y se influenciaron por las variables del entorno exterior de Colombia, pero que se determinaron por la conducción de las organizaciones y la misma burocracia que Allison desarrolla en sus modelos, para que se hagan la toma de decisiones racionales por parte del Estado.

Esta influencias, determinaron y dirigieron esta política exterior debido también a esa influencia de patrones y normas de comportamiento (instituciones), que llegan a motivar las conductas de influencia en las decisiones, que basadas en agendas, quizás motivadas por algunos intereses nacionales, llegan a direccionar la formulación y el comportamiento de la política exterior colombiana.



## BIBLIOGRAFIA

- Allison, Graham. (1971). *La esencia de la decisión*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano
- Caicedo Castilla, José (1974) *Historia Diplomática, t. II*, en *Historia Extensa de Colombia*, vol. XVII, Bogotá: Ediciones Lerner.
- Cavelier, Germán. (1997) *Política Internacional de Colombia 1903 - 1953 t. III*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia
- Cepeda, F & Pardo, R (1998) *La política exterior colombiana (1930 – 1946)*. En Tirado, Álvaro, *Nueva Historia de Colombia t. III*, (pp 9 – 27). Bogotá: Planeta
- Ghotme, Rafat (2007). Relaciones Internacionales de las Guerras Civiles, Colombia, 1885-1903. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad Universidad Militar Nueva Granada, Vol. 2 (N° 1)*, 13-50
- ----- (2007). La Historia de las Relaciones Internacionales en Colombia. Una ojeada a la literatura sobre la fase republicana, 1820-1903. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad Universidad Militar Nueva Granada, Vol 2 (N° 2)*, 33-62
- Keohane, Robert. (1993). *Instituciones Internacionales y poder estatal*. Buenos Aires: GEL
- Lemaitre, Eduardo. (1998) *1903: Panamá se separa de Colombia*. En Tirado, Álvaro, *Nueva Historia de Colombia t. I*, (pp 113 –144). Bogotá: Planeta
- Pereira, Juan Carlos. (2009). *Historia de las Relaciones Internacionales contemporáneas*. Barcelona: Ariel
- Rivas, Raimundo (1961) *Historia Diplomática de Colombia, 1810-1934*. Bogotá: Imprenta Nacional
- Renouvin, Pierre. (1960) *Historia de las Relaciones Internacionales, t. I, Introducción General*. Madrid: Aguilar.
- Sodupe, Kepa (2003). *La teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI*. País Vasco: Universidad del País Vasco.
- Uribe, Antonio José (1914). *Anales Diplomáticos y Consulares de Colombia V.4*. Bogotá: Imprenta Nacional
- Urrutia Holguín, Francisco. (1990) *Historia Diplomática*. Bogotá: Ediciones Rosaristas
- Vásquez Carrizosa, Alfredo. (2000) *Relatos de historia diplomática de Colombia. Siglo XX, t. I*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores, Universidad Javeriana.
- Vélez, Humberto (1998). *Rafael Reyes: Quinquenio, régimen político y capitalismo (1904 – 1909)*. En Tirado, Álvaro, *Nueva Historia de Colombia t. I*, (pp 187- 214). Bogotá: Planeta

- Wilhelmy, Manfred (1988). *Política Internacional: Enfoques y realidades*. Buenos Aires; GEL.