

LA PRIMERA misión diplomática de Colombia en la Argentina. 1884

Néstor Tomás Auza

I. La creación de una representación diplomática en la Argentina

E

l envío de una misión diplomática argentina ante los gobiernos de Colombia y Venezuela en 1881, encabezada por el doctor Miguel Cané, es el punto de partida de una actitud semejante, de carácter recíproco, iniciada por Colombia.

Las dificultades ocasionadas por las luchas políticas en este país tuvieron el efecto de prolongar excesivamente, más de lo corriente en ese género de trámites, tanto la designación como la partida del personal, y recién pudo darse el arribo y apertura de la representación diplomática colombiana en el mes de julio de 1884.

Desde el momento en que fue acreditada la representación diplomática argentina, se hizo evidente el propósito del gobierno, del congreso y de la opinión pública colombiana, de corresponder con un gesto de recíproca consideración. El presidente de Colombia en ese momento, el doctor Rafael Núñez, que acogiera con beneplácito y cordialidad evidente la representación argentina, quiso acceder a ese propósito, pero la circunstancia de finalizar su período presidencial impidió la designación del ministro a cargo de la misión, elección que dejó librado al juicio de su sucesor, conformándose con designar el personal que debía integrar la Legación¹. El sucesor en la presidencia lo fue el doctor Francisco J. Zaldúa (1882) quien, surgido de una combinación política, no pudo cumplir aquel propósito debido a que el enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y el Congreso paralizaba la designación. Desde Bogotá el secretario de la legación argentina informaba al gobierno: "No se ha nombrado todavía ministro para la República Argentina y es esta dilación la que principia a hacerse enojosa", para agregar: "La opinión pública considera inmensamente que esa Legación es útil y ventajosa"².

En circunstancia en que, por las razones de política interna que hemos mencionado no se había efectuado la elección de quien debía encabezar la representación diplomática, la muerte del presidente Zaldúa dio ocasión a que se hiciera cargo de la presidencia el doctor José E. Otálora (1883-1884), a quien corresponderá completar el período. La opinión pública de ese país, según informaba el ministro argentino en Bogotá, solicitaba al nuevo presidente diera cumplimiento a la voluntad de nombrar un ministro en la Argentina, pues estimaba que, además de corresponder como acto de cortesía del gobierno, convenía a los intereses políticos y diplomáticos de Colombia tener acreditada una Legación diplomática en la

Argentina³. La presión del congreso a favor de esa designación actuará en forma decisiva para que el doctor Otálora acuerde, en enero de 1883, como una de sus primeras decisiones como presidente el nombramiento del doctor José María Samper, como enviado extraordinario y ministro plenipotenciario ante el gobierno argentino, y al doctor Carlos Martín en igual carácter ante el gobierno de Chile. El presidente cumplía así con la aspiración de buena parte de la opinión pública y lo hizo constar en su primer mensaje al Congreso, en mayo de ese año.

Dos meses después del nombramiento de esos diplomáticos parecía seguro que el elegido para ministro en Chile no aceptaba el cargo, estando en cambio confirmado el del doctor Samper. Ello hizo pensar que, por razones de economía, conviniere unificar la representación en una misma persona⁴. El doctor Samper se desempeñaba, al momento de su designación, como miembro del Congreso y debido a su activa participación en los sucesos que siguieron a la toma del poder por el nuevo presidente fue requerido para que prolongara su estadía en Bogotá aplazando su salida, a fin de que se hallara presente en los difícilísimos momentos que pasaba su partido⁵. Esos mismos sucesos lo llevaron a renunciar a su misión el 31 de julio de ese año, tanto a su misión en Chile como en la Argentina pero, finalmente, habiendo llegado a un acuerdo con el Presidente Otálora, retiró su renuncia en el mes de septiembre⁶. Es a partir de ese momento en que Samper unifica la representación ante los dos gobiernos del sur.

Mientras tanto, en la Argentina se esperaba la llegada del ministro colombiano cuya partida se prolongaba. El ministro de Relaciones Exteriores informaba para mediados de año al Congreso:

“Hace algún tiempo que resolvió aquel gobierno acreditar ante nosotros un ministro diplomático con el propósito de corresponder a nuestra misión y de cultivar y estrechar las buenas relaciones que nos llegan, pero por razones especiales el hecho aún no se ha cumplido, si bien es de esperarse que se realizará sin mayor demora.”⁷

En los últimos meses de ese año de 1883 se efectuaban las elecciones presidenciales y la indecisión de los resultados postergaba la salida del doctor Samper, pues su adhesión a la candidatura del doctor Rafael Núñez le impedía aceptar el cargo si triunfaba su opositor. Esa situación pudo definirse, si bien no en forma concluyente, pero sí lo suficiente para emprender el viaje a mediados del mes de noviembre. En el momento de partir el doctor Samper llevaba la representación de su gobierno ante Chile y la Argentina, y una misión confidencial en el Perú⁸.

