

rev.relac.int.estateg.segur.11(1):193-218,2016

UNIDAD MORAL HISPANOAMERICANA Y FRAGMENTACIÓN NACIONAL. LA DIPLOMACIA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE COLOMBIA EN EL CARIBE (1863 A 1885)*

Raúl Román Romero**

María Camila Moncada Guevara***

Recibido: 15 de agosto de 2015

Evaluado: 25 de septiembre de 2015

Aceptado: 17 de noviembre de 2015

Artículo de Investigación

Referencia: Román, R. & Moncada, M. (2016). Unidad moral hispanoamericana y fragmentación nacional: La diplomacia de los Estados Unidos de Colombia en el Caribe. (1963 a 1885). *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. 11(1), pp.193-218.

DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/ries.1374>

RESUMEN

Este artículo analiza las relaciones políticas y diplomáticas de Colombia con los países del Caribe durante los gobiernos del liberalismo radical que van entre 1863 a 1885, evidenciando que tanto el pensamiento político como la acción diplomática estuvieron influenciados por dos situaciones, de un lado las confrontaciones internas del Estado Federal que impedían la unidad de la nación y por otro la doctrina de la unidad moral que establecía como regla fundamental, el orden interno y la armonía externa. No obstante, esta doctrina de la unidad moral presentó serias limitaciones en la práctica diplomática que los gobiernos liberales de Colombia desplegaron en el

* Este artículo surge del proyecto de investigación “Las relaciones diplomáticas de Colombia en el Caribe 1821-1912”. Universidad Nacional de Colombia, sede Caribe. 2013, Código Hermes: 19755

** Profesor de la Universidad Nacional de Colombia, sede Caribe. Doctor en Historia de América Latina, magíster y especialista en Estudios del Caribe e historiador por la Universidad de Cartagena. Correo electrónico: rroman@unal.edu.co

*** Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia, miembro del grupo de investigación Nación, región y relaciones internacionales en el Caribe y América Latina. Correo electrónico: mcmoncadag@unal.edu.co

Caribe durante estos años. El ejercicio metodológico se basa en un estudio de carácter histórico que permite la comprensión de la política exterior durante el periodo de tiempo considerado y las bases ideológicas que dieron origen a la organización política vigente en este momento histórico.

Palabras clave: Relaciones Diplomáticas, Federalismo, Unidad Moral, Estados Unidos de Colombia, Caribe, Neutralidad

AMERICAN MORAL UNITY AND NATIONAL FRAGMENTATION; THE DIPLOMACY OF THE UNITED STATES OF COLOMBIA IN THE CARIBBEAN (1863-1885)

ABSTRACT

This article analyses the political and diplomatic relations of Colombia with the Caribbean countries during the Governments of radical liberalism between 1863 to 1885, demonstrating that both political thought and diplomatic action were influenced by two situations, one side the internal confrontations of the Federal State that prevented the unity of the nation and on the other the doctrine of moral unit established as a basic rule, the internal order and external harmony. However, the doctrine of the moral unity presented serious limitations in the diplomatic practice of Colombia in the Caribbean. The methodological work is based in a research about the historical conditions that allow the comprehension of the foreign policy during the period of time considered and the ideological bases the originated the political organization in that historical moment.

Keywords: Diplomatic Relations, Federalism, Unit Moral, United States of Colombia, Caribbean, Neutrality.

UNIDADE MORAL AMERICANA E FRAGMENTAÇÃO NACIONAL; A DIPLOMACIA DOS ESTADOS UNIDOS DA COLÔMBIA NO CARIBE (1863-1885)

RESUMO

Este artigo analisa Colômbia política e as relações diplomáticas com os países do Caribe durante os governos de liberalismo radical entre 1863 para 1885, demonstrando que tanto o pensamento político e ação diplomática foram influenciados pelas duas situações, um lado os confrontos internos do Estado Federal que impedia a unidade da nação e, por outro lado a doutrina da unidade moral estabelecida como uma regra básica, a ordem interna e externa harmonia. No entanto, a doutrina da unidade moral, apresentado sérias limitações na prática diplomática da Colômbia no Caribe. O exercício metodológico está baseado em um estudo de carácter histórico, o que permite a compreensão da política exterior durante o período de tempo considerado e as bases ideológicas que deram origem à organização política nesse momento histórico.

Palavras-chave: Relações Diplomáticas, Federalismo, Unidade Moral, Estados Unidos da Colômbia, Caribe, Neutralidade.

INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene por objeto analizar una etapa particular de la historia de las relaciones internacionales de Colombia, se trata del periodo del liberalismo radical. Se parte de la idea que la política exterior colombiana no fue homogénea, y que por el contrario tuvo variaciones importantes durante cada proyecto de Estado que se implementó en el siglo XIX¹. Aunque es apenas natural que el manejo de las relaciones internacionales por parte de los gobiernos colombianos en el siglo XIX obedecieran a necesidades, intereses y visiones diferentes sobre el Estado, resulta paradójico que en los últimos treinta años los pocos estudios realizados desde una perspectiva histórica, muestren una visión estática y casi homogénea del ejercicio de la política internacional desplegada por los gobiernos en el siglo XIX².

Isabel Clemente por ejemplo, sostiene que la política exterior colombiana durante el siglo XIX fue dinámica, creativa y que el Caribe hizo parte fundamental de la agenda política en este siglo, omitiendo los matices que la política exterior tuvo en diferentes coyunturas políticas e ideológicas de acuerdo a los proyectos estatales que se fraguaron en este siglo. Excluyendo las transformaciones que ocurrieron en el ejercicio diplomático y sobrevalora las acciones de la diplomacia de Colombia en el Caribe, al sostener que “Durante el Periodo 1830 -1903, Colombia se involucró en las cuestiones cruciales de la cuenca del Caribe” (Clemente, 2000, p. 30).

Para ella el Caribe fue una prioridad para la política exterior, construyéndose una agenda en torno a tres temas que constituyen el núcleo del análisis: “la soberanía territorial, la formulación de proyectos de unión federal en Centroamérica, el respaldo a la lucha por la independencia en las Antillas españolas” (Clemente, 2000, p. 31). En cuanto al primer tema, se resalta como hábil la diplomacia frente a las grandes potencias, por el esfuerzo para la conservación de la soberanía en el territorio de la costa de Mosquitos, basada en la adecuada comprensión de

-
1. El periodo comprendido entre 1821 hasta 1886 tuvo siete constituciones que de muchas maneras reflejaron 7 proyectos estatales con diferencias y similitudes, estas se institucionalizaron en los años: 1821, 1832, 1843, 1853, 1858, 1863 y 1886 después de haber pasado por varios conflictos civiles y levantamientos para deponer el gobierno establecido. Sobre las Constituciones y varias propuestas ver: (Pombo & Guerra, 1951; Madiedo, 1982; Del Real, 1839 y Salazar, 1828).
 2. Se pueden exceptuar de esta afirmación algunos trabajos pioneros de las primeras décadas del siglo XX que han abordado el tema de las relaciones internacionales desde un punto de vista positivista y narrativo, como el caso de Sebastián Moreno Arango, que incluye fuentes primarias como tratados, discursos presidenciales, debates del congreso y comunicaciones oficiales referente a los gobiernos de los liberales radicales. (Moreno 1912). En esta misma dirección se encuentra la investigación realizada por Nicolás Aristizabal Llano, en el que estudia dos doctrinas (la Doctrina Monroe y la Doctrina Drago) que fueron invocadas en el debate por la construcción del canal de Panamá, (Aristizabal, 1912). Merece especial atención por su ambición de abarcar casi dos siglos el trabajo pionero de Reimundo Rivas, sobre la *Historia de las relaciones diplomáticas en Colombia*, quien realiza una descripción detallada y sistemática del contexto y las acciones diplomáticas de Colombia a nivel regional y mundial, haciendo énfasis en las relaciones con las principales potencias mundiales durante los años de 1810 a 1934. (Rivas, 1961)

la necesidad de una balanza de poderes. Respecto a las relaciones con Centroamérica, se destacan los conflictos e intentos de acercamiento, no solo comercial, sino también ideológico, con Nicaragua y Costa Rica. Por último, señala el compromiso colombiano con la causa independentista en Cuba durante los últimos años de la década de 1860.

Finalmente reconoce, aunque no de manera suficiente, las limitaciones de esta acción diplomática cuando señala que los resultados en esta área fueron cuestionables debido a unos obstáculos internos (continuas guerras civiles, frecuentes reformas constitucionales y las consecuentes reestructuraciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, los cambios de régimen y la pobreza de recursos presupuestales), y otros de tipo externo (una adversa correlación de fuerzas internacionales).

Con un enfoque similar Gustavo Bell (2010) reconoce que el Caribe fue una región estratégica para la política exterior colombiana durante el siglo XIX y que durante el siglo XX quedó relegada. Pese a esta afirmación el autor evita las generalizaciones, distinguiendo para el siglo XIX dos periodos en los que Colombia adoptó posiciones diferenciadas en materia de política internacional. Uno de los periodos corresponde al tránsito de la Gran Colombia a la Nueva Granada, en el cual el presidente Simón Bolívar prestó gran atención a las relaciones políticas con el Caribe, no solo porque de esta región provenían los productos más importantes para sostener una gran parte de la población del país, sino por lo que esta zona significaba geoestratégicamente para mantener alianzas en la guerra contra los españoles. De otro lado el Caribe como región se convirtió para Bolívar en el escenario ideal para afianzar las relaciones con las potencias comerciales del momento, Reino Unido, Estados Unidos y Países Bajos.

