

MARCO FIDEL SUAREZ Y SU POLITICA EXTERIOR: HACIA LA SUBORDINACION ACTIVA

MARTHA ARDILA

Presentación

La política exterior colombiana ha sido considerada como de bajo perfil¹ hasta los años setenta cuando en el Gobierno de Carlos Lleras Restrepo, el canciller López Michelsen planteó el *Respice Similia*². Sin embargo, la pasividad y el aislacionismo no han sido continuos y pueden destacarse períodos durante los cuales Colombia ha tenido un perfil externo activo aunque inclinado hacia los Estados Unidos e incluso fortaleciendo intereses norteamericanos. Muchas veces, este tipo de política exterior ha sido más de subordinación activa que de bajo perfil³. Es el caso del período presidencial de Marco Fidel Suárez (1918-1922).

¹ DREKONJA, Gerard. *Retos de la política exterior colombiana*. Bogotá, Cerec, 1983; Alberto Klaveren, "La reafirmación del nuevo perfil externo", en *Las políticas exteriores latinoamericanas frente a la crisis*, Buenos Aires, Prospel-Cerec, 1985.

² El *Respice Similia* se refiere a la política del Presidente Alfonso López Michelsen, que hacía alusión a la situación de los demás países latinoamericanos: Mira a tus semejantes.

³ El término de subordinación activa ha sido sugerido—aunque no desarrollado—por César Torres en "El Presidente Eduardo Santos y la nueva práctica de la política exterior de Colombia", Bogotá, Universidad de Los Andes, *Documentos Ocasionales*, No. 10, 1989.

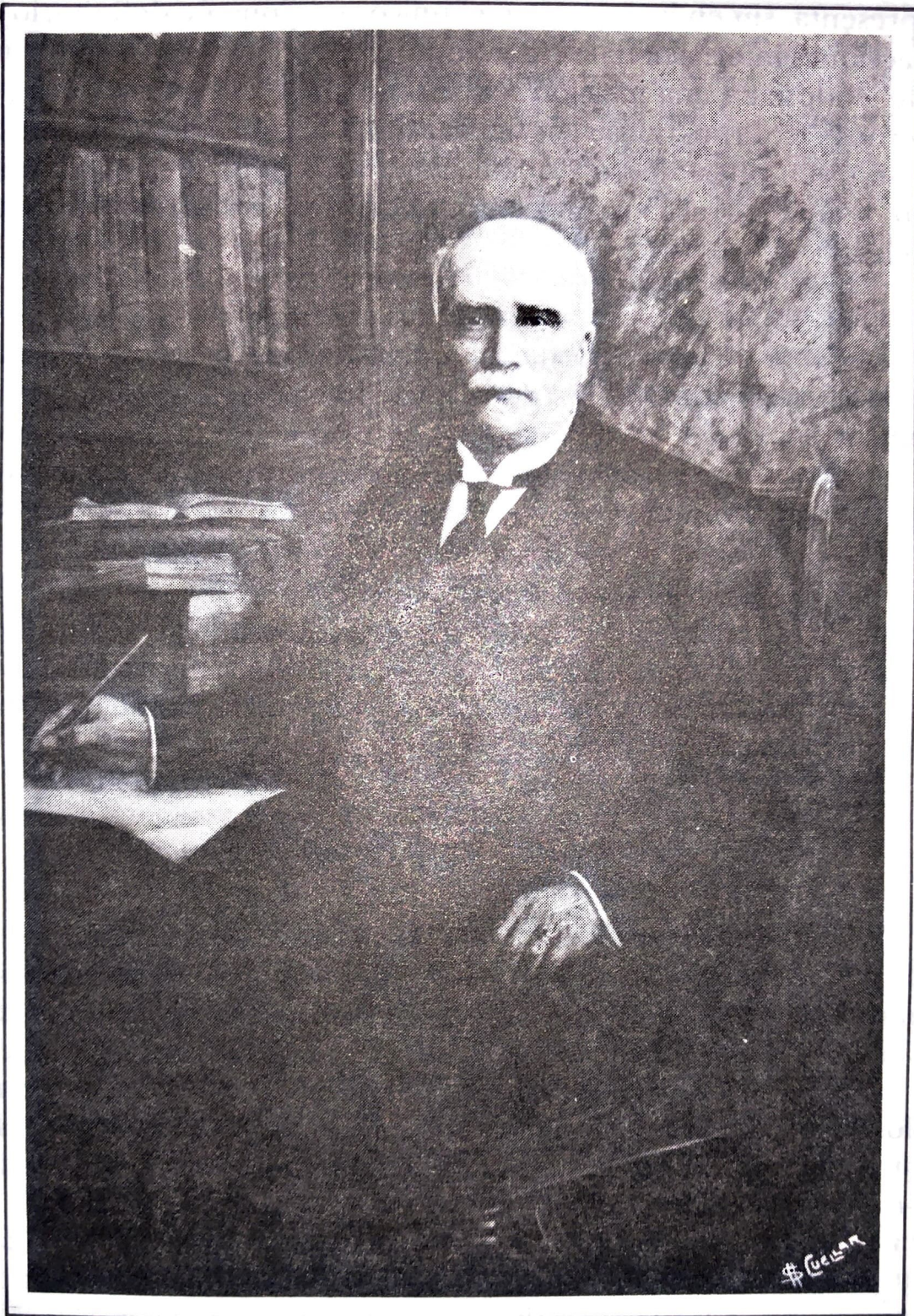
Los estudios internacionales han surgido recientemente en nuestro país, por lo cual resulta insuficiente la bibliografía sobre períodos y problemas específicos, en particular aquella que examina los treinta primeros años de este siglo⁴. En cuanto al *Respice Polum* promulgado por Suárez, pocos conocen su contexto y las relaciones paralelas de Colombia con países diferentes a los Estados Unidos.

El Gobierno de Marco Fidel Suárez afianzó una nueva era en las relaciones de Colombia con Estados Unidos que, si bien sólidas, no estuvieron libres de tensiones. No podríamos hablar, estrictamente, de una dependencia de Colombia frente a Estados Unidos, con los rasgos que adquiriría la relación más adelante. Ni política ni económicamente, las características del Estado y el desarrollo económico interno dieron lugar a una inserción del país en el mercado internacional. El pragmatismo y la “interdependencia” constituyen los rasgos dominantes de este período debido al interés de ambos países por fortalecer vínculos: Estados Unidos como potencia dominante buscaba aumentar sus inversiones, y Colombia requería fondos orientados a la modernización. La preocupación del Gobierno de Suárez se concentraba en el fomento de una infraestructura que permitiera la ampliación del mercado interno. Adicionalmente, Inglaterra se disputaba el destino de los productos colombianos, principalmente el petróleo, con los Estados Unidos que, ya para ese entonces se configuraba como polo dominante en América Latina.

Con base en algunos principios de la teoría de la “Interdependencia Compleja”⁵, este ensayo examina la política exterior colombia-

⁴ Sobre el Gobierno de Marco Fidel Suárez existen tres estudios que examinan aspectos de política exterior: Robert Burr, *Colombia and the International Cooperation: 1920-1929*, a dissertation in History, Philadelphia, University of Pennsylvania, 1948; Stephen J. Randall, *Colombian-American Relation 1920-1940. The Diplomacy of Modernization*, University of Toronto Press, 1976; Taylor Parks, *Colombia and the United States 1765-1934*, Durham, Duke University Press, 1935.

⁵ El enfoque de la Interdependencia Compleja presenta principalmente las siguientes características: a) Se examina el Estado con relación a otros actores; b) Se establece una conexión de canales múltiples entre las sociedades –relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales–; c) Se tratan múltiples temas sin una jerarquización preestablecida, y d) Se predica una correspondencia entre lo interno y lo externo y una preponderancia de lo económico sobre lo político. Véase Rodrigo Pardo y Juan Tokatlian, *Política exterior colombiana*, Bogotá, Tercer Mundo Editores Ediciones Uniandes, 1988; Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Poder e interdependencia*, Buenos Aires, GEL, 1988.



MARCO FIDEL SUAREZ
Presidente de Colombia
1918-1922

na en su vinculación con factores internos. La situación doméstica no se presenta, sin embargo, como el único componente definitorio de las acciones internacionales. El comportamiento externo colombiano va tejiéndose en una relación simbiótica y dialéctica entre elementos internos y externos que se configurarán como principios explicativos. No se trata, pues, de una vinculación lineal causa-efecto, sino más bien de una correlación no siempre libre de conflictos entre ambos niveles.