II. El ministro José María Samper

Los sucesos políticos e internacionales en América en esos años se producen de un modo rápido. Es así que los cambios influyen en los objetos asignados a las misiones diplomáticas. La llegada del ministro colombiano, que arribó a la Argentina recién en julio de 1884, no coincide con la fecha en que, en este último país se lo esperaba, o sea, dos años antes. En efecto, en 1882 su venida hubiera estado relacionada directamente con la gestión de mediación ante los beligerantes en la guerra del Pacífico, que la Argentina comenzaba a proyectar y a la cual se había adherido el gobierno de Colombia, debido a los oficios del ministro argentino doctor Miguel Cané. Varias causas llevaron luego al gobierno argentino a suspender esa mediación, con lo cual la acreditación de un en-

viado diplomático colombiano, dos años después de lo esperado, no se relacionaba con esos propósitos y sí, en cambio, con una gestión regular y corriente, consistente en abrir en forma oficial una legación diplomática colombiana como acto de reciprocidad, pero sin objetivos específicos, y menos relacionados con los sucesos de la política americana.

En el período transcurrido entre 1882 y 1884 los sucesos de la guerra del Pacífico, lejos de mejorar como consecuencia del cese de las acciones bélicas, tendieron a empeorar poniendo en evidencia ya las reales intenciones que poseía el gobierno chileno de ocupar, de alguna manera, y en forma definitiva, el territorio que dominaba. El tratado de Ancón firmado entre Chile y Perú en octubre de 1883 significaba la ocupación del litoral marítimo de Perú y Bolivia y el enclaustramiento de este último país. Por otro lado, interpretando Chile que el área de influencia que le correspondía se hallaba en la franja de los países del Pacífico, ejercía, por medios diversos una fuerte presión sobre Ecuador y Colombia, encontrando en cambio, oposición en Venezuela.

En virtud de esta delicada situación regional, Colombia no gestionaba ninguna política internacional americana, al tiempo que se hallaba ocupada con las complicaciones de su política interna que pronto se desencadenará en nuevas luchas armadas. No menos delicada y vulnerable era su situación con los países vecinos, ya que tenía pendientes complicaciones de límites con Ecuador, Venezuela y Brasil, además de los graves sucesos del istmo de Panamá, sobre el cual convergían y presionaban en forma abierta los intereses de las potencias europeas, Inglaterra y Estados Unidos.

No conocemos las instrucciones que el doctor Samper llevaba para su misión, pero en lo que hace a la Argentina ellas parecen reducirse a cumplir con una cortesía diplomática por un lado y estrechar y acentuar las relaciones oficiales por otro. Su gestión, al menos en lo que ha quedado documentada, no demuestra que portara instrucciones especiales sobre cuestiones de política americana ni intentara obtener de la Argentina alguna forma de acuerdo o de apoyo a sus intereses políticos.

Colombia comprendía que la Argentina se hallaba demasiado lejos como para que jugara una pieza vital en su política exterior, de modo que su enviado diplomático no venía a pedirle que ejerciera un rol activo en su juego diplomático. Le ocupaba a Colombia, en forma predominante, arreglar las cuestiones con sus dos vecinos en primer lugar, sin descuidar la grave cuestión del istmo de Panamá que pronto estallaría en una serie continua de conflictos internacionales. Las otras dos piezas de su tablero se hallaban en los Estados Unidos y en Chile: el primero por los compromisos diplomáticos y comerciales con la travesía del istmo, y el segundo, por la doble presión con que amenazaba su tranquilidad a través del Ecuador, en donde ejercía evidente influencia y por medio de la amenaza de denunciar y hacer pública la supuesta violación colombiana de la neutralidad del istmo a favor del Perú.

En ese delicado juego diplomático Colombia debió atender por igual a los gobiernos de Chile y de Argentina. Las dos naciones poseían una representación diplomática acreditada en Bogotá, en tanto que Colombia no disponía de representante ante ninguno de los dos gobiernos. Enviar un representante ante uno de ellos exigía igual conducta frente al otro. Si de la Argentina nada la llevaba a desconfiar, tampoco podía esperar demasiado y sí temer mucho de Chile.

El mismo objeto de la misión diplomática ante el gobierno argentino hizo presuponer, como luego sucederá en realidad, que ella sería transitoria o, al menos, no prolongada. Razones económicas obrarán también en ese sentido, haciendo que el cuerpo diplomático colombiano en América fuera muy reducido, ya que sólo disponía, en 1882, de dos legaciones, una en Venezuela, y otra en Costa Rica, a las que se agregará luego otra en Ecuador⁹.

La misión del doctor José María Samper se prolongará apenas unos cuatro meses y si bien, como veremos, no llega en ese lapso a formalizar ningún tratado o convención, tiene la virtud de abrir en la Argentina la primera Legación oficial en la historia de las relaciones diplomáticas regulares argentino-colombianas. Esta apertura será la que contribuirá a que la Argentina no olvide a Colombia y la opinión pública siga de cerca las etapas de su desenvolvimiento.