El otro periodo comprende desde la constitución de la Nueva Granada en 1832 hasta la pérdida de Panamá, y según Bell se caracterizó por la necesidad de “afianzar los derechos territoriales en una zona de cuyo valor geoestratégico eran conscientes los dirigentes políticos neogranadinos”.

Destaca las acciones diplomáticas encaminadas a mantener la soberanía en la Costa de Mosquitos, haciendo uso del Derecho Internacional y promoviendo las alianzas estratégicas y amistosas con Centroamérica, posterior a esto, se adoptó un cambio de actitud, durante los gobiernos liberales, que se asemejó con las pretensiones existentes en la Gran Colombia de entablar relaciones de hermandad y solidaridad con los países caribeños. Un ejemplo de lo anterior fue el apoyo incuestionable a las campañas independentistas que recibió el gobierno colombiano de las Antillas.

Bell señala que aunque los gobiernos colombianos tuvieron en el Derecho Internacional un fundamento clave para el desarrollo de la política exterior y la defensa de sus territorios, así como manifestaciones de solidaridad con la causa de Cuba y Puerto Rico, hicieron muy poco para que el Estado tuviera una presencia activa y efectiva en el Caribe. Para él, las causas de esta desatención de los gobiernos centrales hacia la costa Caribe fueron principalmente tres: en

primer lugar, la falta de recursos económicos del gobierno central; los innumerables conflictos internos, y; “el desdén y desprecio de las elites gobernantes hacia las costas de tierras calientes”.

Aunque Bell hace un esfuerzo por matizar las generalizaciones hechas por Isabel Clemente, su división en dos etapas del análisis de la política exterior del siglo XIX terminan siendo insuficientes para comprender las particularidades que en el manejo de los asuntos internacionales, introdujeron los ideólogos de los diferentes proyectos estatales que se impulsaron en el siglo XIX, así como también el papel de los distintos actores políticos en la construcción de la política internacional y las relaciones diplomáticas en los distintos periodos históricos.

Por un lado, se encuentra la hipótesis expuesta de Clemente, que reconoce como proactiva la política internacional de Colombia con el Caribe, y de otra parte, se encuentran las posturas de autores como Bell, Eduardo Márceles Daconte (2000) y Augusto Ramírez Ocampo (2000), quienes señalan la existencia de una actitud de desconocimiento e indiferencia del gobierno nacional frente al Caribe como una constante que ha permanecido incólume durante toda la historia nacional. Ramírez, define la política exterior frente al Caribe durante la segunda mitad del siglo XIX y buena parte del siglo XX, como una política parroquial, limitada a “hacer parte de las comisiones de estilo en las conferencias internacionales, sin influir en la sustancia de las decisiones”, y producto de la “civilización de vertiente” heredada del colonialismo español.

El debate esbozado plantea la necesidad de realizar una investigación minuciosa en la que se develen los discursos y posiciones de los actores gubernamentales frente al Caribe, se evalúen las acciones realizadas por estos en la política exterior y, se relacionen con los diferentes proyectos de Estado nación en Colombia del siglo XIX. Esta última variable, debe considerarse determinante en el análisis de la configuración de la política internacional por cuanto define el interés nacional, la relación de las instituciones y el gobierno central con las regiones y la población, y el rol de estas en el diseño y ejecución de una política internacional colombiana en general, y en particular hacia la región del Caribe.

Analizaremos el contexto político en que se desarrolla la política exterior durante el periodo liberal y de los lineamientos gubernamentales que lo caracterizaron entre 1863-1885; las relaciones y acciones diplomáticas de Colombia con los países vecinos del Caribe, y; los logros y limitaciones del ejercicio diplomático de los liberales en el contexto de un proyecto estatal sin precedentes en la historia republicana del siglo XIX.

La formación del Estado federal: la carencia de unidad nacional frente a la doctrina de la unidad moral

Los líderes del liberalismo que alcanzaron el poder en 1863 hasta 1885, aunque no tuvieron una visión homogénea sobre el rumbo de la nación, intentaron fundar una república renovada mediante la instauración de una nueva constitución que ampliaba la ciudadanía, reorganizaba

la estructura educativa, reorientaba la política económica entre otros aspectos³. La Constitución Liberal de Rionegro creó un Estado federal que descentralizó sus funciones con la autonomía que otorgó a los recién creados Estados Soberanos y en ese mismo sentido, hizo aún más precaria la capacidad de intervención estatal en los asuntos de estos nuevos entes político-administrativos. Dotó de poderes a los Estados Soberanos, y con ello hizo más apetecido el control de los gobiernos locales y la proliferación de disputas entre los diferentes grupos de poder, creando un ambiente de inestabilidad perpetua que hizo aún más difícil consolidar el orden social y político del país. (Delpar, 1994)

La autonomía de los Estados Soberanos, y el poder que concentraron amenazó la estabilidad de la autoridad del gobierno federal, hecho que se exacerbó con la aprobación de la Ley 16 de abril de 1867 por parte del Congreso⁴, sin embargo, con los gobiernos de los presidentes Santos Acosta (1868-1871), Eustorgio Salgar (1870-1872), y Santiago Pérez (1874-1876), que defendían la conciliación nacional, se originó un momento propicio para tratar de fortalecer la autoridad central e intentar consolidar la unidad de la república. Miguel Samper, uno de los más connotados políticos e intelectuales del liberalismo se mostró renuente a aceptar esta debilidad estatal, sus críticas a la Ley 16 de 1867 fueron severas, al comparar el federalismo colombiano con el feudalismo europeo medieval, en la medida en que su autoridad se ejercía de manera nominal. Otros críticos fueron Santiago Pérez, Carlos Martín y José María Plata. (Martínez, 2001)

A estas críticas se sumaron algunas acciones importantes, ya que el Congreso de la República, pese a la oposición conservadora, derogó la ley, dando mayor libertad al presidente para intervenir en los Estados Soberanos en caso de situaciones críticas. A pesar de las restricciones que tenía el gobierno de la federación para actuar en los asuntos de estatales, éste realizó intromisiones en muchos casos para someter a los mandatarios seccionales a las orientaciones del poder ejecutivo (Delpar, 1994)⁵.

3. Estos esfuerzos encaminados al fortalecimiento del Estado también se realizaron con la importación de modelos europeos. (Martínez, 2001). Para Martínez el largo proceso de acceso a la libertad política emprendido desde la independencia y acelerado a partir de 1849 dejaba como resultado el debilitamiento de las instituciones, “la autoridad de las instituciones nacionales, el Estado y la iglesia, tradicionalmente débiles en Colombia salía más fragilizado en ese proceso”, (Martínez, 2001, p.384). Puede verse a propósito de este tema: Melo, 1989; Palacios, 1995 y González, 1997.
4. La aprobación de esta medida fue el resultado del temor que generaba el ascenso de Mosquera al poder por cuarta vez en 1866, pues su llegada al país como primer mandatario reactivó los conflictos latentes en el seno del Congreso, donde nadie desconocía su autoritarismo en el manejo e interpretación de las leyes.
5. Las intervenciones del Estado Federal en materia de orden público fueron fuertemente cuestionadas ya que se daban a favor del bando de su conveniencia, siempre en contra de cualquier rebelión del conservatismo para derrocar el poder establecido, otros casos de intervención convertían en violatorios de los derechos de los Estados Soberanos, al interferir en los asuntos de la política interna y tratar de imponer gobiernos subordinados al ejecutivo central, para Delpar, la oposición conservadora interpuesta por los representantes de Antioquia se da en razón a la posibilidad de que los conservadores pudieran tomar el poder en los Estados por la vía de las armas sin que el Estado federal interviniera.

La actuación del gobierno federal en temas como las elecciones y en los problemas de orden público creó enfrentamientos entre el gobierno y los mandatarios de los Estados Soberanos, que derivaron en pugnas armadas. Se sumó, como factor decisivo, la inestabilidad producida por los conflictos que se daban en el ámbito municipal, dado el monopolio del poder ejercido desde los centros administrativos de los Estados Soberanos, lo que trajo consigo enormes rivalidades alrededor de los intereses municipales. Todo ello desestabilizó el orden político y social, y generó un estado de confrontación permanente que evidenció la fragmentación política y lo complicado que era alcanzar la unidad nacional (De la Vega, 1952; Llano, 1988; Ortiz, 1985 y Carmagnani, 1993).

Durante la existencia de los Estados Unidos de Colombia, los mandatarios enfrentaron situaciones para lograr la construcción del orden que exigía la nación, en este sentido orientaron buena parte de la política de gobierno a solucionar los conflictos internos del país, lo que de muchas maneras supeditó la proyección de las líneas centrales de una política exterior exitosa.