Durante el Gobierno de Suárez, los nexos entre el escenario internacional y los factores domésticos fueron principalmente económicos. La debilidad del Estado y la supremacía de los elementos económicos sobre los políticos fueron configurando una situación de dependencia y sumisión frente a Estados Unidos, que permanece y se fortalece durante la mayor parte del siglo XX. Un proyecto modernizador, como el que entonces se gestaba, concedió un *status* preponderante a la variable económica que estuvo presente antes, durante y después del Gobierno de Suárez. Para lograr una comprensión integral de esta administración hemos tenido en cuenta un período mucho más amplio que el propio cuatrienio.

El perfil externo colombiano: entre lo interno y lo externo

Expresiones de una diplomacia financiera, modernizante y pragmática caracterizan la subordinación activa de la política exterior durante el Gobierno de Suárez. El proyecto modernizador del Estado y la expansión norteamericana habrán de constituir, respectivamente, las variables interna y externa, definitorias del perfil externo colombiano durante estos años. Aquí, el Estado se analiza con relación a otros actores que incidieron en la política exterior, como los partidos Liberal y Conservador, diversas fracciones de clase y la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores. Se examina "la actividad internacional como una de las expresiones del proyecto político-económico global que es resultado de la imposición de los intereses de una clase (dirigente) al resto de la misma"⁶.

⁶ RICO, Carlos. *Enfoques alternativos para el estudio de la política exterior norteamericana*, mimeo, 1989.

El juego político: unidad en la diversidad

Durante los treinta primeros años de este siglo, se produjeron grandes transformaciones en la estructura económica y sociopolítica colombiana. En torno a la presencia del capital norteamericano y al pujante sector cafetero se orientó la reconstrucción política y económica de un país debilitado por la guerra de los Mil Días y por la pérdida de Panamá. El desarrollo económico se tradujo en un crecimiento alimentado desde afuera y hacia afuera, característica que lo hizo en extremo vulnerable a fuerzas externas como las inversiones y los préstamos, la dependencia más que todo política frente a Estados Unidos, las crisis internacionales, las importaciones y las exportaciones y en general el comportamiento del mercado mundial.

El proyecto modernizador impulsado por el Estado colombiano durante los años veinte estuvo basado en el crecimiento económico así como en la ampliación del mercado interno. Había variaciones de acuerdo con el grado de desarrollo de los diversos sectores de la economía. Es el caso de las obras de infraestructura y el sector bancario, que para el momento habían cobrado gran impulso mientras que otros se hallaban completamente olvidados, como los relacionados con reformas de beneficio social. Con la Misión Kemmerer, este proyecto modernizador tomó fuerza. Así por ejemplo, durante el Gobierno de Pedro Nel Ospina se expidió la Ley 45 de julio 19 de 1923, por medio de la cual se modificaba el sistema bancario. Ya desde la primera Misión, se consolidó el nuevo juego diplomático al que ya habían ingresado gobiernos anteriores: Las inversiones norteamericanas en nuestro territorio a cambio de préstamos y asesorías estadounidenses⁷. Antes del primer año, las recomendaciones sugeridas por esta comisión financiera se convirtieron en legislación, y el gobierno colombiano obtuvo mayores créditos en condiciones más favorables que las de otros prestamistas.

La supeditación de este proyecto modernizador a los intereses norteamericanos produjo limitaciones y restricciones de aplicación. Sólo unos pocos sectores de la economía se beneficiaron de la inversión extranjera la cual se hizo allí donde el capital norteamericano poseía intereses particulares y donde era real la presencia del Estado.

⁷ Véase Randall, op. cit.

A pesar de las restricciones impuestas, los sectores dirigentes colombianos creyeron beneficiarse del proyecto económico impulsado por el Estado mostrándose partidarios de una relación más estrecha con los Estados Unidos. Pero una situación económica cuyo mejoramiento dependía de los préstamos extranjeros, principalmente norteamericanos, hacía del colombiano un Estado débil y subordinado.

La debilidad del Estado se manifestó en la imposición de los intereses de ciertas fracciones dominantes, y en la incapacidad de resistir acciones externas provenientes de Estados Unidos. Presiones dentro y fuera del país definieron el carácter vulnerable del Estado. Esta fragilidad política del aparato estatal fue permanente a lo largo de la administración Suárez iniciada con el estigma del fraude electoral y que terminó bajo la incertidumbre, a causa de serias acusaciones contra el presidente por hacer uso de su ascendiente oficial en beneficio de asuntos personales. Fue la de Suárez una Administración polémica y criticada por el partido Liberal, que la calificó constantemente de ser tan sectaria como los anteriores gobiernos conservadores, pero también por el partido Conservador, en especial por la fracción dirigida por Laureano Gómez, enfrentada a los conservadores nacionalistas, a la que pertenecía el Presidente.

A pesar del carácter vulnerable y débil del Estado, a partir de la Primera Guerra Mundial se fue produciendo una intervención estatal creciente en la economía del país, tendencia consolidada con las reformas fiscal y constitucional de Alfonso López Pumarejo (1934-1938)⁸. Esta actividad intervencionista del Estado se relacionó directamente con las inversiones y los préstamos norteamericanos al país, que no estaba en condiciones de cristalizar un proyecto modernizador sin la ayuda extranjera. Con la Primera Guerra Mundial quedó claro el significado que para el desarrollo del país tenían los Estados Unidos, al surgir como el principal comprador de productos colombianos, entre ellos el café. Estados Unidos era además el país con más recursos y posibilidades de hacer préstamos a la periferia, por encontrarse en la etapa de expansión del capital y en la búsqueda de ampliar sus inversiones y mercados.

⁸ TOVAR ZAMBRANO, Bernardo. *La intervención económica del Estado en Colombia (1914-1936)*, Bogotá. Biblioteca del Banco Popular, 1984.

La intervención del Estado fue aumentando a medida que se fomentaba el capitalismo en la economía nacional. Aquí el café jugó un importante papel: Vinculó de manera permanente el país al mercado internacional, amplió el circuito de comercialización y desarrolló la infraestructura, en particular, de las zonas cafeteras. Desde comienzos del siglo, la producción cafetera trajo consigo nuevas formas de organización social y productiva, al convertirse en núcleo de la expansión del mercado interno, crear una red de consumidores y propiciar el desarrollo de la infraestructura. Años más tarde, el sector cafetero incidiría de manera hegemónica en las decisiones del Estado.

Durante los treinta primeros años de este siglo, los niveles de consenso en la sociedad dependieron en gran medida de los momentos de articulación y desarticulación entre lo político y lo económico. Referirnos a cada uno de estos momentos no es nuestro objetivo. Aquí tan sólo resaltaremos, a nivel general, aquellos hechos que ocasionaron conflictos con relación a la toma de decisiones en asuntos internacionales.

La separación de Panamá en 1903 y el Tratado Urrutia-Thompson de 1914 fueron los dos hechos de mayor impacto para la creación de corrientes de opinión claramente diferenciables. Ambos hechos, el segundo consecuencia del primero, incidieron en las relaciones de Colombia con Estados Unidos. En primer lugar, un sector de la clase dirigente en Colombia, fuertemente ligado a los intereses norteamericanos, influyó directamente en las decisiones internacionales. Se trataba de los nacientes sectores empresarial y cafetero. Como apenas iniciaban su consolidación, ambos grupos mostraban fuertes intereses de expansión hacia afuera, de apertura de nuevos mercados y de mejoramiento de la infraestructura. Constituían el apoyo del proyecto modernizador del Estado. El pragmatismo fue el principal rasgo de estos grupos. Para ellos, las intervenciones, inversiones y expansión de Estados Unidos en Colombia no ocasionaban conflicto, sino que al contrario contribuían a fomentar el empleo y el desarrollo del país. Esta actitud explica la aceptación y el silencio oficial frente a las múltiples intervenciones norteamericanas en territorios latinoamericanos. Entre 1854 y 1913, Estados Unidos intervino alrededor de cincuenta veces arguyendo defender las vidas y el capital de los norteamericanos. Catorce de estas invasiones fueron en Panamá, territorio perteneciente a Colombia hasta 1903.