José María Samper no llegó a la Argentina como un desconocido ya que el periodismo del país recogía con cierta frecuencia su nombre en algunas publicaciones literarias y lo continuará haciendo en años posteriores a su partida. En el momento en que arriba a Buenos Aires circulaba el libro de Miguel Cané, *En Viaje*, en el cual se hablaba con elogio de la vida intelectual colombiana, y entre los allí mencionados se encontraba José María Samper¹⁰. En el mismo mes que Samper llegaba a Buenos Aires se anunciaba la distribución de otro libro referido a la vida colombiana y a sus intelectuales, escrito por el ex secretario de la Legación argentina en ese país, Martín García Mérou, titulado *Impresiones* (Librería de M. Murillo, Madrid, 1884). También allí se menciona a Samper y se citan sus apreciaciones en materia literaria sobre ciertos poetas colombianos. Precedido de esa presentación corroborada por su sim-

pática personalidad, Samper fue pronto una figura popular de la vida cultural porteña, no obstante el fugaz tránsito de su misión diplomática.

III. El primer contacto con el gobierno argentino

El ministro Samper inicia su misión diplomática por el gobierno del Perú para pasar luego al de Chile, al que llega en el mes de febrero de 1884. En mal momento arriba Samper a ese país, ya que se desarrollaba una de las frecuentes crisis ministeriales que paralizaban toda la administración e imposibilitaba toda negociación. Ello le hizo pensar al ministro Samper que los asuntos que llevaba ante ese gobierno se prolongarían por un período no menor de tres meses.

Como consecuencia de esa apreciación, desde Santiago decidió, con fecha 16 de febrero, dirigir una carta personal al ministro de Relaciones Exteriores de Argentina en la que explicaba que se hallaba dotado de credenciales para representar a su país ante el gobierno de Chile y Argentina y que, apenas concluyera en el primero de ellos los asuntos que se le encomendaban, continuaría su viaje hacia Buenos Aires, cosa que estimaba podría darse en dos o tres meses más.

Con cierto tono familiar el ministro Samper, al expresar su futuro traslado a la capital argentina manifestaba: "Celebraría mucho, muchísimo, poder hacer el viaje por tierra, en el mes de abril, para atravesar ese espléndido país desde Mendoza a Buenos Aires"¹¹.

En la misma nota el ministro se refería a que "han sobrado y sobran a Colombia vivísimos

deseos de estrechar sus relaciones con la República Argentina y asentarlas sobre bases de confraternidad incontestable, que espero comprobar con hecho animado como estoy de los mejores sentimientos"¹². En esa oportunidad Samper reiteraba ante el ministro los vivos sentimientos de simpatía que despertara en Colombia la representación diplomática acreditada por el gobierno argentino. Decía Samper:

"Colombia recibió con singular aprecio y regocijo la Legación de la República Argentina que fue confiada al honorable Miguel Cané y que quedó después a cargo del señor Martín García Mérou, y las grandes simpatías y estimación que animaban a los colombianos respecto de los valerosos, inteligentes e ilustrados hijos del Plata, cobrarán creces con la presencia de aquellos dos argentinos de notabilísimo talento que les llevaban la palabra simpática de aquella lejana pero muy estimada hermana."¹³

No sabemos cuál fue la respuesta que diera el ministro Francisco J. Ortiz a esta nota, ya que no se halla copia de la misma en el archivo del ministro ni en los papeles de la negociación pero es seguro que debió contestar. El tono debió ser cordial, naturalmente, y manifestar los deseos del gobierno argentino de que se hallara pronto en el país. Digamos, de paso, que la cancillería argentina no siguió de cerca los pasos de Samper en Chile ni puso mucha atención en las negociaciones que allí realizara por estimarlas en términos generales, de carácter amistoso, como en realidad lo fueron.

Hay, sin embargo, un acto del ministro Samper que vincula a Colombia con la Argentina antes que aquél pise el territorio de este país. El hecho sucede así: El presidente Roca encomienda a Domingo F. Sarmiento iniciar con el gobierno chileno la celebración de una convención latinoameri-

cana sobre el fomento y propagación de publicaciones de interés educativo y cultural, para la cual se pretendía obtener la adhesión de todos los países de América. Se trataba de la realización a gran escala de ediciones costeadas por todos los gobiernos de América de obras que éstos consideran útiles a sus fines educativos y culturales y se hallaren publicadas en otras lenguas. El convenio proyectado por Sarmiento a nombre de la República Argentina fue considerado de interés por el gobierno chileno, quien aceptó firmarlo al igual que el uruguayo. De acuerdo con ello se convino en hacerlo el día 4 de abril de 1884, agregándose para esa oportunidad la aprobación del ministro colombiano, quien también estimándolo de interés para su gobierno, se decidió a firmarlo *ad referendum*. Ese convenio latinoamericano, lamentablemente, luego no será considerado por el Congreso argentino, pero tuvo la virtud de vincular en su etapa de elaboración y acuerdo, a los dos países¹⁴.