Las directrices en materia de política internacional quedaron trazadas en la Constitución Liberal de 1863: división del territorio nacional en “los Estados Soberanos de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima” (Convención Nacional de 1863); demarcación de los territorios que se comprendían como colombianos y; organizó la administración interna al establecer los Estados Soberanos como la unidad política y administrativa; estableció el *Utti posidetis de 1810* como la regla para la definición de límites⁶. La aceptación de este principio es vital para comprender las actuaciones no solo del cuerpo diplomático y consular, sino de las ramas de los poderes ejecutivo y el legislativo, pues fue evocado permanentemente en las situaciones de intento de definición de límites y de negociación de tratados con los países vecinos (Arriaga, 2013).

Se delegaron al gobierno federal las funciones de manejar *las Relaciones Exteriores, la defensa exterior y el derecho de declarar y dirigir la guerra y hacer la paz*. Esto otorgó al gobierno de la Unión la responsabilidad de definir la política e interacción exterior. Adicionalmente, se atribuyó al presidente la facultad de *negociar, concluir y canjear tratados*, aunque su aprobación dependiera del Congreso, lo cual dio lugar a la coexistencia de diferentes orientaciones en materia de política exterior, y a que se generaran dificultades para la implementación de tratados. No obstante el ejecutivo protagonizó la toma de decisiones y direccionó las relaciones diplomáticas.

La decisión de delegar en el gobierno federal los asuntos exteriores se justificó con el argumento de que los estados tenían que ocuparse de sus asuntos internos y del mantenimiento del orden

6. El *Utti posidetis de 1810* se utilizó por parte de los nuevos Estados republicanos para definir su territorio tal como se encontraba antes de la independencia y también para otros fines, en palabras de Juan Carlos Arriaga Rodríguez “el objetivo de invocar el termino (el *Uti Posidetis*) era prevenir el uso de la fuerza para resolver problemas territoriales, pero sin suplir otros instrumentos como el arbitraje y la mediación” (Arriaga, 2013, p. 113), siendo por ello tan problemática su aplicación, no solo en Colombia sino en América Latina en general.

en sus territorios. Esto explica, en buena medida, el por qué la Secretaría de lo Interior y de lo Exterior hizo parte del mismo Ministerio, pues se pensó que bajo un régimen federal, el gobierno general debía ser reducido y limitado en sus funciones, dedicándose exclusivamente a cuestiones de orden administrativo para el funcionamiento de la Unión, sin interferir en los asuntos internos de cada Estado Soberano. (Román, 2011).

La Constitución de 1863 sentó las bases que organizó la política exterior durante el periodo federal, pero más allá, la Constitución de Rionegro permeó la forma de plantear e interpretar el deber ser de la política exterior. Evidenció la influencia del pensamiento liberal de mediados del siglo XIX, con el culto al republicanismo, a la representatividad, a las libertades individuales, al libre comercio, y a la separación entre el Estado y la religión. Supuso el fortalecimiento de las instituciones liberales y la identificación de los ciudadanos con estas, como un factor regulador del orden interno y orientador de las relaciones con los demás países.

En lo interno, la credibilidad y legitimidad de las instituciones derivaba en el mantenimiento del orden público, el cual tenía efectos directos en las relaciones diplomáticas con otros Estados. Así pues, se llegó a plantear el orden interno como un componente y un objetivo importante de la política exterior, en tanto se consideraba que la seguridad exterior dependía de la seguridad al interior de los países. En 1868 Santiago Pérez, en calidad de jefe de la cancillería, señaló el desafío que existía en la mayoría de los países hispanoamericanos, y especialmente en Colombia, para mantener la seguridad exterior.

El problema de su seguridad exterior es, sin duda, el más importante para todos los pueblos americanos; pero acaso el que le dará mejor solución será el que se le dé por medio de su seguridad en el interior, esto es, por medio de la paz doméstica. Esta le proporcionara simpatías, relaciones, respetabilidad, y aquello que vale más contra el extranjero que pretenda intervenir o conquistar: la moralidad patriótica, que hace al país uno, es decir, invencible. (Pérez, 1868)

En el pensamiento político de miembros distinguidos del liberalismo el orden interno era considerado como un medio para alcanzar un valor mucho más importante: el de la armonía en las relaciones con otros países. Este pensamiento se convirtió en una línea general que se retomó gobierno tras gobierno, ejemplo de esto lo dio Felipe Zapata quien, en su calidad de ministro de relaciones exteriores y de lo interior, sostuvo que el principal elemento para la armonía en las relaciones exterior residía en el orden interior del país:

Los desórdenes domésticos son frecuentemente las causas que más directamente contribuyen a producir complicaciones internacionales de manera que, cuando el orden público impera, puede conjeturarse que nuestras relaciones exteriores se hallan en un pie satisfactorio. (Zapata, 1871)

Esta manera de pensar los cimientos de la política exterior, ocho años después de haber iniciado el proyecto de Estado federal, refleja el impacto que tuvieron los diversos e interminables conflictos civiles en los litigios y conflictos internacionales que enfrentó los Estados Unidos de Colombia con otros Estados. El gobierno indemnizó a otros países como Estados Unidos, al cual en 1874 se le canceló una compensación de \$33.401 por el caso *Montijo*, originado por la toma de un barco con el mismo nombre por parte de rebeldes durante 1868 en Panamá.

Estos elementos doctrinales dependieron de la importancia conferida a la idea de *Unidad Moral* en lo interno como condición para la formulación y ejecución de una política exterior coherente con el proceso de construcción nacional propia y de los otros países.

Se pretendió crear alianzas morales con pueblos que compartieran la misma institucionalidad y sobre todo la conexión con lo hispano, ello explica el acercamiento en las relaciones en el Caribe con los Estados liberales. Un objetivo de mayor relevancia que la posesión y conservación de territorios y la integridad territorial.

La justificación según la cual se consideró que la *unidad moral* en las relaciones con los demás países y sobre todo con los hispanoamericanos era deseable, se fundó en el argumento de que las instituciones liberales servían de sustento a la cordialidad en las relaciones diplomáticas y la cooperación, puesto que permitía el fortalecimiento del derecho público americano. Así lo indicó Santiago Pérez en 1875, como presidente de los Estados Unidos de Colombia:

Los buenos resultados que ha dado la práctica de las instituciones colombianas los daría seguramente en todas las naciones de origen común americano. La armonía de instituciones suprime naturalmente las fronteras políticas, hace realizable la unión para la común defensa y facilita el arreglo de las cuestiones que se presentan más complicadas. (Pérez, 1875)

Esta máxima la se aplicó con Costa Rica, que ejemplificando de mejor manera las orientaciones de la política exterior colombiana en la región, pues las acciones fueron guiadas por el respeto al Derecho Internacional y la resolución de conflictos por medio de acciones diplomáticas y arbitramento, bases fundamentales para el fortalecimiento de la "Unidad Moral".

Las implicaciones de la doctrina de la unidad moral en la política exterior de los Estados Unidos de Colombia

A lo largo del periodo liberal radical el esfuerzo para consolidar una doctrina de "unidad moral" que guiara la política exterior se manifestó en un pensamiento aglutinador que privilegió el Derecho Internacional y una aversión al uso de la fuerza para solucionar problemas con los demás países. Esto explica el constante interés de los Estados Unidos de Colombia para solucionar los conflictos mediante arbitramento y tratados, no interferir en los asuntos internos de los demás Estados del continente, el rechazo total al uso de la coacción armada en las

relaciones exteriores y los intentos por solucionar las cuestiones limítrofes de acuerdo a la norma del *Utti poseidets de 1810*. Varias líneas de acción se desprenden de este pensamiento de la diplomacia colombiana en este periodo, puesto que en su conjunto conforman las orientaciones que definieron la política exterior.

La primera orientación la constituyó el interés por definir los límites, lo cual ocupó la mayor parte de los esfuerzos del cuerpo consular, convirtiéndose en la prioridad de la política exterior de la época, por encima de la defensa de la integridad territorial. De hecho, en muchos de los casos, se aceptó la pérdida de territorios, si con ello se lograba la firma y ratificación de tratados que estabilizaran los conflictos limítrofes.

La despreocupación por la posesión de ciertos territorios fronterizos, la mayoría de ellos situados en la región Caribe y en otros márgenes del Estado, se explica por la concepción de la territorialidad y una geografía racializada, visionada desde las altas esferas del gobierno situadas en la región andina, que concibieron el territorio de la nación como aquel ocupado por población "civilizada", lograda únicamente en las altiplanicies del territorio colombiano (Múnera, 2005). Lo anterior se puede deducir de las siguientes declaraciones dadas el 1 de febrero de 1875 por el Ministro de lo Interior y lo exterior, a propósito de la conservación de las islas de San Andrés y San Juan de Providencia:

La necesidad de mantener la integridad del área colombiana, a que tenemos derecho por los títulos que constituyen el *utti possidets* de 1810, exige la mayor vigilancia sobre los sitios que marcan nuestras fronteras. A esos puntos deben llevarse especialmente las empresas de colonización, siquiera sea para que la posteridad no nos acuse de negligentes en la conservación de las comarcas que tal vez llegarán a ser las más florecientes de la América Latina. (Sánchez, 1875)

Sin embargo, aunque la presencia estatal y la ocupación real y efectiva del territorio se reconoció como un factor importante para la conservación territorial, esta fue negada en territorios considerados despoblados, cuya importancia era la de servir de punto de negociación para establecer tratados de límites y amistad. En el Caribe, los territorios de Bahía Almirante y Chiriquí, ubicados en el Estado de Panamá recibieron este trato, y fueron calificados como "terrenos completamente deshabitados que son una mala trocha, apenas transitada de mes en mes, en el cual puede decirse que no están otras huellas que las del indio primitivo y desnudo" (Valenzuela, 1865, p.33), y por lo tanto, susceptibles de ser entregados a Costa Rica sin que esto significara una pérdida estimable para Colombia⁷.