Tan sólo la separación de Panamá y la marcha de las negociaciones posteriores crearon una corriente de opinión distinta en contra de la presencia norteamericana y de su injerencia en los asuntos internos del país. Un clima de descontento se iba extendiendo a diversos sectores de la sociedad, principalmente intelectuales, aunque de manera desarticulada y espontánea porque tan sólo los voceros de los partidos políticos tuvieron eco y presencia en los medios de comunicación, particularmente en la prensa. Eduardo Santos, de la fracción republicana de los liberales, expresó sus temores acerca de las negociaciones con los Estados Unidos, en varios editoriales de *El Tiempo*. Tal posición fue modificada posteriormente al subrayar el significado comercial que para nuestro país tendría la apertura del Canal de Panamá. Exaltó entonces cómo las tropas, materiales y buques de Colombia podrían transitar por el Canal sin costo alguno, y cómo así mismo, el carbón, la sal marina y el petróleo estarían libres de impuestos. En realidad, no existió una oposición estructurada de la clase política, que incidiera en los asuntos internacionales. Las voces disidentes en contra del establecimiento fueron pocas.

Con el objetivo de eliminar cualquier manifestación de descontento en la clase política, se creó la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores por medio de las Leyes 9ª de 1913 y 31 de 1914⁹. Integrada por personalidades ilustres, esta Comisión pretendía asesorar y orientar la Cancillería en litigios internacionales y cuestiones de límites, entre otros. Sin embargo, su objetivo inmediato era generar consenso en torno a las negociaciones por la separación de Panamá. Como promotor de la Comisión desde el Ministerio de Relaciones Exteriores durante el Gobierno de Concha, Suárez buscó darle continuidad y permanencia a este órgano consultivo, dado que era fuente de apoyo para los asuntos que, en su opinión, tenían vital importancia para la Nación: problemas limítrofes, ratificación del Tratado y participación de Colombia en organismos internacionales.

En suma, las decisiones internacionales eran tomadas por un selecto grupo bipartidista perteneciente al sector dirigente del país, interesado en fortalecer las relaciones con los Estados Unidos sin importar la autonomía y soberanía del país. Los sectores contrarios al

⁹ Véase Anales de la Cámara y de Relaciones Exteriores (1914-1921

) y Actas de la Comisión Asesora de

estrechamiento de las relaciones con la potencia del norte no tuvieron ningún tipo de incidencia en la política exterior.

Junto al proyecto modernizador, a la intervención económica del Estado y a las diversas corrientes de opinión, Colombia vivió después de la Primera Guerra Mundial, una crisis económica que tuvo algunas manifestaciones durante la administración del Presidente Suárez.

El juego económico: modernización en la crisis

El desarrollo económico de los años veinte estuvo precedido por una crisis fiscal que alcanzó grados sorprendentes entre 1918 y 1923. El capital norteamericano, como inversión y/o empréstito, y en menor medida, los ingresos provenientes del café, del incipiente desarrollo industrial y de los recaudos por concepto de aduanas, fortalecieron el dinamismo y el crecimiento de la economía colombiana durante las dos primeras décadas. Muy seguramente sin la llamada “prosperidad al debe”, el desarrollo y la expansión habrían sido más lentos.

El origen de la crisis económica se remonta a la Primera Guerra Mundial, que provocó una caída del movimiento externo colombiano tanto en las exportaciones como en las importaciones y fomentó un mecanismo que produjo efectos negativos sobre las posibilidades de crédito externo, el desarrollo de la infraestructura, los precios y el consumo, dando lugar así a una crisis que afectó múltiples sectores de la economía nacional, puso de manifiesto la debilidad de la estructura económica del Estado y lo colocó en situación de hallar soluciones rápidas y duraderas.

Cuando Marco Fidel Suárez asumió la Presidencia de la República en agosto de 1918 el país se encontraba en medio de la crisis fiscal que desde ocho meses atrás, venía agravándose a pasos agigantados. El origen de la crisis y sus vías de solución parecían claros. La conflagración mundial, que después de cuatro años apenas empezaba a vislumbrar el camino de la paz, y la consecuente disminución de la actividad comercial que redujo los impuestos por importaciones, fueron sus principales causas. La actividad comercial mencionada significaba algo más de la tercera parte del total de los ingresos del tesoro público. La disminución del comercio y de los ingresos por concepto de aduanas colocó al Estado en una situación de déficit y en una encrucijada económica a la que había que buscarle salidas.

Esta crisis despertó la solidaridad y el apoyo del partido Liberal. El “vacío fiscal y la depresión financiera” se convertían en males crónicos cada vez más graves, ante los cuales el gobierno no planteaba soluciones concretas y se mostraba débil e indeciso. En este sentido, los mensajes del Presidente Suárez en 1918 decían:

Ella (la situación fiscal), en lugar de mejorar desde el 7 de agosto, ha seguido deteriorándose por la persistencia de las causas que la produjeron (...).

La principal causa de la mala situación fiscal es la disminución de la renta de aduanas, producida por la guerra desde su principio (...) acelerada continuamente desde mediados de 1917, por haber vuelto a disminuir desde entonces las importaciones a causa de la beligerancia de los Estados Unidos de América¹⁰.

Y todavía en 1921 reconocía que la alarmante situación económica y fiscal continuaba sin presentar opciones viables a corto plazo.

Ante esta encrucijada y buscando una solución a la crisis fiscal, liberales y conservadores solicitaron la presencia del capital extranjero tanto mediante la obtención de empréstitos como de inversiones norteamericanas, incluso orientadas a la explotación petrolera¹¹. Adicionalmente, se hizo explícita la necesidad de la apertura de nuestros productos al exterior utilizando oficinas destinadas a la promoción de artículos colombianos en otros países. Así, pues, para Suárez, la presencia de capital norteamericano en nuestro país, significaba remediar la crisis fiscal del Estado y ser el motor del desarrollo económico. Así mismo, centró sus planteamientos en la necesidad de dar impulso a la actividad comercial y al desarrollo de las comunicaciones.

La debilidad del aparato estatal durante el Gobierno de Suárez fue clara en cuanto a la imposibilidad de plantear opciones viables de solución diferentes al estrechamiento de las relaciones con los Estados Unidos. Fue precisamente ese sector social pronorteamericano, tanto

¹⁰ *Diario Oficial*, noviembre 9 de 1918.

¹¹ “Parece que la crisis fiscal ha llegado a su colmo (...) es preciso pues combatirla de alguna manera eficaz, ayudar al gobierno a luchar contra ese creciente déficit, provocar una estrecha relación entre la tesorería de la República y las grandes entidades financieras a fin de que éstas suministren a aquéllos los dineros necesarios (...), *El Tiempo*, febrero 4 de 1918.

Liberal como Conservador, el que abogó por lo que se conoce como el *Respice Polum*, doctrina que llevaría a Colombia a una dependencia política y económica de la potencia del Norte. Para los años veinte, precisamente porque aún no presentaba esa relación de subordinación lineal con los Estados Unidos, los sectores dirigentes colombianos buscando nuevos parámetros de acción (solución de problemas fronterizos y participación en foros internacionales) se apoyaron en el Norte. No concebían una política exterior sin los Estados Unidos: Cualquier acción internacional se derivaba o se orientaba hacia ese país. Los Estados Unidos se fueron definiendo como los principales destinatarios de la acción exterior colombiana.

El juego norteamericano: expansión en el conflicto

El hecho sobresaliente de los treinta primeros años de este siglo fue, sin lugar a dudas, la consolidación de Estados Unidos como potencia dominante después de la Primera Guerra Mundial. Esta situación tuvo implicaciones en el rumbo de la política exterior colombiana debido a las condiciones domésticas examinadas.

Colombia reunía una serie de cualidades para los intereses norteamericanos. La presencia de recursos naturales, como petróleo, oro, plata y platino y además la ubicación geoestratégica eran los principales atractivos que nuestro país poseía. A raíz de la pérdida de Panamá, la búsqueda de mejores relaciones ocupó lugar permanente en la agenda de negociaciones entre ambos países. El conflicto mundial y sobre todo la situación de posguerra consolidaban el protagonismo político-económico de Estados Unidos en el ámbito internacional y presionaban la necesidad de buscar y crear nuevos campos de inversión. Tanto el interés por los asuntos comerciales como la estrategia marítima durante los tres primeros lustros de este siglo motivaron a Estados Unidos a estrechar lazos continuos y permanentes con Colombia. Este territorio constituía sin duda un espacio de fácil acceso en la perspectiva de ampliar sus mercados, sus inversiones y sus ganancias, particularmente con la explotación de recursos naturales que, como en el caso del petróleo, existían en abundancia.