IV. La presentación de credenciales

El cálculo optimista del ministro Samper no pudo cumplirse ya que sus trabajos en Chile se prolongaron hasta principios de julio. Su arribo a Buenos Aires se efectúa el ocho de ese mes y dos días después se dirige por nota al ministro de Relaciones Exteriores manifestando el deseo de que se le designara día y hora para presentar las credenciales expedidas por su gobierno con fecha treinta de octubre de 1883¹⁵. Al día siguiente le contestará el ministro manifestándole que el presidente tendría a bien recibirlo el día quince de ese mes a las tres de la tarde. En esa misma fecha se expedía un decreto reconociendo al doctor José María Samper como Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de los Estados Unidos de Colombia.

Tanto en la carta personal del ministro Samper que antes mencionamos como en el discurso pronunciado al presentar sus credenciales, el ministro de Relaciones Exteriores deja constancia que Colombia, al acreditar su representante diplomático, no hacía más que corresponder a la gestión iniciada por la Argentina al acreditar un ministro residente en aquella república¹⁶.

De esa manera y por primera vez, Colombia acreditaba una representación en la Argentina inaugurando las relaciones diplomáticas oficiales. Sin embargo, los sucesos siempre agitados de la vida política colombiana no permitirán que esa representación prolongue su gestión por largo tiempo, y si bien la interrupción que la misma sufre no llega a afectar la cordial simpatía de ambos pueblos, incidirá, en términos generales, en el mayor y mejor entendimiento de los gobiernos.

En lo que hace a la diplomacia argentina, en cambio, el hecho de que Colombia retire su diplomático y no vuelva a acreditar un nuevo ministro, influirá para que disminuya su interés por la Legación que tiene acreditada en Bogotá, y un año después, el hecho de la ausencia de reciprocidad será una de las razones que abonará el retiro de la misma.

V. Las propuestas del ministro colombiano

Pocos días después de hallarse acreditado el ministro Samper se dirigió por nota a la Cancillería a fin de hacer presente al ministro de Relaciones Exteriores que, si bien su misión tenía por objeto principal iniciar con la Nación Argentina cordiales relaciones diplomáticas, también lo animaba

el propósito de estrechar esas relaciones mediante la concertación de algunos convenios que favorecieran a ambos gobiernos.

Hasta esa fecha no vinculaba a Colombia y Argentina, fuera de la Convención Latinoamericana ya mencionada, ningún tratado fuera del firmado en 1823, y ello era una consecuencia de la larga incomunicación existente, no obstante lo que tenía afirmado el ministro Bernardo de Irigoyen en la memoria de 1883: “nuestra Legación se ocupa actualmente de negociar tratados sobre diversos puntos que en oportunidad serán sometidos a vuestra consideración”¹⁷. En verdad, el ministro argentino en Bogotá no poseía instrucciones para celebrar tratados ni tenía iniciadas conversaciones exploratorias al respecto, así como tampoco había solicitado por su parte, autorización para iniciar conversaciones al respecto¹⁸.

No ocurría lo mismo con el doctor Samper quien traía instrucciones en ese sentido, lo que explica que iniciara de inmediato la negociación de algunos acuerdos. Convenía a los intereses de Colombia que el paso dado en cuanto al inicio de vinculaciones formales se fortaleciera mediante la formalización de algunos tratados, que al asociar las vinculaciones diplomáticas uniera a las dos naciones en el ejercicio de recíprocos derechos y deberes. Se interesaba Colombia no sólo en fortalecer la amistad entre ambos Estados sino también de ejercer a través de acuerdos solemnes un cierto liderazgo en América en materia de Derecho Público Americano, tal cual lo señalaba la tradición de ese país y el frustrado intento de reunir el Congreso de Panamá. Tal posición se deduce de la nota que pasa al ministro de Relaciones Exteriores con fecha 22 de julio, en uno de cuyos primeros párrafos se lee:

“... si la República Argentina en el sur de la América Española y los Estados Unidos de Colombia, en el norte, tienen posiciones respetables que les dan cierto grado de influencia, parece que, por lo mismo, estas dos naciones están llamadas a tomar la iniciativa en la fórmula de ciertos principios de Derecho Público que son de considerable trascendencia, con la cual darían un ejemplo saludable a las demás repúblicas americanas.”¹⁹

El programa implícito en ese pensamiento era coincidente con las ideas americanistas que animaban al gobierno de Colombia, que años antes se manifestó en la convocatoria a la celebración del Congreso de Panamá, pero también con las ideas que sustentó el gobierno argentino como condición para participar en dicho Congreso²⁰. La presencia y sobre todo, el pensamiento en materia de relaciones diplomáticas americanas que, como consecuencia de esas ideas, expusiera el ministro Miguel Cané y sus sucesores García Mérou y Carlos Calvo y Capdevilla después autorizaban al gobierno de Colombia a pensar que se encontraría en Argentina una rápida y fácil acogida a toda iniciativa que acentuara la vigencia del derecho público y fortaleciera las relaciones entre los países integrantes del Continente.