Por otra parte, algunas zonas como la Mosquitia, blanco de múltiples conflictos en periodos precedentes y sucesivos, fueron completamente desatendidas y no recibieron atención o trato

7. Juan Carlos Arriaga Rodríguez explica que era legalmente acordar concesiones, enajenación o permuta de fracciones del territorio ya que el dominio territorial era equivalente a la propiedad.

alguno por parte de los actores de la política exterior colombiana durante la época. Así queda demostrado que los territorios ubicados en el Caribe fueron ampliamente desatendidos y subvalorados, lo cual evidencia la escasa importancia que en general tenía la región para las elites colombianas⁸.

La segunda orientación fue la pretensión de neutralidad que guió la política exterior colombiana, entendida como la actitud de no injerencia en los asuntos internos de ningún otro Estado y en los conflictos internacionales. Esta pretensión, además de ser coherente con el cumplimiento del derecho internacional, pone en entredicho el supuesto de que Colombia, al menos durante el periodo liberal, tuviera la intención de perfilarse con una política exterior activa en el subcontinente. Incluso, uno de los actores más importantes en la diplomacia colombiana de la época, Manuel Murillo Toro, define a Colombia como “un pueblo que ni pretende ejercer influencia en los destinos de los otros, ni solicita más que ser respetado en su autonomía y en la equidad de sus transacciones mercantiles” (Murillo, 1866).

La tercera orientación fue la aversión a contraer alianzas de carácter bilateral o multilateral con los países de Centro y Suramérica. La explicación a este comportamiento se encuentra en la doctrina compartida por la mayoría de los presidentes y ministros del Olimpo Radical, según la cual se consideró que “es una sabia política no contraer alianzas que ligen nuestra acción a las vicisitudes de los otros y nos priven de la independencia” (Murillo, 1865). Se reconoce pues, la preferencia por una política exterior mesurada, consistente en llegar a soluciones partiendo de los fundamentos en derecho. Felipe Zapata, ministro de relaciones exteriores y de lo interior, indicó que: “los pueblos que, desconfiando de su patriotismo, buscan la alianza de otros para defender sus intereses, rara vez ganan en fuerza, pero siempre pierden en independencia y moralidad” (Zapata, 1871).

De esta manera, sin aislarse internacionalmente los gobiernos liberales de estos años se limitaron las relaciones con los países Americanos. La doctrina de *La Unidad Moral* e institucional y el culto al derecho como presupuesto fundamental del trato internacional tuvieron repercusiones importantes en las limitaciones del despliegue de la política exterior colombiana en el Caribe, ello podría explicar, entre otras cosas, el alejamiento con territorios caribeños insulares de habla no hispana y con sistemas políticos autocráticos, privilegiando el trato con los países con los que se compartían fronteras e idioma.

Aunque se ha indicado en otros estudios que durante los gobiernos liberales radicales, la política internacional orientada hacia el Caribe tuvo iniciativas similares a la inaugurada por Simón Bolívar

8. En los años cuarenta del siglo XIX cuando muchos funcionarios del gobierno neogranadino subestimaban la amenaza británica en la cuestión del territorio misquito el único funcionario que prestó atención al asunto fue Pedro Fernández de Madrid en sus publicaciones “costas incultas” publicadas en la prensa en el Día de Bogotá en 1846. (Román, Mantilla & Niño, 2014 y Gaviria, 1984)

en los primeros 10 años de la República (Bell, 2000), los argumentos esbozados sugieren que existe una tendencia diametralmente opuesta entre estas dos visiones y acciones diplomáticas en la región. Durante el liberalismo se defendió una unión en derecho, diferenciándose considerablemente de la política exterior emprendida por Bolívar años antes, en el sentido en que rechazaban las posiciones radicales de unificación continental como lo sostuvo Teodoro Valenzuela en 1865:

Para el gobierno ejecutivo la unión americana verdadera, posible y conveniente no estriba en ligas y confederaciones nominales; consiste más bien en la profesión de principios comunes, en la práctica del sistema republicano en su genuina expresión, y en la adopción de puntos de partida idénticos en el derecho público tanto interno como externo. Una alianza que careciera de elementos morales semejantes, podría llegar a ser un embarazo a la libre acción política de cada república, y podría traer conflictos y peligros suscitados por la conducta de las otras.

Por el contrario, se adoptó la posición de un Americanismo laxo que se reducía primero, a las comisiones diplomáticas para fortalecer el derecho internacional público y la expansión de las libertades liberales en el continente, y segundo, al rechazo de las intervenciones extranjeras europeas en los países americanos, que en todo caso tampoco fue un rechazo radical, pues se buscaba mantener la cordialidad con Europa y Estados Unidos, es por ello que, en momento de contiendas entre los países americanos y europeos se adoptaba una posición prudente, como la que se puede dilucidar de las siguientes palabras de Valenzuela: “Colombia no está en obligación de participar de todos los conflictos que por intereses o por otros motivos semejantes, sobrevengan entre una nación de América y una de Europa” (Valenzuela, 1865). Esta posición se visualiza con los beneficios comerciales, políticos y económicos, atribuidos a las buenas relaciones con los países del continente europeo.

Durante los años comprendidos entre 1863 y 1885, se dio la intervención francesa en México, iniciada en 1861, y la reticencia de España ante los levantamientos revolucionarios en Cuba. Frente a estos, el accionar de Colombia se situó en el discurso liberal, es decir, se defendió la libertad y autonomía de las naciones americanas y la necesidad de tomar medidas contra los intereses expansionistas, sin embargo, fueron planteamientos que no encontraron un correlato en acciones concretas y contundentes, lo que se explica, en buena medida, por la casi inexistente relación entre Colombia y los países en cuestión, el predominio doctrinal de la Unidad Moral y la debilidad estructural del Estado.

El Caribe, como región geoestratégica no fue reconocida por ninguno de los gobiernos liberales, pues no hay una sola mención de esta zona en las memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores y de lo Interior, ni en los discursos presidenciales de la época, y sólo hasta 1883 se instauró un Consulado General para Costa Rica y el resto de Centroamérica. No fue una prioridad en el manejo diplomático y consular colombiano, a diferencia, por ejemplo, del trato que recibían otras zonas, como la región de la hoya amazónica que ocupaban un lugar un poco más privilegiado en la agenda de la política exterior colombiana.

Una sensación de lejanía física y moral con respecto a la mayoría de los países del Caribe fue lo que primó durante la época federalista en Colombia. Por un lado es cierto que existía dificultad en las vías físicas de comunicación y que las capitales se encontraban distanciadas las unas de las otras, sin embargo, también es necesario reconocer que Colombia no tuvo pretensiones de establecer vínculos y relaciones sólidas con estos países, cuestión que contrasta con el marcado interés por mantener en buenos términos y fijar alianzas comerciales con los países europeos y con Estados Unidos de América.

Las élites colombianas en general reconocieron a Europa como la cuna de la civilización, y mencionaban frecuentemente que de allá “deben venir la inmigración, los conocimientos y aun los capitales con los que han de fecundarse estas vastas regiones” (Murillo, 1865). Por ello se buscó siempre la cercanía con las potencias europeas: España, Gran Bretaña y Francia. Distinta fue la relación de Colombia con Estados Unidos, sin duda, más cercana y sin tantas reservas:

Nuestras crecientes relaciones con la gran republica americana, los intereses que ese país tiene fincados en el istmo y los que surjan con motivo del canal interoceánico, son puntos que merecen especial consideración de parte de ambos gobiernos, y que han hecho nacer la necesidad de un trato más frecuente con ellos. (Trujillo, 1880)

Los gobiernos liberales encontraron mayor beneficio en sostener las relaciones políticas, económicas y comerciales con las potencias que pudieran garantizar el capital necesario lograr el progreso y la civilización, y por su puesto la construcción del Canal Interoceánico en territorio panameño, por ello se procuró en todo momento, quizá quiméricamente, la armonización de los intereses con ellas. Esta noción de armonización de intereses fue aceptada en virtud de la doctrina económica liberal imperante, según la cual es posible lograr la maximización de los beneficios para todos los sujetos mediante una economía de mercado.

Precisamente, fue esta doctrina la que orientó, en buena medida, las acciones en política exterior emprendidas para insertar al país en el sistema de producción capitalista, para lo cual la construcción del Canal en Panamá era indispensable, como también la creación puertos libres y exenciones comerciales y aduaneras en la mayoría de tratados o de entablar relaciones comerciales y económicas con Estados Unidos en el que se otorgaron exenciones de impuestos considerables.