Para los norteamericanos fue fácil estrechar vínculos con Colombia y expandir su capital. Pese a ello, debieron afrontar una serie de inconvenientes entre los cuales la competencia con los ingleses quie-

nes deseaban continuar invirtiendo en nuestro país fue uno de los más importantes. Durante los veinte primeros años de este siglo predominaron las inversiones y el capital europeo, principalmente inglés, aunque el comercio ya se realizaba más que todo con Estados Unidos. El comercio de Colombia con Estados Unidos aumentó siete veces entre 1913 y 1929. Los préstamos pasaron de cuatro (4) a doscientos ochenta (280) millones de pesos¹². No obstante, hasta la Primera Guerra Mundial, las inversiones norteamericanas habían sido bajas y se orientaban de preferencia a los ferrocarriles, la minería y la agricultura.

La separación de Panamá y con ello la desaparición de la posibilidad de controlar un canal interoceánico, incidieron en la orientación de la política exterior colombiana. Se dificultó y postergó el intercambio con los países de la Cuenca del Pacífico, así que por muchos años nuestras relaciones se vieron limitadas al continente americano y a Europa. La separación de Panamá significó no sólo la “desvalorización geográfica” colombiana sino también la consecuente disminución de las posibilidades de un desarrollo económico más autónomo, el desgarramiento de la Nación y una gran desorientación en los sectores dirigentes. Esta situación produjo vacío e impotencia en sectores dominantes, que volcaron sus intereses hacia la alternativa norteamericana.

Distanciamiento y tensión con los Estados Unidos fueron el producto inmediato de la separación de Panamá y las subsiguientes negociaciones. Sin embargo, el proyecto modernizador estatal, las necesidades económicas concretas y la presión de un sector empresarial cada vez más consolidado, que comenzaba a hablar su propio lenguaje, a opinar sobre el tipo de Estado que quería y a tomar conciencia cada vez más clara de las ventajas que le traería la normalización de las relaciones con Estados Unidos hicieron que tal propósito se convirtiera en el eje de la actividad internacional durante las administraciones de Rafael Reyes (1904-1909), Carlos E. Restrepo (1910-1914), José Vicente Concha (1914-1918) y Marco Fidel Suárez (1918-1921), quienes le dieron un manejo de similar orientación aunque con diversos matices, según coyunturas específicas.

¹² RIPPY, Fred J. *El capital norteamericano y la penetración imperialista en Colombia*, Bogotá, Editorial Oveja Negra, s. f., p. 12.

En el caso de Reyes, la firma del Tratado Cortés-Root en 1909 fue la estocada final a su gobierno, no por falta de claridad en la clase política acerca de los beneficios económicos que traería el mejoramiento de las relaciones con Estados Unidos, como creciente consumidor de café y posible inversionista, sino por considerar que el “momento político no era muy adecuado”. Aun reciente la separación de Panamá, el sentimiento nacionalista era todavía muy fuerte. Durante el Gobierno de Carlos E. Restrepo, se mejoraron las relaciones con Estados Unidos al aprobarse el Tratado Urrutia-Thompson. Detrás de la firma del Tratado estaba un criterio que el presidente calificó de “política de equilibrio” consistente en las ventajas tácticas que podían aprovecharse de la rivalidad entre Estados Unidos e Inglaterra. Comienza a plantearse entonces, una política de puertas abiertas frenada durante el período de la Primera Guerra Mundial pero que se cristalizará más adelante durante la administración de Suárez.

La política de José Vicente Concha se movió en el contexto de la Primera Guerra Mundial. De 1914 a 1918, con su Canciller Marco Fidel Suárez, Colombia adelantó una política autónoma y neutral frente a las presiones tanto de Alemania como de los aliados, de acuerdo con sus intereses económicos y la posición geográfica del país. En ese momento, la autonomía y la neutralidad colombianas estuvieron por encima aun de la decisión norteamericana de unirse a los aliados y de las mismas pugnas internas que la guerra desató.

Ya como presidente, Marco Fidel Suárez logró limar finalmente las asperezas existentes entre Estados Unidos y Colombia, a la vez que profundizar una tendencia a estrechar relaciones entre ambos países. En cuestiones internacionales, su foco de interés giró en torno a la distensión en las relaciones con la llamada “Estrella del Norte” y a la solución de problemas fronterizos.

Hacia la subordinación activa

En esta investigación, percibimos la política exterior de la administración Suárez como prolongación de la situación doméstica. Durante esos años, el manejo de las relaciones internacionales estuvo caracterizado por elementos internos como:

- El proyecto modernizador y la crisis fiscal del Estado, y

- La articulación entre los intereses de sectores dirigentes colombianos y norteamericanos.

Y también por:

- Un conocimiento relativamente claro de la situación y del juego de fuerzas mundiales;
- Una actitud pragmática y realista frente a Estados Unidos y a los demás países latinoamericanos, y
- Un criterio básico de solidaridad latinoamericana.

Estos elementos incidieron en las decisiones y acciones externas colombianas. En la formulación de la política internacional, la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores desempeñó una función de análisis y orientación de los principales lineamientos del país. Durante el Gobierno de Suárez fueron cuatro las tendencias de nuestra política exterior: Relaciones con Estados Unidos, política de límites, política comercial e intensificación de relaciones diplomáticas. Veamos a continuación cada una de ellas:

Relaciones Colombia-Estados Unidos: disminuyendo tensiones

El Tratado Urrutia-Thompson fue el eje de las relaciones entre Colombia y Estados Unidos. A su alrededor se movilizó todo un conjunto de factores e intereses que definieron simultáneamente el carácter de dichas relaciones, la posición de Colombia en el ámbito regional, las inversiones norteamericanas y el comercio del petróleo, banano y café.

Siendo Suárez Ministro de Relaciones Exteriores, se firmó el Tratado Urrutia-Thompson (6 de abril de 1914) con el objeto de poner fin a una serie de asperezas con Estados Unidos, surgidas a raíz de la pérdida de Panamá. Dicho Tratado fue aprobado con enmiendas por el Congreso de Colombia mediante la Ley 56 del 21 de diciembre de 1921 y ratificado por nuestro país el 1° de marzo de 1922. El Congreso y el Presidente estadounidenses lo habían ratificado el 11 de enero del mismo año; las notas de ratificación fueron canjeadas el 1° de marzo y el Tratado se promulgó, finalmente, el 2 de marzo de 1922. Para Colombia, el Tratado como tal tenía un significado principalmente económico por los veinticinco millones de dólares que los norteamericanos ofrecían como recompensa por la separa-

ción de Panamá, pero al mismo tiempo buscaba normalizar las relaciones con Estados Unidos pues se consideraba que la distensión contribuiría a reestablecer unas relaciones fracturadas. Estados Unidos utilizó con éxito el Tratado para presionar y orientar a nuestro país hacia el fomento de las inversiones norteamericanas.

A pesar de que la clase política colombiana parecía poseer un amplio conocimiento de la situación internacional, como lo indicaban afirmaciones de prensa acerca de la correlación de fuerzas externas¹³, no se percató de las implicaciones que le traería al país estrechar sus relaciones con los Estados Unidos, ni se preocupó por buscar nuevos mercados o fortalecer las relaciones con Inglaterra con miras a contrarrestar las acciones norteamericanas. Al contrario, la evolución económica mundial, los grandes sucesos universales, las consecuencias de la primera guerra, fueron vinculando nuestro país a la “Estrella Polar”. Por muchos años, Europa apartaría los ojos de América Latina y destinaría esfuerzos a su propia restauración. Dentro de esta percepción de la clase política, las tensiones existentes con Estados Unidos deberían ser resueltas dentro de la más amplia cordialidad, más por los caminos del constante reclamo amistoso que por los de la mal disimulada hostilidad¹⁴.

Los obstáculos que se presentaron para la ratificación del Tratado colombo-americano fueron de diversa índole, muchas veces condicionados a los beneficios que los Estados Unidos pudiera sustraer del territorio colombiano. Así, por ejemplo, cuando se creía que la aprobación del Tratado colombo-americano era cuestión de horas y la población colombiana se encontraba resignada a aceptar la supresión del “sincero pesar”¹⁵, el Ministerio de Relaciones Exteriores de nuestro país recibía un cable procedente de la Legación de Colombia en Washington según el cual en el Congreso norteamericano se estaba

¹³ *El Tiempo*, marzo 12 de 1918.

¹⁴ En especial el periódico *El Tiempo* durante Suárez fue enfático en esa posición de amistad con Estados Unidos.

¹⁵ Uno de los obstáculos para la ratificación del Tratado en el Congreso norteamericano fue la insistencia colombiana en mantener una cláusula en la cual los Estados Unidos expresaban su pesar por los acontecimientos de Panamá. Finalmente, la cláusula fue retirada con la anuencia del Congreso colombiano.

considerando el problema del despojo de Panamá y su indemnización, condicionado al de las concesiones petrolíferas¹⁶.