El ministro Samper no dejaba de reconocer que la incomunicación que precedía a la apertura de relaciones y la ausencia de vínculos comerciales podían presentar como prematuro todo proyecto de tratado amistoso, pero admitía que los mismos “contribuyen eficazmente a desarrollarlos y darles consistencia.”²¹

La propuesta que, en términos muy generales elevaba el ministro de Colombia hacía constar que estaban abiertas todas las posibilidades para negociar sobre varios asuntos y mencionaba al respecto:

1. "Ciertas reglas permanentes, y muy liberales a la nacionalidad".
2. "El arbitraje en sus dos fórmulas distintas".
3. La "validez civil de los matrimonios, testamentos y contratos".
4. Las "condiciones con que puede ser concedida la extradición de reos de graves crímenes".
5. La "fijación de la unidad monetaria internacional".
6. Las "unidades de la propiedad privada en caso de guerra".
7. La "garantía de la propiedad literaria y artística" y varios otros puntos "que convienen aclarar en beneficio de las fraternas relaciones de estos pueblos"²².

Se trataba de un programa demasiado vasto para ejecutar en un largo período y, sobre todo, incluía aspectos, tanto de derecho público como de derecho internacional privado, sobre los cuales la Argentina no tenía celebrados tratados, y mucho menos, definida una posición jurídica y de decidirse a tramitarlo debía aceptar un largo período de negociación por la índole de los asuntos propuestos.

No pretendía el ministro Samper iniciar la negociación sobre esos temas, que reconocía complicados, haciéndolo en cambio, sobre asuntos más generales, de contenido menos complejo, según él, y de utilización más frecuente para las partes. Proponía que, "en caso de existir acuerdo previo sobre la conveniencia general de las negociaciones" podía preparar tres proyectos de tratados, a saber:

1. Tratado general de Amistad, Comercio y Navegación.
2. Convención sobre el servicio consular.
3. Convención sobre reglas generales de Derecho Público Argentino-Colombiano²³.

VI. La actitud del gobierno argentino

La propuesta de Colombia a través de su ministro diplomático es seguro que desorientó al gobierno argentino, tanto por la naturaleza como por el número de los proyectos presentados. Sin embargo, ante los términos claros y precisos de la propuesta no cabían evasivas. Ante la expresión "ruego a V. E. se digne manifestarme, en tesis general, su manera de pensar en este asunto", que escribiera Samper, el doctor Francisco J. Ortiz debía responder, y así lo hizo pocos días después al acusar recibo de la propuesta.

Al hacerlo el ministro manifestaba a Samper serle "satisfactorio expresar a V. E. por encargo del señor Presidente de la República, que el gobierno acepta complacido la noble iniciativa de V. E. para la celebración de pactos internacionales que contribuyan a desenvolver y estrechar las relaciones de amistad entre los pueblos y desarrollar los intereses comerciales que son los más positivos vínculos de unión"²⁴.

Sin embargo, la complacencia que la propuesta decía provocar se atenuaba con suavidad al comunicarle que al ministro argentino en Colombia "teníale dadas instrucciones en el mismo sentido". Con ello parecía querer indicar que algunos de los temas de mutuo interés en los que se coincidían podrían radicarse para su negociación en Bogotá, y no en Buenos Aires.

El ministro Ortiz aseguraba a Samper que tomaría en consideración y "con el interés que merecen", los proyectos sobre tratado de Amistad, Comercio y Navegación y la Convención Consular, que anunciaba presentar. En cambio,

con respecto a la convención sobre derecho público argentino-colombiano, creía conveniente someterla a “mayores esclarecimientos y explicaciones”, ya que entendía la Cancillería que se hallaban comprendidas en las reglas de derecho común internacional, que rigen entre las naciones. La reserva que formulaba el ministro sobre ese punto parecía razonable pues en principio no era de práctica celebrar acuerdo en torno al enunciado de principios de derecho público. Esos principios, más que suscribirse en acuerdos debían expresarse al resolver las cuestiones conflictivas o acordar normas para prever situaciones futuras.