En todo caso, el liberalismo en su aspecto económico implicó mucho más para la política exterior colombiana: los intereses establecidos por esta doctrina fueron la guía permanente para el manejo que se suscitó sobre el istmo de Panamá y las obras para la construcción del canal interoceánico que, pese a ser una prioridad para la política exterior, fue vista simplemente como una empresa industrial necesaria para el establecimiento del flujo comercial entre los océanos:

El Gobierno Colombiano, que pretende ante todo dar a la empresa del Canal un carácter netamente industrial, y hacer de él un elemento destinado exclusivamente al servicio de

los intereses comerciales de todos los pueblos, ha creído que la neutralidad garantizada por una sola potencia puede en muchos casos ser ineficaz y aún peligrosa, a la par que considera que la garantía de todas las naciones llamadas a gozar de los beneficios de la obra será siempre efectiva. (Calderón, 1882)

La doctrina del libre cambio no simpatizó con los monopolios ni con el manejo de las empresas comerciales y económicas bajo intereses políticos, razón por la cual la obra del Canal fue delegada al sector privado, sin que el país recibiera con ello ningún beneficio. Panamá, pese a su importancia geoestratégica, tampoco fue políticamente importante para Colombia quien no tenía manera, ni intensión política, de ejercer su soberanía en el territorio, prueba de ello fue la extensión en el tiempo del Tratado Mallarino- Bidlack⁹ que dio las ventajas a Estados Unidos en detrimento de la soberanía colombiana y la constante inestabilidad política. Esto parece indicar que durante estos años los gobiernos federales alinearon sus intereses con los de la potencia norteamericana, embargando el proceso de definición del interés nacional.

Limitaciones y contradicciones de la política exterior de los Estados Unidos de Colombia en el Caribe

Durante los gobiernos del liberalismo radical, la política exterior fue dirigida por el ejecutivo y la Secretaria de lo Interior y Relaciones Exteriores, que fue solo un despacho hasta 1880, sin embargo materializar en leyes las orientaciones requería la aprobación del Congreso, escenario de disputa partidista que paralizó la actuación de este, por lo tanto muchos de los asuntos diplomáticos hicieron parte de las contradicciones políticas del momento.

El orden federal presentó dificultades para sostener el ejercicio de la política exterior y el manejo de las relaciones internacionales, debido primero a las acciones emprendidas por los Estados Soberanos de la Unión que afectaron las relaciones de cordialidad con otros países, y segundo, a la falta de comunicación y empalme administrativo entre el gobierno federal y los gobiernos de los Estados que generaba inconsistencias en las acciones diplomáticas.

Como una dificultad permanente, se presentó déficit presupuestal para el despacho de los asuntos externos, demostrando la escasa prioridad que en general tenía la cancillería dentro del ordenamiento presupuestal del Estado, situación que impedía la profesionalización del cuerpo consular y la organización administrativa, caracterizada por la falta de una estructura adecuada que permitiera ordenar el personal y las funciones de la misma, donde primaba la falta de definición de funciones.

9. Tratado firmado por Colombia en 1846 entre Estados Unidos y Colombia, en el que el primero garantizaba mantener la neutralidad y soberanía del istmo a cambio de la libertad de tránsito de ciudadanos, mercancías y ejército estadounidense.

Las repercusiones de estas dificultades en la magnitud y los alcances la política exterior colombiana pueden evidenciarse en los logros de acciones diplomáticas: fijación de límites y mantenimiento de relaciones neutrales y cordiales.

En la región Caribe las acciones se dirigieron a Costa Rica y Venezuela, pues solo con estos se compartían fronteras territoriales y existía la pretensión de crear mecanismos de integración que permitieran la unidad moral y la unificación de mercados. Estas preocupaciones dejaron de lado la importancia de territorios marítimos; el establecimiento de límites con los territorios de ultramar y la definición de territorios fronterizos que permitieran la integración comercial, económica o política con los países vecinos del Caribe.

En el caso de la fijación de límites con Costa Rica el gobierno liberal de 1865, presidido por Manuel Murillo Toro, inició un esfuerzo contundente por restablecer un tratado límites, proyecto que años atrás había ocupado al cuerpo diplomático sin obtener resultados satisfactorios.

El día 24 de febrero de 1865, el plenipotenciario de Colombia Teodoro Valenzuela recibió instrucciones por parte del presidente para definir la línea de negociación diplomática con Costa Rica: establecer la conveniencia de fijar un solo tratado que comprendiera todos los temas y se recomendó tener en cuenta el *Utti possidetis* de 1810 como punto inicial de la negociación para fijar los límites, reconociendo además, que era necesario y políticamente correcto realizar una concesión de territorios que abarcaban 500 leguas cuadradas, con el fin de permitir el acercamiento y la *Unidad Moral* con Costa Rica:

Pero el gobierno colombiano da menor importancia a la posesión de algunas leguas de terreno que a la sanción de principios que, asimilando los dos países en su manera de ser, estrechen las relaciones y contribuyan a formar esa alianza de que tanto necesitamos. Bien entendido que la que digo respecto a la menor importancia del territorio, debe aplicarse únicamente a los terrenos despoblados, y no a las poblaciones, no creyéndose el poder ejecutivo facultado para ceder estas, quitando a sus habitantes el carácter de colombianos. (Murillo, 1865, p. 7)

De conformidad con lo anterior, el ministro Valenzuela firmó el 30 de marzo de 1865 el *Tratado de amistad, comercio, navegación*, el cual contenía: primero, la fijación del límite y renuncia de territorios por parte de Colombia, establecidos de la siguiente manera:

La línea de limite debe fijarse desde Punta Burica a los 83° 13' de longitud occidental del meridiano de Greenwich, se dirige por los cerros de la misma punta hasta el cerro de "Limoncito"; de este en línea recta a las vertientes del río "Chiriqui viejo", en la parte más elevada, donde tienen origen sus aguas; desde ese punto, con dirección este, por la cresta de la cordillera que separa las aguas de los dos mares, pasando por el cerro de "El Picacho", el de "La Horqueta", "La Cumbre de la Playita", el cerro de "El Hornito", hasta el cerro "Santiago"; de este cerro en línea recta hacia el norte, hasta el origen

del río “Cañaveral”; luego por el cauce principal de este río, hasta su desembocadura en el océano Atlántico. En consecuencia, los Estados Unidos de Colombia renuncian en favor de la República de Costa Rica sus derechos sobre el territorio que queda al occidente de la línea expresada, hasta el río de “San Juan del Norte” que desemboca en el océano Atlántico; no incluyendo en esta renuncia la isla del “Escudo de Veráguas” i las de “Providencia”, “Santa Catalina”, “San Andrés”, “Albuquerque”, “Mangle-grande”, “Mangle-chico” y demás que correspondían a la antigua provincia de Cartagena con el nombre de “Cantón de San Andrés”, cuyos territorios continuarán perteneciendo a los Estados Unidos de Colombia.

Segundo, contenía un compromiso de paz perpetua y leal amistad. Tercero, se fijaron puertos francos que garantizaran el libre comercio en Bahía Almirante y la laguna de Chiriquí, y la exención de impuestos de los productos naturales o del suelo en ambos países. En cuarto lugar, se estipuló la igualdad para los ciudadanos en términos de derechos civiles: quedaba prohibido el castigo con pena de muerte, y debía existir garantía, en ambos territorios, de las libertades religiosa, de consciencia, de locomoción, de expresión oral y escrita, prensa y de profesión, y del derecho de elegir y ser elegido. Y finalmente, se dictaron algunas disposiciones para la implementación de un sistema de arreglo de pleitos y al manejo de las relaciones diplomáticas y consulares.

Si bien el tratado se estableció bajo los lineamientos fijados por el presidente, para la aprobación del proyecto de ley que lo adoptaría, la oposición conservadora en el Congreso presentó cuestionamientos a seis aspectos: enorme cesión de territorios con sus respectivas riquezas naturales; que los principios políticos en un país no pueden ser instaurados por medio de tratados; el Congreso fue la presencia de 1000 habitantes colombianos en las 500 leguas cedidas y la imposibilidad de desnacionalizar a estas personas o de sacarlas del territorio en cuestión; la oposición señaló que Costa Rica, con la cesión de territorios que se efectuó en el Tratado, podría constituirse en un rival para la eventual construcción de un canal interoceánico, en detrimento de los intereses nacionales; Colombia quedaba imposibilitada para el arreglo de límites con otros países indicando que no se puede violar la integridad territorial, ni ceder territorios a otras naciones y; finalmente argumentaron que la liberalización del comercio con el país vecino implicaba un golpe a las aduanas y recaudo fiscal del país.

Los argumentos en contra de la ratificación del tratado eran extensos y profundos, contrastando con la posición simplista de los órganos ejecutivos en los cuales se evidenciaba despreocupación por las implicaciones que podrían conllevar la pérdida territorial, el desconocimiento de los territorios nacionales ubicados en el Caribe y de la ciudadanía de sus pobladores, y la inexistencia de un verdadero interés nacional que guiara la política exterior del momento.

Así se defendió el interés de fortalecer la Unidad Moral, fijar los límites territoriales, y promover la liberalización comercial, sin embargo, implicó ignorar objetivos como el mantenimiento de la integridad territorial y amenazó la posibilidad de construir el canal interoceánico. Así pues,

existió en la práctica una contradicción en términos de los objetivos de la política exterior, que se haría evidente no solo en esta situación sino en otras subsiguientes.