La ratificación del Tratado con Colombia fue un tema de alta prioridad para el Gobierno de Estados Unidos, no sólo por la creciente necesidad de consolidar su situación jurídica sobre el Canal, sino por la influencia que esa medida tendría en la política del Panamericanismo¹⁷. El Presidente Woodrow Wilson (1916-1920) tenía plena conciencia de ello como lo manifestó en diversos mensajes dirigidos al Congreso de la Unión: “Confío en que los miembros del Senado me permitirán hablar –una vez más– del Tratado de Amistad y Arreglos con la República de Colombia. Del modo más encarecido les recomiendo una decisión favorable y pronta de esta cuestión vital (...)”¹⁸. Adicionalmente, sectores empresariales norteamericanos aprovecharon la circunstancia utilizando el Tratado para presionar a Colombia en favor de las inversiones y del intercambio comercial. Este factor determinó la demora en la aprobación del Congreso norteamericano prolongada hasta 1921 (Ver anexos Suárez).

Fueron muchos los hechos que incidieron en el aplazamiento de la ratificación del Tratado Urrutia-Thompson por parte de los Estados Unidos; el económico, sin lugar a dudas, fue el más importante. Parecía latente cierto desacuerdo entre el Presidente Wilson, partidario de la ratificación, y el Congreso de la Unión. Dentro del Senado hubo miembros, como el senador Hitchcock, que se mostraron desconfiados del destino que el Gobierno colombiano daría a los veinticinco millones de dólares. Se creía además que, postergando la ratificación del Tratado, se lograría renegociar uno nuevo y en mejores condiciones¹⁹. En el Congreso norteamericano existían intereses republicanos por obstaculizar los asuntos en los cuales la administración Wilson tenía mayor empeño, organizando públicamente el llamado

¹⁶ *El Nuevo Tiempo*, agosto 15 de 1919.

¹⁷ *El Tiempo*, abril 28 de 1918.

¹⁸ “Wilson pide justicia para Colombia”, *El Tiempo*, diciembre 4 de 1918.

¹⁹ Informe No. 52-2158. En correspondencia Legación en Washington, Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

“filibusterismo parlamentario”²⁰. Luego, durante la presidencia de Warren Harding (1920-1924), la ratificación del Tratado se convirtió en un asunto que hacía parte del prestigio del presidente debido a la disidencia y al poder que estaba tomando el Senado²¹.

Aparentemente los Estados Unidos no prestaron mucha atención a la ratificación del Tratado. Sin embargo, se dio un clima de benevolencia y necesidad de solucionar la situación pendiente con Colombia. Las declaraciones hechas por el Senador Fall y aceptadas por la Comisión de Relaciones Exteriores respecto de la buena fe y el correcto proceder colombiano en relación con los intereses extranjeros, así lo atestiguaron. Adicionalmente abogados norteamericanos aconsejaban tener buenas relaciones con Colombia por ser el único país suramericano con presencia en los dos océanos y porque fuera de Panamá y Nicaragua, poseía la única posible vía para un canal interoceánico. En general, los medios de comunicación estadounidenses comentaron la lucha entre los presidentes Harding y Roosevelt a causa del Tratado y la importancia que ante la opinión pública norteamericana y los gobernantes europeos representaba su ratificación. Se presentaron opiniones a favor y en contra, aunque los cablegramas de la Cancillería, indicaron que de cada diario adverso se tuvieron tres o cuatro a favor, incluyendo dentro de los últimos algunos periódicos republicanos. Por parte de los norteamericanos no hubo pues consenso en torno a la ratificación del Tratado.

Las relaciones de Estados Unidos con Colombia estuvieron acompañadas de presiones y limitaciones debido no sólo a la diversidad de opiniones sino también a medidas comerciales adoptadas por el Norte. A su vez, la conflagración mundial imponía severas restricciones comerciales lo que mantuvo a nuestro país siempre a la expectativa de suspender el comercio de productos con la potencia dominante. Sin embargo, los obstáculos a las importaciones de productos colombianos no fueron simples rumores. Por medio de un decreto expedido el 16 de febrero de 1918 se declararon como obligatorias las licencias para todos los artículos de exportación e

²⁰ Informe No. 89-2254 marzo 7 de 1919. Véase anexo.

²¹ Cablegrama, marzo 25 de 1921. En correspondencia Legación en Washington, Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

importación²². Tal decreto rompía con el Tratado General de Paz, Amistad y Comercio –1846– entre la República de la Nueva Granada y los Estados Unidos, en el cual se excluía el establecimiento de prohibiciones respecto a la importación o exportación bilateral de cualquier mercancía. Esta situación puso al Gobierno colombiano en la necesidad de estudiar la conveniencia de tomar una medida similar respecto a las exportaciones de petróleo, banano, plata y platino. Aunque tal posibilidad no llegó a materializarse, sí marcó un antecedente en las relaciones comerciales entre ambos países en el sentido de que Colombia también podría utilizar los mecanismos que considerara oportunos, aun en contra de los intereses norteamericanos.

Además de los múltiples factores que incidieron en la aprobación y posterior ratificación del Tratado, se presentaron dos hechos que de una u otra forma entrabaron su efectividad. El más significativo de ellos tuvo que ver con la legislación petrolera propuesta por Suárez pero que estuvo lejos de aplicarse. Por medio de un decreto expedido por la Presidencia de la República en 1919 se pretendía “nacionalizar” las zonas y la producción petrolera²³. El Gobierno declaró además que, para practicar exploraciones, cateos u otros trabajos para descubrir yacimientos de petróleo en terrenos particulares, los dueños necesitarían previa autorización. Esta posibilidad preocupó tanto al gobierno de los Estados Unidos que llegó a afirmarse que el Tratado entraría en vigor cuando el Gobierno colombiano diera plenas garantías a los intereses norteamericanos:

El decreto presidencial publicado por el Gobierno colombiano el 20 de junio, declarando las tierras petrolíferas de Colombia “propiedad nacional” fue presentado hoy al Comité de Relaciones Exteriores del Senado y el resultado es que se ha aplazado indefinidamente la aprobación (...) ²⁴.

²² Informe No. 37-752 *Lecolombia a Minrelext*, al doctor Pedro A. Molina, Ministro de Relaciones Exteriores, Bogotá, febrero 16 de 1918. En el Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

²³ Véase *Memorandum confidencial*, Decreto No. 1255 del 20 de junio de 1919 que reglamenta la explotación de terrenos petrolíferos sin perjudicar los extranjeros. En correspondencia Legación en Washington, Archivo Ministerio de Relaciones Exteriores.

²⁴ *El Tiempo*, septiembre 7 de 1919.

Desde el punto de vista norteamericano eran muchos los incentivos que diversos sectores económicos habían ofrecido a sus inversionistas para expandir su capital a nuestro país.

Entre 1915 y 1916, la ya naciente potencia utilizando diversos medios de comunicación, se refirió a las ventajas de invertir en territorio colombiano en oro, plata, platino y transportes. Poco a poco, el interés estadounidense se fue orientando hacia el petróleo como principal elemento de estrategia industrial, militar y naval. Así, los inversionistas norteamericanos fueron desplazando a los ingleses y en 1921 “veinticuatro compañías americanas y diez inglesas tenían expertos en Colombia”²⁵. Miembros del Congreso estadounidense temiendo una legislación petrolera poco favorable a sus intereses, entraron a presionar al Gobierno de Suárez por medio del retraso en la ratificación del Tratado y en los créditos y préstamos a nuestro país. Resulta interesante observar cómo la prensa norteamericana agitó todos y cada uno de estos factores acentuando el compromiso de una opinión pública ya dividida frente al Tratado.

El interés de Suárez por modificar la legislación petrolera pareció tan real que llegó incluso a pedir al gobierno de México, a través de la Legación en Estados Unidos, información acerca del manejo y de las disposiciones reguladoras de la explotación petrolera en ese país donde acababa de terminar la llamada Revolución Mexicana. Con este antecedente es mucho más comprensible el gran temor que despertó en Estados Unidos la posibilidad de una nueva legislación petrolera en Colombia: La política del Congreso y del gobierno norteamericano se orientará a prevenir cambios que afecten los intereses adquiridos por los ciudadanos estadounidenses como los ocurridos en el país azteca²⁶.