El ministro Samper procedía con rapidez fuera de lo corriente en las negociaciones, seguramente acicateado por una razón que él solo conocía, que era lo fugaz de su misión en Buenos Aires. Una prueba de ello es que un mes después de recibir el acuerdo del gobierno argentino para estudiar los dos proyectos antes mencionados, se dirigía a la Cancillería para remitir los borradores de los mismos, a fin de iniciar la discusión. Hacía constar que el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación constaba en su redacción de “veintiuna fojas con treinta y seis artículos”, en tanto que la Convención Consular poseía “ocho fojas y veintinueve artículos”²⁵. Al elevarlos, solicitaba Samper al ministro Ortiz que los considerara detenidamente y cuando tuviera formado criterio se lo hiciera saber, a fin de iniciar la discusión protocolizando las deliberaciones²⁶.

No cabe duda de que el ministro de Colombia imprimió, en lo que a él concernía, un ritmo acelerado en la negociación que se manifestaba con claridad en la correspondencia intercambiada con el ministro Ortiz. Sin comprometerse en materia de plazos, este último, al acusar recibo de los proyectos manifestaba que “oportunamente” se dedicaría al estudio de los mismos “a fin de que

puedan ser tratados en consideración por el gobierno y acordar con V. E. lo que convenga para entrar a la discusión de sus cláusulas”²⁷. Se advierte en el tono del acuse de recibo que el canciller argentino aspiraba a tomarse un tiempo prudencial que, al parecer, constaría de tres etapas: el estudio que él realizaría, la consideración por parte del gobierno y el comienzo de la discusión.

Con esta respuesta quedaba finalizada la primera etapa de la iniciativa diplomática colombiana en la Argentina, y a partir de ello correspondía al gobierno argentino darle el tono y el ritmo que estimaba oportuno. Hasta ese momento el ministro colombiano podía considerarse afortunado porque, en términos de sesenta días, incluida la recepción, dejaba iniciado el estudio de un Tratado y una Convención, todo lo cual excedía el ritmo habitual de las negociaciones ya que, aun naciones con las cuales mantenía la Argentina relaciones diplomáticas de largo tiempo no era de proceder con gran celeridad. Sin duda se comprendía en la Cancillería argentina el fervor que animaba al enviado del gobierno de Colombia y se miraba la gestión con simpatía, pero en esos años se atendían muchos y delicados asuntos en ese departamento como para resolver las propuestas con la extrema rapidez que parecía exigir el diplomático colombiano.

VII. El ministro colombiano propone aplazar la discusión de los proyectos

Después de la nota de acuse de recibo de la Cancillería argentina pasaron dos meses sin que ésta se pronunciara y sin llamar al ministro Samper a conversar las contrapropuestas del gobierno. El ministro

colombiano, mientras tanto, aguardaba con cierta impaciencia una respuesta que le permitiera entrar de lleno a la discusión detallada del articulado de alguno de los proyectos presentados. Por razones de política interna en Colombia el ministro Samper necesitaba mostrar a su gobierno, como justificación de su misión, la celebración de uno o dos tratados con la Argentina. No parecía comprender esta situación la Cancillería argentina y ni siquiera evaluar la conveniencia, a fin de fortalecer los lazos con esa nación, de firmar una Convención Consular. Por su parte, el ministro argentino en Bogotá no tenía iniciadas ningún tipo de negociaciones, pero mantenía informado al gobierno de la buena predisposición de Colombia hacia el gobierno y pueblo argentinos, actitud que podía consolidarse con la firma de un tratado que evidenciara el mutuo buen entendimiento.

En los dos meses transcurridos desde la presentación de los proyectos el departamento de Relaciones Exteriores no alcanzó a iniciar los estudios de los mismos como lo indican los papeles del archivo. No es probable que ello trascendiera a la persona del ministro colombiano, pero éste en conocimiento de que su misión no podía prolongarse, se sentía inquieto por la parsimonia con que el asunto se resolvía en las oficinas de la Cancillería argentina.

Quizás fuera por esa misma causa que Samper, rompiendo con la prudencia habitual con que se manejan esas tramitaciones volvió a dirigirse al canciller con fecha 22 de octubre en una larga nota oficial, en la que hacía mención a la iniciativa que presentara y a la "promesa de prestar la necesaria atención" a la misma. Recuerda Samper en esta nota que "la necesidad que tenía de no prolongar demasiado" su residencia en Buenos Aires lo llevó con fecha 22 de septiembre, es decir al mes exacto de presentar sus proyectos, a obtener infor-

mación verbal en la Cancillería, manteniendo una entrevista con el subsecretario Mariano Pelliza, ocasión en que éste le hizo "comprender que no se estimaba necesaria la celebración de los pactos aludidos porque teniendo la República Argentina consignados en sus instituciones principios muy liberales en favor de los extranjeros de todos los países y del comercio exterior universal, estas disposiciones y las generales del Derecho Internacional bastaban a llenar el objeto que pudieran tener los Tratados y las Convenciones"²⁸. El mismo Pelliza le hizo saber que siendo tan larga la distancia que separaba a Colombia de Argentina y no teniendo ambos países relaciones de comercio, sino tan sólo diplomáticas "hace de poca utilidad práctica la celebración de unos pactos que durante largo tiempo quedarían, si no en muchas de sus cláusulas o casi todas, sin aplicación positiva"²⁹.