Estas contradicciones, entre uno y otro objetivo, se agravan al tener en cuenta las dimensiones reales del romanticismo liberal en la fijación de prioridades en el escenario internacional. En mensaje presidencial al Congreso de 1866, cuando aún estaba en discusión la aprobación del tratado, Murillo Toro declaró que era necesario ratificarlo, ya que con el, “Sin perder nada de su autonomía, Costa Rica, distaría poco de ser uno de los miembros de nuestra unión con evidentes ventajas para uno y otro pueblo” (Murillo, 1866).

Con la insinuación de anexar a Costa Rica, el argumento sobre la *Unidad Moral* no solo fue llevado al extremo, sino desbordado en sus límites y pretensiones. Ahora bien, en términos prácticos, el tratado no debe ser reconocido como parte de un proyecto expansionista, por el contrario, la cesión de territorios se hacía reconociendo la imposibilidad del Estado de ocuparlos y ejercer soberanía sobre ellos. El beneficio más tangible que reportaba su firma era la liberalización comercial y la activación del mercado, sin embargo, el cumplimiento de esto no justificaba para los opositores, la basta cesión de territorios que se estaba realizando.

Finalmente el proyecto de Tratado fue aplazado en tercer debate de la Cámara, para la legislatura de 1866 y fue rechazado en el primer debate del Senado, lo cual desactivó las negociaciones con Costa Rica hasta 1872, año en el que se plantea en resolución de Senado del 15 de Junio, la necesidad de retomarlas y de acreditar una legación de segunda clase en ese país.

En 1873 el señor Buenaventura Correoso como plenipotenciario de Colombia en Costa Rica, negoció y firmó en San José un tratado de amistad y límites en el que se cedían, por parte de Colombia, 362 leguas cuadradas (Moreno, 1912, p. 47). Así mismo, en 1874 se negociaron otros tres tratados: uno sobre amistad, comercio y navegación, una convención consular, una postal y otra sobre propiedad de las producciones literarias.

El tratado sobre límites fue rechazado en 1877, por Colombia y Costa. Por este motivo, se acuerda mantener el *Statu quo* fronterizo mientras era designada una nueva legación para discutir el asunto.

En 1880 el gobierno de Costa Rica ocupó parte del territorio colombiano ejerciendo jurisdicción sobre Burica, lo cual fue considerado por Colombia como una agresión al *Statu quo*, por ello se envió, de manera extraordinaria y confidencial, al delegado Carlos Holguín, para solicitar la desocupación del territorio. Posteriormente, en el mismo año, se acordó arbitramento para la definición de límites mediante tratado firmado en San José el 25 de diciembre.

En un primer momento se propuso que el tercero neutral fuera el Rey de Bélgica, sin embargo este se excusó y en 1885 se iniciaron gestiones ante el Rey de España para que asumiera el papel de árbitro. Ante este panorama esperanzador, en el que se asumió como un logro importante

la concertación del arbitramento para fijar límites con Costa Rica, finalizó el periodo liberal, dejando un balance rico en experiencias, pero poco contundente en resultados.

Por otra parte, la situación con Venezuela fue diferente y notablemente más turbulenta e inestable, al punto de llegar a la ruptura de las relaciones diplomáticas en varias oportunidades. Así mismo, es necesario advertir que en las relaciones con este país, el asunto de la definición de límites estuvo ligado a otros elementos como la estipulación de convenios comerciales y de arreglo de conflictos.

El primer acercamiento de los gobiernos liberales con el país vecino se realizó en el año 1864 al nombrar a los plenipotenciarios José M. Rojas Garrido y Antonio L. Guzmán para promover la unión entre ellos, aun sin proponer la resolución para la definición de los límites o la firma de algún tratado de amistad y comercio. Solo hasta el año de 1867 se encargó a tres generales la misión de emprender negociaciones, con el fin de arreglar intereses comunes: primero, un tratado comercial en el que se dispusieran puntos claros sobre la navegabilidad por el Rio Zulia, cuestión de suma importancia a lo largo del periodo, y segundo, el arreglo de conflictos por daños y perjuicios causados a colombianos debido a la inestabilidad política en Venezuela.

Sin embargo, estas negociaciones no resultan fructíferas por una serie de altercados que desencadenaron una mala gestión en las relaciones por parte del presidente colombiano, la existencia de coaliciones de intereses con ocasión de la guerra civil venezolana, los enormes gravámenes que el gobierno de Venezuela hacia pagar al comercio colombiano y la invasión de territorio venezolano. Por tal motivo, con el cambio presidencial, en 1868 se designó nueva legación para negociar un tratado sobre límites, cobros de derechos de aduana y navegación de los ríos comunes, así como para el arreglo de conflictos por daños y perjuicios a colombianos.

Las pretensiones colombianas en la negociación fueron: el reconocimiento de los derechos a transitar libremente por el Orinoco y los demás ríos comunes; establecer una liga aduanera; y la respuesta y pago de los reclamos de colombianos afectados por las guerras civiles venezolanas, en el mismo sentido en que Colombia respondía a los reclamos de los ciudadanos venezolanos.

Para la época había dejado de estar en vigor las principales estipulaciones del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación del 23 de Julio de 1842, firmado entre Colombia y Venezuela, y únicamente se aceptaban como vigentes los artículos que regían las relaciones políticas entre ambos países. Es por lo anterior que se hacía apremiante estipular puntos claros sobre el comercio, ya que estaba en juego la posibilidad de establecer condiciones favorables para interconectar el comercio local del Estado de Norte de Santander con el Caribe y el mundo.

El 24 de mayo de 1868 se firma un Tratado de Amistad, Comercio y Navegación y un Convenio sobre Reconocimiento y Pago de Reclamaciones de colombianos contra Venezuela y de venezolanos contra Colombia por situaciones generadas por las guerras civiles. Ambos pactos caducaron por el estancamiento del proceso de ratificación en el Congreso de los Estados

Unidos de Colombia. En 1869, se inició la negociación, igualmente estéril, de seis tratados los cuales no lograron firmarse debido a los conflictos internos de Venezuela que impidieron que dicho país se ocupara de los asuntos externos, aunque para Colombia resultaba apremiante estabilizar el tránsito por los ríos como lo manifestó el ministro Zapata (1871):

El estado de guerra de este país impidió toda comunicación directa con su gobierno, y al ver esta situación, aunque se reconoce la importancia de la firma de un tratado que permita la navegación por el Zulia, se establece la necesidad de la construcción de una vía entre Cúcuta y el Magdalena, ya que con esta acción, Venezuela procedería a regularizar el tránsito para evitar la pérdida del comercio en la frontera.

Para 1872 en Venezuela la guerra civil se agudizaba, afectando los intereses comerciales y fiscales de Colombia, debido a las medidas militares tomadas en los estados de Mérida y Zulia, en perjuicio de la navegabilidad y el transporte de mercancías. Como consecuencia de los prejuicios externos, Colombia aprobó la ley sobre "policías de las fronteras", que buscó conservar la neutralidad del territorio de frontera colombiano, enviando una partida de fuerza pública para Cúcuta, con el fin de regular y vigilar los actos de los refugiados, que causaban inestabilidad en los gobiernos del Estado del Táchira y afectaban negativamente las relaciones diplomáticas entre ambos países.

Solo hasta el año siguiente se reanudó la correspondencia entre las secretarías del exterior de ambos países y el presidente venezolano Guzmán Blanco propuso celebrar una reunión con el presidente colombiano Manuel Murillo Toro en Barranquilla, sin embargo, aunque esta habría sido una oportunidad para restablecer las negociaciones de los asuntos pendientes y llegar a puntos de acuerdo, el Congreso de Colombia rechazó la propuesta, lo cual generó resentimientos y debilitó aún más las relaciones diplomáticas y la disposición para llegar a acuerdos comunes. Reiterándose como prioridad la fijación de alianzas comerciales más que la delimitación territorial, ya que el elemento comercial fue la fuente principal de conflictos, por los altos aranceles que cobraba Venezuela a las mercancías colombianas:

Respecto a los límites, la necesidad de negociar no es premiosa, porque los puntos sobre los cuales se disputa no están poblados sino algunos y escasamente... No sucede lo mismo con las relaciones comerciales, respecto de las cuales hay para nosotros premiosa urgencia de ponerlas a cubierto de todo atentado. (Murillo, 1874)

En todo caso, la indefinición de los límites también era motivo de conflictos y disputas pues no existía común acuerdo en lo que pertenecía "por derecho" a cada nación y recurrentemente se acusaba al país vecino de invadir territorio. Frecuentemente Colombia invocó el *Uti Possidetis* de 1810 para definir límites con otros países, sin embargo, en lo que atañe a los límites con Venezuela los documentos no eran exactos y daban lugar a múltiples interpretaciones, por tal motivo, y como forma de evitar contiendas territoriales, Colombia propuso en reiteradas ocasiones el arbitraje.

En 1874, Colombia nuevamente intentó avanzar en los asuntos pendientes, enviando una legación de primera clase a Caracas para el arreglo definitivo de las cuestiones de límites y comercio, proponiendo arbitramento de una potencia neutral, lo cual fue rechazado. Las relaciones se estancan por ocho años, pese a que el ejecutivo de Colombia manifestó en varias ocasiones, su intención de restablecerlas (Parra, 1878).