Tal como se ha insistido, en el asunto petrolero convergieron los intereses económicos y estratégicos de Estados Unidos, convencidos como estaban de lo promisorio de tal empresa en tierras colombianas. Las discusiones internas desatadas por el asunto de las concesiones petroleras estuvieron condicionadas por la simpatía oficial y de secto-

²⁵ Tomado del *New York Times*, marzo 14 de 1921.

²⁶ Informe No. 307-2968. En correspondencia Legación en Washington, Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

res dirigentes frente a la expansión norteamericana en el país. A juicio de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, a los tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, les faltaba valor civil para afrontar tanto el problema petrolero como su relación con el Tratado en Washington, y resolver la situación de “acuerdo con la realidad de las cosas”. La Comisión se mostró partidaria de consultar los “más altos intereses de la Nación” antes de aprobar la ley de hidrocarburos. Era esta una forma de darle prioridad a las relaciones de Colombia con Estados Unidos y de frenar posibles divergencias de opinión²⁷.

A pesar de la importancia del petróleo, la United Fruit Company, UFC, fue la compañía internacional más grande que, con una inversión relativamente baja de capital, consiguió en Colombia el monopolio de la exportación de banano. Desde la perspectiva colombiana, la UFC ofrecía a los plantadores de la fruta el más amplio y seguro mercado internacional y toda la infraestructura necesaria para su desarrollo. Son suficientemente conocidos los incidentes internos surgidos a raíz del manejo monopólico de las explotaciones bananeras, pero su gravedad no fue obstáculo para quedarse en el país. Hasta la Segunda Guerra Mundial sus actividades mantuvieron el mismo ritmo.

En lo que hace referencia al café, la expansión de la economía cafetera fortaleció las relaciones entre ambos países pues Estados Unidos era ya el más grande comprador del grano. La magnitud e importancia de tales relaciones comerciales se hará evidente durante los años de la Gran Depresión. La baja de las importaciones norteamericanas fue entonces lo que más duramente golpeó la economía colombiana e hizo buscar, durante la administración de Enrique Olaya Herrera (1930-1934), unos lazos más estrechos con Estados Unidos.

Además del interés de los demócratas norteamericanos y en particular del presidente por solucionar la situación pendiente con Colombia, temores debidos a la creciente integración regional contribuyeron en la agilización de la ratificación del Tratado Urrutia-Thompson. La actitud de Estados Unidos dio lugar a un sentimiento

²⁷ Véanse libros de Actas 1919-1922 de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores que se encuentran en el Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

de solidaridad latinoamericana con Colombia y de recelo hacia la potencia del Norte. Esta solidaridad hizo temer a Estados Unidos, que finalmente prefirió arreglar las cuentas pendientes.

Estados Unidos cuidaba de su presencia continental, y sus relaciones con Colombia constituían, debido a la solidaridad regional que el conflicto por el Tratado había despertado y al rumor de una unión internacional latinoamericana, un tema al menos espinoso²⁸. Ya para entonces Suárez se había olvidado de modificar la legislación petrolera y los sectores dirigentes se encontraban ansiosos por recibir el dinero de la indemnización. Durante el Gobierno de Pedro Nel Ospina, Colombia recibió el primer desembolso que en alguna medida contribuyó a la prosperidad económica que experimentó el país hasta 1928, cuando disminuyen las exportaciones y se deteriora el sector externo. Así mismo, Estados Unidos inundó el país con unos 280 millones de dólares en préstamos y también en inversiones en petróleo y banano.

A los anteriores factores se suma la convicción de sectores dirigentes y del mismo Gobierno de Suárez de que con la normalización y el estrechamiento de las relaciones con Estados Unidos, aumentaría el poder negociador de Colombia no sólo en términos comerciales sino también en la solución de los problemas fronterizos.

Política de límites: negociando posesiones

A pesar de que el interés del Presidente Suárez, por solucionar problemas fronterizos, venía de tiempo atrás fue poco lo que durante su administración se obtuvo con relación a Venezuela y Perú. Hacia estos dos últimos países pero también hacia Nicaragua se orientó la política de límites durante el gobierno de uno de los presidentes colombianos que a lo largo de la historia le ha prestado mayor atención a los problemas fronterizos. Incluso estudiosos de la situación colombiana como Burr sostienen que el interés nacional no estuvo cifrado en la relación con Estados Unidos sino en los problemas fronterizos²⁹. El acercamiento hacia el Norte y la doctrina de la

²⁸ El Informe No. 354-3121 registró una nota publicada en el *Washington Post* del 4 de octubre de 1919 titulada "Favor Latin Republic Union". En Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

²⁹ BURR, Robert, *op. cit.*

Armonía Bolivariana, que a continuación presentamos, fueron utilizados pragmáticamente para solucionar la situación limítrofe.

Es muy poca la importancia que los historiadores han prestado al encuentro de Suárez con el presidente del vecino país del Ecuador, Alfredo Baquerizo Moreno, en Rumichaca (1920), cuando fue promulgada la doctrina de la Armonía Bolivariana. En cambio, periódicos como *El Tiempo* y el *Nuevo Tiempo* así como el Ministerio de Relaciones Exteriores colombiano le prestaron gran atención al estrechamiento de las relaciones entre los dos presidentes. Acogieron la idea de hablar del grupo de las naciones bolivarianas como base de una política internacional de la que el país se había mantenido distante debido a problemas como la separación de Panamá y el Tratado Urrutia-Thompson.

La Doctrina de Suárez buscaba un mayor acercamiento entre los países latinoamericanos a la vez que el mejoramiento en las relaciones fronterizas. Solucionar los conflictos limítrofes era interés prioritario de Suárez. Ello se evidencia, por ejemplo, en discursos como el siguiente:

De esta suerte Bolivia, Colombia, el Ecuador, Perú y Venezuela, debieron formar, según la opinión que estoy exponiendo, una especie de unión natural, una confraternidad espontánea de pacíficos esfuerzos en pro de su bienestar y creciente cultura (...) Es claro que ello no podría referirse a una nacionalidad, ni a una federación, ni siquiera a una alianza fundada en los tratados, pero sí podría tal vez constituir, en virtud de una amistad, constantemente observada, cierta armonía fundada en la costumbre, fomentada por la concordia de varios millones de habitantes, dirigida a la prosperidad y educación de cinco naciones (...). Semejante concurso no sería una alianza pública ni privada sino una confederación fraternal, encaminada a la conquista gradual de la cultura; delante del orbe civilizado y en medio de la mejor amistad hacia las repúblicas de la América Latina³⁰.

Esta doctrina fue proclamada como parámetro de acción internacional en Suramérica, no sólo para la solución de conflictos fronterizos de Colombia con Perú, Venezuela y Nicaragua, sino también de Bolivia con Chile y Perú, que parecían amenazar la paz en América

³⁰ SUAREZ, Marco Fidel. *Doctrinas internacionales*. Bogotá, Imprenta Nacional. 1955.

Latina y, en esa dirección, la reunión de Rumichaca pretendió distensionar conflictos dominantes en la región. Dentro de ese contexto, los diarios registraron el encuentro entre los presidentes de los países vecinos como indicador de la apertura y el protagonismo de Colombia en el exterior con bandera de pacificador regional. De otro lado, Marco Fidel Suárez, fiel a su criterio pragmático, percibió que una potencial alianza de nuestro país con el Ecuador disminuiría la actitud belicosa del gobierno inca.

La armonía bolivariana despertó vivas críticas en la prensa de oposición y recelo en los periódicos conservadores. Los liberales se refirieron a ella como una “quimera insostenible”³¹ y los conservadores, a pesar de calificarla como una idea “digna de un aplauso caluroso y de un incondicional apoyo”³², se mostraron escépticos en cuanto a las posibilidades concretas de su realización. En los comentarios de la prensa se percibió cierto consenso acerca de la importancia de los lazos económicos y comerciales entre los países latinoamericanos. No obstante, la doctrina de Suárez no se concretó económicamente quedándose a nivel de la buena voluntad de los gobernantes de los países bolivarianos.

Dentro del contexto de las relaciones internacionales de Colombia, resulta importante tener en cuenta que la doctrina de la Armonía Bolivariana, más que una respuesta contra Estados Unidos, fue una medida tendiente a facilitar, por medio del acercamiento latinoamericano, las relaciones con los vecinos. Pretendió ser una integración regional muchas veces complementaria a los intereses estadounidenses.

Fue el mismo Suárez quien, en aparente contradicción, proclamó la doctrina de la Armonía Bolivariana y del *Respice Polum* –Estrella del Norte– ampliamente conocida y que en opinión de algunos internacionalistas, guió nuestra política exterior durante la mayor parte del siglo XX. La política del *Respice Polum* respondió a una clara actitud realista del Gobierno colombiano como acreedor y negociador de una deuda con Estados Unidos, por la separación de Panamá. Ante la

³¹ *El Tiempo*, abril 19 de 1920.