La misma nota deja constancia de la manera en que se desarrollaron las negociaciones. Obtuvo Samper, con posterioridad, una entrevista con el ministro de Relaciones Exteriores, y éste le manifestó que "apenas había tenido tiempo para hojear" los textos presentados pero que de ello guardaba la impresión de que deberían eliminarse muchas de sus cláusulas, ya porque su aplicación podría ser muy remota, ya porque se hallaban previstas en las instituciones argentinas, o por el Derecho Internacional. Estas razones no parecieron suficientes a Samper, como para impedir la discusión de su anteproyecto de Tratado de Amistad, Comercio y Navegación y la Convención de Servicio Consular, a fin de introducir en ellos los principios más adelantados del Derecho Público que ambos países compartían, pero con la condición de no podarlo con excesos de las cláusulas que él presentara redactadas. A juicio del ministro Samper, Colombia pretendía colocar los principios ya consignados y admitidos del Derecho Público a cubierto de toda eventualidad y garantizar

con amplitud las libertades y franquicias recíprocas que debían servir de base a las relaciones fraternales de los pueblos.

El ministro Samper no ocultaba su perplejidad ya que, por un lado el canciller argentino le tenía expresado, según los términos de la nota del 25 de julio, el deseo de su gobierno de celebrar pactos con Colombia y, por otro lado, además de las manifestaciones del subsecretario, no demostraba el ministerio interés en adelantar las negociaciones. No obstante esa situación, el ministro Samper decidió a fin de dar más tiempo al gobierno, ofrecer una espera adicional que permitiera tomar una decisión fundada en torno a las propuestas. Esa espera, además, pondría en evidencia la voluntad del gobierno argentino de entrar o no en la discusión de alguno de los proyectos.

Un mes después de la entrevista mencionada Samper se dirigía al ministro expresando “juzgar no proceder sin la debida discreción al imaginar como imagino, o que V. E. tiene tan graves y múltiples atenciones que no le es fácil considerar suficientemente los asuntos a que me refiero, o que en el gobierno argentino predominan ideas poco conformes con aquellas que me han animado a iniciar negociaciones”³⁰. Por una u otra razón concluía Samper “que debía abstenerse de toda nueva gestión en un asunto que, por obvios motivos, no puede ser conducido sino mediante una completa conformidad de voluntades”. En consecuencia, proponía “aplazar indefinidamente la discusión de los mencionados proyectos de tratado y convención”. Se reconfortaba Samper finalmente, con el pensamiento de que en el futuro “podrían adelantarse las negociaciones en Buenos Aires o en Bogotá”.

De esa manera y en razón de haberse convencido del escaso interés del gobierno argentino en

este tipo de acuerdo, el ministro colombiano solicitaba el aplazamiento de su negociación lo que en la práctica significaba una definitiva cancelación. Expresaba Samper que acercándose el tiempo de poner fin a su misión de “naturaleza transitoria”, abrigaba el convencimiento que sin tratado se mantendrán igualmente los “sentimientos de fraternidad entre los dos gobiernos”.

VIII. Las razones del gobierno argentino

El tono de la nota del Ministro de Colombia debió preocupar a la Cancillería argentina ya que dos días después de recibirla remitió una larga respuesta en la que, luego de resumir las gestiones entraba de lleno a explicar las razones que “han impedido a este departamento ocuparse en el breve tiempo transcurrido de los proyectos” sometidos a la consideración del gobierno argentino³¹.

El ministro Francisco J. Ortiz aducirá como argumento principal que “no se trata solamente de un proyecto de Tratado de Amistad, Comercio y Navegación, sino de un proyecto de pactos múltiples y de la más grande trascendencia”. Enumeraba, en consecuencia, los múltiples temas que bajo aquel título incluía. Según su opinión consignaba: Derechos y garantías; extradición; navegación; juicio de presas; derechos de los neutrales; armamento de corso; ejecuciones de sentencias; matrimonios; patentes industriales; propiedad literaria; unidad monetaria; culto público; derechos de aduana; arbitraje internacional; inmundades diplomáticas.

El tratamiento de tan variados aspectos de Derecho Internacional Público y Privado explicaba

que, en un principio, el ministro Ortiz hubiera manifestado en la entrevista personal que debían eliminarse muchas de las cláusulas contenidas en el proyecto presentado por el ministro de Colombia.

El conjunto de los temas excedía, a juicio del canciller argentino, a los que, en la práctica, se incluían bajo el nombre de Tratado de Amistad, Comercio y Navegación, razón por la cual el ministro de Relaciones Exteriores manifestaba que se debía “limitar la convención a los puntos más estrictamente necesarios y que fueran de más probable aplicación en nuestras relaciones con Colombia”³². Agregaba que esos varios asuntos constituían, en algunos casos, materia de Tratados separados, y otros se referían a aspectos sobre los cuales la Argentina no tenía celebrado acuerdos con ninguna nación, aun “con quienes mantiene el más activo comercio y comunicaciones diarias”.