Finalmente, y tras una relativa estabilización política en Venezuela, en 1882 se aceptó llevar a arbitraje la definición de límite. Así, en tratado del 14 de septiembre se acordó llevar el litigio ante el Rey de España y no detalló el tema hasta recibir el fallo final e inapelable. En medio de las negociaciones fueron notorias las pretensiones de los gobiernos liberales por establecer fronteras dinámicas, en términos comerciales y mercantiles, utilizando los puertos y los ríos comunes.

Aunque la fijación de los límites se llevaba a cabo para evitar conflictos, las pretensiones en las negociaciones trascendían este aspecto y buscaban la formación de fronteras más porosas al permitir el flujo y reflujo de mercancías y personas. El límite, al menos en el área continental, no era el borde; el límite constituía la posibilidad de crear zonas fronterizas que permitieran la comunicación y el relacionamiento cotidiano de los habitantes de uno y otro país.

En cuanto al *Uti Possidetis* se advierte que, si bien fue un instrumento al que comúnmente se recurrió, para evitar conflictos y disputas territoriales, no fue el único ni el más importante, pues aunque constituyó el punto de partida para las negociaciones en los proyectos de tratados, la herramienta más usada y propuesta por parte de la diplomacia colombiana fue el arbitraje, la cual llegó a pactarse con algunos países del Caribe con los que se compartía fronteras territoriales, y en el caso Venezolano lograría concretarse en 1895.

En suma, más que ser un instrumento para delinear los límites, el *Uti Possidetis* fue una herramienta inicial que requirió el despliegue de otras maniobras y estrategias diplomáticas para resolver la delimitación territorial, no solo en el periodo estudiado sino en la historia diplomática de Colombia en general.

Las ambiguas relaciones de neutralidad con los países del Caribe

Aunque Colombia tuvo la intención de sostener relaciones cordiales y amistosas con sus países vecinos e invirtió sus esfuerzos en ello, esto no se aplicó para el conjunto de los países caribeños, ya que fueron pocas las acciones para establecer diálogos bilaterales. Ello se evidencia en la experiencia que se dio en las relaciones diplomáticas con México y con Cuba y el resto de países de la región que no corrieron la misma suerte que las de Costa Rica y Venezuela.

Las relaciones de Colombia con la mayoría de los países caribeños se limitaron a manifestaciones diplomáticas de carácter formal, que se realizaron por medio de notas con ocasión de eventos

que amenazaban la independencia de los países del continente e involucraban a las potencias extranjeras. Tal es el caso de los eventos que tuvieron lugar en ciudad de México tras la ocupación francesa llevada a cabo el 10 de Junio de 1865 y que resultó en el posicionamiento de Maximiliano como emperador de México.

Frente a esta intervención europea, la diplomacia colombiana no reconoció al gobierno regente y por tanto suspendió las relaciones con la diplomacia y el gobierno mexicano, negando la patente del cónsul con el argumento de que “no se quiere sentar el precedente de reconocer como legítimo en tierra americana, un orden político que no sea obra de la voluntad libre de los pueblos” (Valenzuela, 1865). El no reconocimiento del nuevo gobierno se tradujo en la desaprobación del uso de la fuerza y de la intervención europea en los asuntos internos de México, apoyando por tanto las facciones del país americano que reivindicaban la autonomía, por lo menos así lo manifestó el presidente Murillo Toro: “Esa ocupación y los subsiguientes sucesos produjeron honda y dolorosa sensación entre nosotros, y nuestra simpatía ha seguido a los defensores de la independencia de aquella porción de nuestro continente” (Murillo, 1865).

En 1866, Murillo Toro rindió un homenaje a Benito Juárez, reconociendo y exaltando su lucha y sus logros como presidente de México. Finalmente, en 1868 el gobierno colombiano exaltó con actos simbólicos al pueblo mexicano por la victoria contra las pretensiones europeas y la reivindicación que hizo de la independencia de los países hispanoamericanos. Posterior a estos sucesos no se registra, durante el periodo liberal, acercamientos con México, evidenciando la inexistencia de una agenda diplomática con dicho país más que la ofrecida por las circunstancias.

El rechazo al uso de la fuerza y la intromisión de las potencias europeas en el caso mexicano recibió un trato diplomático enmarcado en la neutralidad pues fueron manifestaciones realizadas en virtud de la evidente infracción al Derecho Internacional Público. Aunque, claramente, se buscaba la salvaguarda de las instituciones republicanas en el continente, debe advertirse que las acciones emprendidas fueron simbólicas y no pretendieron cambiar el curso del conflicto entre los países en cuestión.

Respecto al comportamiento diplomático colombiano con ocasión de la lucha de independencia cubana existieron varios matices. En un primer momento, frente a los sucesos del año 1870, la actitud del ejecutivo fue reticente a tomar medidas que, aun contempladas por el Derecho Internacional como legítimas, contravinieran los intereses de España. Por ello, el presidente se negó a declarar el estado de beligerancia para los rebeldes cubanos, asunto propuesto por los estados de Panamá, el Cauca, Bolívar y Tolima, argumentando que se desconocían las condiciones de fuerza y de estabilidad del nuevo gobierno.

El presidente de Colombia se mostró renuente a tomar partida en un asunto que comprometía los intereses de una potencia europea con la que se compartían relaciones constantes y estrechas.

No obstante, el congreso, atendiendo a determinados sectores de opinión provenientes de los Estados soberanos, aprueba mediante ley del 17 de mayo, dicho estado de beligerancia.

Para 1872, se emitió circular del 26 de septiembre dirigida a los gobiernos republicanos de América Latina, proponiendo una acción conjunta con el fin de demandar de España la independencia de Cuba. Esta iniciativa buscaba, más que proponer acciones de hecho, presionar a España desde las relaciones que tenía con los países republicanos de la región, para evitar el uso de la fuerza armada y el bloqueo económico y mercantil contra Cuba.

Sin embargo, la ambigüedad de la posición de Colombia se hace más evidente cuando en 1873, se declara neutral en el conflicto entre Cuba y España. La intención fue no tomar posición y ser prudente en el manejo de la diplomacia con España. Esta neutralidad fue decidida por el gobierno federal aún cuando desde la ciudadanía y desde los gobiernos de los estados de la Unión, se presionaba para apoyar a los rebeldes cubanos. Solo hasta 1875 el ejecutivo colombiano anunció explícitamente su apoyo a la causa cubana y emitió auxilios para beneficiar a las familias cubanas que se vieron exiliadas en el país:

Colombia, desde 1870, reconoció los derechos de beligerantes a los patriotas de Cuba, que sostenían la guerra para asegurar su independencia; ha concedido algunos auxilios a las familias pobres que han tenido necesidad de abandonar su patria por causa de la guerra que la devasta, y ha empleado su acción diplomática para promover la emancipación de la isla. (Sánchez, 1875)

En todo caso, hubiera sido más preciso afirmar que la acción diplomática, más que promover la emancipación de la isla, abogaba por el respeto al Derecho Internacional. Las acciones colombianas se efectuaron para reforzar los lazos de cordialidad y amistad con la isla caribeña, pero sin entrar en confrontaciones con la potencia europea.

De estas dos experiencias se sintetiza la relación de Colombia con los países del Caribe con los que no compartía frontera y se destaca que fue coyuntural y ambigua, concentrándose en los países de origen hispano, excluyendo al Caribe inglés, holandés y francés. Es por lo anterior que se puede afirmar que las relaciones diplomáticas con los países de la región no se ajustaron a una agenda política, y que por lo tanto estas no fueron diversas ni exitosas.

Ello en buena medida se explica porque la mayoría de los territorios caribeños se encontraban bajo la dominación de potencias, y los gobiernos colombianos cuando se trataba de tomar partido en una contienda en la que intervenía una potencia recurría a la neutralidad aunque estuvieran en juego los principios republicanos y liberales, con el fin de no afectar la relación con ninguno de los países en conflicto. Luego, aunque se predicaba la doctrina de la *Unidad Moral*, primaba en la escala de prioridades mantener estables las relaciones con las potencias por los beneficios que se tenían en materia comercial.

CONCLUSIONES

Durante la existencia de los Estados Unidos de Colombia, los gobiernos del liberalismo radical se enfrentaron a conflictos y confrontaciones internas ocasionadas por las disputas entre los diferentes Estados soberanos, estas contiendas civiles llevaron al país a una fragmentación política que impidió el fortalecimiento de la unidad nacional aspirada por los liberales, sin embargo, como una manera de fortalecer la integración interna y lograr la armonía con los Estados vecinos. Los ideólogos del liberalismo propusieron la doctrina de la “unidad moral” como una fórmula para lograr la concordia interna, fortalecer las relaciones políticas con otros países y afianzar la doctrina liberal en los países hispanos del hemisferio.

En el caso de los países de la región del Caribe el gobierno colombiano enfrentó varias limitaciones para hacer eficaz la doctrina de la *unidad moral*, por un lado las disputas internas ocasionaron desniveles en el desarrollo de la política internacional con otros países vecinos, en el sentido en que estas confrontaciones civiles causaban daños frecuentes a ciudadanos y lesionaron los intereses de otros países, hecho que se tradujo en demandas costosas para Colombia y en litigios dispendiosos.