³² *El Nuevo Tiempo*, septiembre 30 de 1920.

imposibilidad de una reparación justa, que hubiera implicado la devolución e indemnización por daños y perjuicios, el Presidente Suárez percibió el Tratado como una reparación que aunque imperfecta, era necesaria para los dos países por las razones ya mencionadas. La contradicción entre la Armonía Bolivariana y el *Respice Polum* es sólo aparente: nuestro país necesitaba armonizar sus relaciones con los países latinoamericanos y contar con el apoyo y respaldo de Estados Unidos, para disminuir la debilidad negociadora de Colombia frente a los demás países de la región.

Los problemas fronterizos con Perú, Venezuela y Nicaragua, en orden de importancia, definieron la política de límites formulada durante el Gobierno de Suárez. A pesar de no concretarse en acuerdos específicos, durante este período se determinaron avances en la perspectiva de solucionar estos conflictos. Las negociaciones de Colombia con el Perú fueron el principal punto neurálgico de la política de fronteras durante esos años. Sin embargo, los medios de información y la clase política en general, le prestaron muy poca atención al conflicto entre los dos países. Siempre se refirieron a él en términos retóricos que enfatizaban en la urgente necesidad de solucionar los problemas fronterizos dentro de la mayor armonía posible así como de propiciar el comercio entre los países bolivarianos. No obstante, la correspondencia diplomática durante esos años indica que fue un problema que aunque no recibió la atención esperada, se discutió e incluso se llegó a solicitar la ayuda de los Estados Unidos. Representantes de la Cancillería colombiana visitaron al Secretario Hughes en Washington para solicitarle en nombre del Gobierno de Colombia que instruyera al representante americano en Lima, la manera de manifestar al gobierno peruano la conveniencia de culminar lo más pronto posible los arreglos con Colombia en obsequio de la armonía continental y como ejemplo ante los demás países latinoamericanos.

Al vecino país le había interesado dilatar el problema debido a la posesión de muchos de los territorios en cuestión, motivo por el cual el Ministro de Relaciones y la Comisión Asesora tomaron las riendas del asunto, presionando al Plenipotenciario peruano y a su gobierno para una negociación pronta y favorable, y ofreciendo diversas alternativas diplomáticas como el tratado de arbitraje, el canje de notas

relativo a la libre navegación fluvial y el *modus vivendi*³³. Al Perú le interesaba fortalecer su posición en el Trapecio Amazónico con el objeto de obligar a Colombia a revisar el acuerdo mencionado. Por medio del Tratado Lozano-Salomón de límites celebrado en 1922, consagró el acceso al Amazonas. Años más tarde, entre 1932 y 1934, se reactivaría el conflicto entre Perú y Colombia, merced al interés por la explotación de caucho en el Putumayo.

El segundo problema fronterizo en importancia fue el colombo-venezolano, que venía de tiempo atrás cuando Venezuela suspendió el comercio por el río Zulia, bloqueando la salida al mar de las zonas nortesantandereanas de Colombia³⁴. El vecino país exigía la devolución de ciertos territorios que desde su punto de vista habían sido arrebatados por el Laudo español mientras que Colombia ofrecía a cambio un tratado de comercio y navegación. Venezuela intransigente a la negociación, propuso acudir al arbitraje. Así fue como por Acuerdo del 3 de noviembre de 1916 se designó como árbitro al Presidente de Suiza. Ya desde el Gobierno de Concha, siendo Suárez Ministro de Relaciones Exteriores, las relaciones habían llegado a un punto álgido por las acusaciones de hurto y contrabando de ganado en la zona fronteriza de la intendencia de Arauca y el Estado de Apure. Durante la presidencia de Suárez, el conflicto se redujo fundamentalmente al asunto de la libre navegación de ríos comunes de Colombia y Venezuela, en busca de una salida al mar. La indefinición del asunto de la libre navegación había acarreado a nuestro país serios inconvenientes comerciales³⁵. La solución de esta situación era tan urgente que motivó la participación de Colombia en la Liga de las Naciones y más específicamente en la Reunión de la Conferencia Internacional de Libre Navegación de los Ríos Internacionales, celebrada en Barcelona en marzo de 1921.

Los Estados Unidos también intervinieron en la solución del conflicto con Venezuela. Correspondencia oficial, firmada por el

³³ Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, Acta DLXXXVIII, marzo 8 de 1919. En el Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

³⁴ Véase Germán Cavalier, *La política internacional de Colombia*, Tomo III, 1903-1959, Bogotá, Editorial Iqueima, 1960.

³⁵ *El Tiempo*, septiembre 6 de 1918.

Embajador en Washington, Enrique Olaya Herrera, indica que a solicitud de los Gobiernos de Colombia y Suiza se contratarían ciertas señales radiotelegráficas de las estaciones de Arlington y Balboa para los trabajos de la comisión demarcadora de la frontera colombo-venezolana. Se comunicó al Secretario de Estado que el árbitro suizo había dictado sentencia sobre algunos puntos de fronteras que para la ejecución del Laudo español se había suscitado entre Colombia y Venezuela. Como consecuencia de esa sentencia se iniciarían los trabajos de demarcación. No obstante, al terminar el Gobierno de Suárez no se había llegado a acuerdos fronterizos entre los dos países.

El diferendo con Nicaragua alrededor de la soberanía del Archipiélago de San Andrés y Providencia, fue otro de los aspectos de política exterior que afrontó el Gobierno de Suárez y se prolongó hasta el Tratado Esguerra-Bárcenas de 1928³⁶. No sólo la negativa de Nicaragua a reconocer la autoridad de Colombia sobre las islas sino la declaración del Presidente Wilson al adjudicarse el Cayo Roncador como territorio norteamericano, crearon indignación y rechazo de la Cancillería y de voceros de los partidos políticos³⁷. En particular, los diarios que apoyaban las gestiones gubernamentales destinaron editoriales y gran parte de su información a las implicaciones que para América Latina traería la actitud estadounidense a raíz del decreto promulgado por Wilson. No obstante estas declaraciones, permanecieron inalterables las relaciones entre ambos países, así como la tendencia a estrechar vínculos entre Colombia y Estados Unidos, y tan sólo a comienzos de la década de los setenta vendría a ser aprobada la Ley 52 de 1973 sobre el *status* de Quitasueño, Roncador y Serrana³⁸.

En un informe elaborado por Raimundo Rivas en nombre de la Comisión Asesora, el Ministro de Relaciones Exteriores envió al de Nicaragua el 24 de junio de 1918 un análisis histórico y jurídico

³⁶ GAVIRIA LIEVANO, Enrique. *Nuestro Archipiélago de San Andrés y la Mosquitía Colombiana*. Bogotá, Plaza Y Janes, 1984, capítulo VI; VAZQUEZ CARRIZOSA, Alfredo. *Quitasueño, Roncador y Serrana*, Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1974.

³⁷ *El Tiempo*, octubre 3 de 1919.

³⁸ Vázquez, op. cit.

sustentando los derechos de Colombia sobre el territorio en disputa. Debido a la lentitud en las negociaciones, tan sólo diez años después vendría a firmarse el tratado entre Nicaragua y Colombia, el mismo que había de desconocer la Junta de Reconstrucción Nacional de Nicaragua en 1980. La necesidad de aclarar la condición jurídica de estas posesiones, aun a costa de ceder los territorios de Mosquitia y las Islas Mangles, tenía además un efecto directo en las relaciones Colombia-Estados Unidos, pues nuestro país aceptó la construcción de un faro norteamericano en Roncador y parecía estar dispuesto a aceptar muchos más. Las tensiones con Nicaragua se acentuaron por los rumores que hizo circular la prensa de ese país sobre las intenciones de Colombia de “arrendar” el Archipiélago a Estados Unidos³⁹.

A pesar de las limitadas relaciones con los países centroamericanos, Colombia contó con el apoyo de El Salvador, Honduras y Costa Rica, que además se encontraban afectados por los acuerdos entre Nicaragua y Estados Unidos en torno a la construcción de una base militar en el Golfo de Fonseca y de un canal en el río San Juan, sobre el cual Costa Rica tenía derecho de navegación.

Diplomacia y comercio: diversificando relaciones

A pesar de planteamientos como el del *Respice Polum* y de la ya sentida subordinación de Colombia a Estados Unidos, nuestro país fomentó de manera activa sus relaciones internacionales durante el Gobierno de Suárez. La doctrina de la Armonía Bolivariana sirvió de contexto para la definición de tales relaciones diplomáticas y comerciales.

El fortalecimiento de las relaciones diplomáticas ocupó un lugar especial en las formulaciones de política exterior de Suárez. El fomento de las relaciones económicas se vio obstaculizado por la etapa de desarrollo que atravesaba América Latina; muchos de los planteamientos no pasaron de ser los “sueños de Suárez”. No obstante el deseo de fortalecer las relaciones económicas, grupos empresariales emergentes y voceros liberales y conservadores comprendieron que era poco lo que cada uno de los países latinoamericanos podía aportar al desarrollo económico colombiano, limitándose por ello al fomento

³⁹ Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, Acta DXCIX, marzo 24 de 1919, anexo. En el Ministerio de Relaciones Exteriores.

de un acercamiento más que todo diplomático con Ecuador, Chile, Argentina y Paraguay. Adicionalmente vinieron misiones comerciales procedentes de Chile y Ecuador, las que enfatizaron la conveniencia que traería el intercambio comercial.

Dentro de esta tendencia por fortalecer lazos diplomáticos, Colombia participó en organismos regionales en favor de la paz y en foros de integración regional.

Desde principios del siglo, Colombia, motivada por la separación de Panamá, quiso utilizar la Conferencia Panamericana de Río de 1906 para solucionar sus diferencias con Estados Unidos. Ningún otro país de América Latina tenía tanta necesidad de acudir al Congreso de la Paz por los atropellos de que había sido víctima⁴⁰. Pero fue tan sólo después de la Primera Guerra Mundial que el país comienza a participar de manera permanente y continua en la Liga de las Naciones. Esta adhesión representaba ventajas y riesgos debido al momento histórico y a las implicaciones que tal decisión conllevaba. Por una parte, la creencia de que la Liga sería un escenario de paz mundial y que la paz significaría “el principio de una fuerte prosperidad, por el valor de nuestros productos, por la inmigración de capitales y brazos, por el establecimiento de la normalidad universal”⁴¹, era un objetivo que llenaba de júbilo la población, por Colombia hacer parte de un acuerdo multilateral entre países que habían demostrado neutralidad e independencia de bloques y potencias. En segundo lugar, Colombia buscó definir en la Liga el principio de la libre navegación de los ríos, asunto vital en las relaciones con Venezuela. Aquí resulta importante aclarar que dentro de la Liga de las Naciones se dieron agrupaciones y conferencias paralelas, como la de la libre navegación. Así por ejemplo, el 10 de marzo de 1921 se llevó a cabo la Conferencia Internacional de la Libre Navegación de los ríos internacionales.

Sin embargo, a pesar de estas ventajas, existieron algunos riesgos relacionados con la potencia estadounidense que preocuparon a la clase política y al promedio de los colombianos. Nos estamos refiriendo a la adhesión incondicional de Colombia a la Liga de las Naciones. Medios de comunicación impresos indicaron que en la Conferencia

⁴⁰ *El Tiempo*, enero 22 de 1919.

⁴¹ *El Tiempo*, junio 25 de 1919.

de París no se trataban cuestiones referentes a América Latina y que Estados Unidos resaltaba la Doctrina Monroe porque ella aseguraría su hegemonía en el continente e impediría la presencia europea⁴². Voceros de los partidos políticos y personalidades como el ex Presidente Carlos E. Restrepo manifestaron una inquietud similar, al señalar a raíz del comentado artículo 21 el peligro de la adhesión a la Liga⁴³.

El entusiasmo que en un principio produjo entre los representantes de los países latinoamericanos el proyecto de Liga de las Naciones presentado por el Presidente Wilson fue disminuyendo en la misma medida en que se desvirtuaba la idea inicial. Por una parte, se comenzaron a discutir en el Congreso norteamericano, entre demócratas y republicanos, los planteamientos de Wilson, llegándose a la conclusión que el convenio de París no se aprobaría dejando de lado la Doctrina Monroe. Por otra parte, y como consecuencia de lo anterior, la Conferencia de París no tendría otro resultado que convertir en un principio de derecho público universal la autoridad de las grandes potencias para resolver, conforme al criterio de sus intereses, los destinos de los pueblos débiles⁴⁴. Esta situación condujo al desencanto de los gobiernos latinoamericanos en la Liga de las Naciones.

La participación de Colombia en foros internacionales, como la Unión Panamericana creada en 1910 y la ya mencionada Liga de las Naciones, perseguía dos objetivos principales:

- Un orden internacional que impusiera restricciones reales a las potencias, debido a las variaciones en el equilibrio de poder al ascender Estados Unidos a potencia dominante después de la Primera Guerra Mundial, y
- Una política internacional en torno a la libre navegación.

Estos fines se procuraban de diferentes formas, dado el carácter técnico y comercial de la Unión Panamericana y el carácter más político de la Liga de las Naciones. Como en ambos organismos se

⁴² *El Tiempo*, marzo 1º de 1919.

⁴³ *El Tiempo*, noviembre 22 de 1919.

⁴⁴ Informe No. 100-2287, marzo 15 de 1919. En correspondencia Legación en Washington, Ministerio de Relaciones Exteriores.

habían dado lineamientos concretos, se facilitó a Colombia, en la Unión Panamericana, la solidaridad con América Latina en apoyo del principio de no intervención, sin perjudicar las relaciones económicas y técnicas con Estados Unidos. Por otra parte, los principios de la Liga protegían a Colombia de cualquier agresión y tendían a la creación de un orden mundial estable que permitiría un mayor desarrollo económico y el establecimiento de un sistema jurídico internacional.

Durante los años veinte, a pesar de la participación de Colombia en la Liga, predominó una actitud de indiferencia pues no se consideraba conveniente que el país actuara en un foro donde predominaran intereses europeos. Ya en los treinta, se otorgó primacía a la actividad en el marco panamericano y se fortaleció la doctrina Suárez de la Armonía Bolivariana.

A manera de conclusión

Las condiciones internas definieron el perfil externo colombiano durante la administración Suárez. El proyecto modernizador del Estado orientado al desarrollo económico interno, la actitud de diversos voceros de los partidos políticos y la misma situación de desarrollo y crisis fiscal favorecieron el estrechamiento de nuestras relaciones con Estados Unidos. Pese a esta concepción pragmática de la política exterior, no son solamente los elementos domésticos los que explican el perfil externo del país durante el Gobierno de Suárez. La etapa expansiva de desarrollo capitalista de Estados Unidos, particularmente después de la Primera Guerra Mundial, hizo así mismo, que esa potencia se interesara por ampliar sus inversiones en Colombia.

Los esfuerzos en asuntos internacionales se orientaron hacia los Estados Unidos. La normalización de las relaciones de Colombia con la potencia del Norte fue el objetivo de diversas fracciones de clase después de la pérdida de Panamá, pero fue durante el Gobierno de Suárez que se estrecharon vínculos reales con Estados Unidos. A pesar de que la política exterior no se limitó al Norte, de esa relación se derivaron las acciones implementadas hacia América Latina —en particular hacia el Ecuador, Venezuela, Perú, Chile y Paraguay— enmarcadas dentro de la doctrina de la Armonía Bolivariana.

La “interdependencia” entre Colombia y Estados Unidos fue una característica de la administración Suárez. La “Estrella Polar” buscó

expandir su economía en un momento en el cual Colombia requería crédito externo para financiar el desarrollo interno. A pesar de que era ésta una relación de dependencia mutua y asimétrica entre ambos países, no fue tan clara como lo sería años después.

La subordinación activa de la política exterior colombiana se manifestó en un doble sentido: De un lado, los sectores dirigentes colombianos, si bien conscientes de la inevitabilidad de esa subordinación, pretendieron aprovecharla en beneficio propio. Y de otro, Colombia, buscando ganar libertad de acción en el seno de la subordinación, simultáneamente fortaleció los lazos con Estados Unidos, y el estrechamiento de las relaciones con América Latina. En este sentido, la relación fue activa y, ambos, el *Respice Polum* y la Armonía Bolivariana, adquirieron su máxima expresión.

La subordinación activa tiene diferencias y especificidades según el momento histórico, la inserción del país en el mercado internacional y el desarrollo económico interno así como el proyecto político-económico del Estado y su vinculación con las diversas fracciones de clase.



PEDRO B. BERNAL

Gabinete de Marco Fidel Suárez. Boyacá. 1921c. Copia en gelatina. 12 × 16.6 cm. Propiedad Mauricio Antorveza, Bogotá.