Los propósitos principales de la política exterior de los Estados Unidos de Colombia; la delimitación del territorio con los países vecinos, y la condición de neutralidad frente a estos países, fracasaron por varias razones: primero, no se logró el establecimiento de tratados de delimitación que dividieran definitivamente los territorios con los estados circundantes y segundo porque Colombia se mostró ambigua en su condición de país neutral cuando estados de la región se enfrentaron a los intereses de potencias extranjeras con las cuales Colombia tenía relaciones comerciales que no deseaba afectar, tal como se puede ver en los casos de la intervención en México y los conflictos en Cuba por la independencia frente a España.

Además del fracaso de los principales objetivos de la política exterior colombiana durante los gobiernos liberales, los gobiernos de los Estados Unidos de Colombia no se mostraron muy interesados en desarrollar una agenda política para fortalecer las relaciones con los países del Caribe en su conjunto, lo notorio fue el esfuerzo desplegado hacia los países con fronteras compartidas para realizar la delimitación e incluso propiciar zonas fronterizas de interés comercial común, como se puede ver en casos específicos como Costa Rica y Venezuela; con el resto de los países del Caribe establecieron relaciones coyunturales y ajustada a la conveniencia de las circunstancias si estos eran hispanoparlantes.

El respaldo que los gobiernos liberales dieron a la construcción de relaciones armoniosas con los países vecinos fue un intento por solucionar los conflictos limítrofes sin recurrir a la violencia, ello estaba en sintonía con el uso del *Uti Possidetis*, el interés de fortalecer el Derecho Internacional Americano y el de favorecer al establecimiento de sus propios límites y fronteras. Así pues, si bien se buscó fortalecer la cordialidad en las relaciones, no se pretendía un acercamiento con los distintos países, y por lo tanto no se planteó la posibilidad de entablar posibles diálogos bilaterales o multilaterales con la región Caribe en particular, pues esta no era importante dentro de los intereses de los gobiernos liberales.

REFERENCIAS

- Aristizabal, N. (1912). *Dos tesis y un canal*. Editorial Arboleda y valencia, Bogotá. Recuperado de: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/derecho/dos-tesis-y-un-canal>.
- Arriaga, J. (2013). *El largo proceso histórico de partición territorial. Las fronteras en América Latina y el Caribe, siglos XVI al XXI*. Quintana Roo: Bonilla Artigas Editores.
- Bell, G. (2010). Colombia en el Gran Caribe. *Revista Coyuntura Económica*. 40(1).
- Calderón, C. (1882). *Memorias del Ministerio de Relaciones exteriores*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Carmagnani M. (1984). Territorialidad y federalismo en la formación del Estado Mexicano. En. Buisson, I.; Kahle, G.; König, H. & Pietschmann, H. (Ed.) *Problemas en la formación del Estado y la nación en Hispanoamérica, Colonia*.
- Clemente, I. (2000). *La política exterior de Colombia en el Caribe: una perspectiva histórica*. En: *Memorias del foro, Las Relaciones Internacionales de Colombia con el Gran Caribe, Balance histórico y retos en el nuevo milenio*. Vicepresidencia de la República de Colombia; Ministerio de Relaciones Exteriores; Plan Caribe-Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- De La Vega, J. (1952). *La Federación en Colombia (1810-1912)*. Bogotá: Biblioteca de Autores Colombianos, (ABC).
- Delpar, H. (1994). *Rojos contra azules. El partido Liberal en la política colombiana*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Del Real, A. (1839) *Elementos de Derecho Constitucional. Seguido de un Examen Crítico de la Constitución Neogranadina*. Cartagena: Imprenta de Eduardo Hernández,
- Gaviria, E. (1984). Nuestro archipiélago de San Andrés y la Mosquitia colombiana. En. *Complemento a la historia Extensa de Colombia*. Volumen IX. (pp. 24 – 26). Bogotá: Plaza y Janes.
- González, F. (1997). *Para leer la política. Ensayos de historia política colombiana*. Bogotá: Cinep.
- Madiedo, M. (1982). *La ciencia social o el socialismo filosófico*. Bogotá: Editorial Incunables.
- Martínez, F. (2001). *El nacionalismo cosmopolita: la referencia europea en la construcción nacional en Colombia, 1845-1900*. Bogotá: Banco de la República-Instituto Francés de Estudios Andinos, IFEA.

- Márceles, E. (2000). El Caribe colombiano: Balance histórico y retos para el siglo XXI desde la perspectiva cultural. En. *Memorias del foro, Las Relaciones Internacionales de Colombia con el Gran Caribe, Balance histórico y retos en el nuevo milenio*. (pp. 66-77). Bogotá: Vicepresidencia de la República de Colombia; Ministerio de Relaciones Exteriores; Plan Caribe-Departamento Nacional de Planeación.
- Melo, J. (1989). Del Federalismo a la constitución de 1886. En *Nueva Historia de Colombia*. (Tomo I). Bogotá: Editorial Planeta.
- Moreno, S. (1912). *Acción del gobierno liberal en las Relaciones exteriores*. Volumen I. Bogotá: Imprenta de San Bernardo. Recuperado de: <http://www.banrepcultural.org/sites/default/files/88250/brblaa14620.pdf>.
- Múnera, A. (2005). *Fronteras Imaginadas. La construcción de la geografía y las razas en Colombia*. Bogotá: Planeta.
- Murillo, M. (1865a). Mensaje del presidente al Congreso de 1865. En. *Anales diplomáticos y consulares de Colombia*. Bogotá: Biblioteca Virtual del Banco de la Republica de Colombia.
- _____ (1865b). *Instrucciones al señor Teodoro Valenzuela, plenipotenciario especial de los Estados Unidos de Colombia para negociar con el señor Castro, enviado extraordinario y ministro plenipotenciario de Costa Rica, los tratados de amistad, comercio, navegación y límites*. En. Moreno, S. (1912). *Acción del gobierno liberal en las Relaciones exteriores*. Volumen I. Bogotá: Imprenta de San Bernardo.
- _____ (1866). Mensaje del Presidente al Congreso de 1866. En. *Anales diplomáticos y consulares de Colombia*. Bogotá: Biblioteca Virtual del Banco de la República de Colombia.
- _____ (1874). Mensaje presidencial al Congreso de 1874. En. *Anales diplomáticos y consulares de Colombia*. Bogotá: Biblioteca Virtual del Banco de la Republica de Colombia.
- Palacios, M. (1995). *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*. Bogotá: Norma.
- Parra, A. (1878). *Mensaje presidencial al congreso de 1878*. En. *Anales diplomáticos y consulares de Colombia*. Bogotá: Biblioteca Virtual del Banco de la Republica de Colombia y consulares de Colombia, Biblioteca Virtual del Banco de la Republica de Colombia.
- Sánchez, J. (1875). *Memorias del Ministerio del interior y lo exterior al Congreso de la Republica*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Pombo, M. & Guerra, J. (1951). *Constituciones de Colombia*. Bogotá: Biblioteca de Cultura Económica.

- Ramírez, A. (2000). Balance y retos de la política exterior Colombiana hacia el gran Caribe: Una perspectiva política. En. *Memorias del foro, Las Relaciones Internacionales de Colombia con el Gran Caribe, Balance histórico y retos en el nuevo milenio*. (pp. 78-108). Bogotá: Vicepresidencia de la República de Colombia; Ministerio de Relaciones Exteriores; Plan Caribe-Departamento Nacional de Planeación.
- Rivas, R. (1961). *Historia sobre las relaciones diplomáticas, 1810-1934*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Tratado de amistad, comercio, navegación y límites entre los Estados Unidos de Colombia y la República de Costa Rica*. En: Moreno, Sebastián. (1912). *Acción del gobierno liberal en las Relaciones exteriores. Volumen I*, Bogotá.
- Román, R. (2011) *Celebraciones Centenarias. La construcción de una memoria nacional, Cartagena*. Universidad de Cartagena, Alcaldía Mayor de Cartagena.
- Román, R.; Mantilla, S. & Niño. V. (2014). Pensamiento político y relaciones diplomáticas de Colombia en el Caribe 1821-1863. En. Román, R.; Caro, J. & Vidal, A. (Comp.). *Sistemas políticos, relaciones internacionales e identidades*. (pp. 172-181). San Andrés isla, Universidad Nacional de Colombia.
- Salazar, J. (1828). *Observaciones sobre las reformas políticas en Colombia*. Filadelfia: Imprenta de Guillermo Stavelv.
- Trujillo, J. (1880). *Mensaje del presidente al Congreso de 1880*. En. *Anales diplomáticos y consulares de Colombia*. Bogotá: Biblioteca Virtual del Banco de la Republica de Colombia.
- Valencia, A. (1988). *Estado Soberano del Cauca Federalismo y Regeneración*. Bogotá: Banco de la República.
- Valenzuela, T. (1865). *Memorias del Ministerio del interior y lo exterior al Congreso de la Republica*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Zapata, F. (1871). *Memorias del ministerio de relaciones exteriores al Congreso de la Republica*. Bogotá: Imprenta Nacional.