Un elemento nuevo, que aclara la aparente demora de la Cancillería aporta el canciller al aclarar que le había expresado a Samper que, con la clausura del Congreso, que debía tener lugar dentro de breves días, se entraría en el período de receso, tiempo en el cual habría ocasión de ocuparse sin urgencias de los proyectos presentados. “Es por esto —dice Ortiz— que no me explico la importancia que parece acordar V. E. a los términos estrechos en que esperaba ver solucionados estos negocios”³³.

El último aspecto que el ministro Ortiz hacía notar casi innecesariamente era que su departamento atendía trece Legaciones extranjeras existentes en la capital, incluida la de Colombia, y la dirección de dieciséis Legaciones argentinas en el exterior, además de los asuntos de administración y gobierno propios de su departamento, todo lo

cual había “absorbido, por su gravedad, mucha parte de los treinta días transcurridos”³⁴.

Finalmente el ministro de Relaciones Exteriores manifestaba que, ante la voluntad del representante de Colombia de aplazar indefinidamente la discusión de los mencionados proyectos de tratado y convención, y de lo transitorio de su misión que no le permitía permanecer demasiado tiempo en la capital argentina, se hallaban ante un obstáculo insalvable para la finalización de los propósitos que propiciaban ambos gobiernos.

Con esta respuesta se ponía fin a la negociación iniciada por el ministro colombiano. El señor Samper partiría, llamado por su gobierno, en el término de breves días, trasladándose a Chile en donde trataría de concluir las negociaciones iniciadas a comienzos de ese año. Entre tanto, en Buenos Aires, el ministro Ortiz disponía la inclusión, en la memoria de su ministerio, de la correspondencia intercambiada oficialmente respecto a los proyectos presentados.

Casi simultáneamente, en Colombia, el ministro de Relaciones Exteriores, manifestaba al Congreso, en la memoria de su departamento, luego de enumerar los proyectos presentados “con solícito interés”, el juicio negativo que los mismos obtendrían del gobierno argentino. “No parece probable sin embargo, decía, que esos proyectos hayan sido firmados en regla antes de su separación de Buenos Aires”³⁵. Pero sin perjuicio de esa negativa la misión Samper le merecía a su gobierno un buen juicio: “... el señor Samper ha mostrado patriotismo y tino en el desempeño de sus funciones” y “en consecuencia, su conducta ha merecido la aprobación del gobierno”³⁶.

IX. El retiro de la representación diplomática

Unos días después del recibo de la nota del canciller Ortiz, el ministro Samper se dirigió a la Cancillería comunicando que por informaciones recibidas de su gobierno, se ponía término a su misión ante el gobierno argentino. En esa oportunidad ratificaba el sentido de su misión que era de “dar al pueblo y al gobierno un testimonio solemne, siquiera sea de transitoria duración, de los sentimientos de fraternal simpatía y alta consideración que les profesa el pueblo y gobierno de los Estados Unidos de Colombia”³⁷. En esa nota Samper pedía audiencia con el Presidente de la República a fin de hacerle entrega de la carta de retiro autógrafa del Presidente de Colombia, obteniendo como respuesta, que el presidente tendría a bien recibirlo el siete de noviembre.

Si bien desde un comienzo el ministro Samper acepta la misión ante los gobiernos de Chile, Perú y Argentina sabiendo que se trataba de una gira diplomática transitoria, ella se había prolongado más de lo estimado. Su retiro, por tanto, no se vinculaba con la suerte corrida por los proyectos de tratado y convención que no alcanzaron a concretarse. En Colombia, en el mes de abril de 1884, había concluido el período del presidente José Eusebio Otálora, que lo había designado y le sucedía en la presidencia nuevamente, el doctor Rafael Núñez (1884-1886), escritor, poeta, destacado hombre público que conducía el movimiento político denominado La Regeneración. El período que le tocaría gobernar al doctor Núñez constituía uno de los más definitivos de la larga lucha de los partidos en torno al problema de la Constitución, que aún mantenía en conflicto a Colombia, y del enfrentamiento entre conservadores y libera-

les. El doctor José María Samper, tan vinculado a las luchas políticas de su país, estaba reclamado para que tomara parte en ella, pero antes debía pasar por Chile a fin de concluir allí los asuntos que había dejado pendientes y recién después trasladarse a Bogotá. No obstante prolongar por tres meses su estadía en ese país, no alcanzó a concluir con el gobierno chileno ningún tratado.

Desde Mendoza, en viaje a Chile dirigió una carta personal al ministro de Relaciones Exteriores argentino en la que lamentaba no haber podido despedirse personalmente por no haberlo hallado en su domicilio en oportunidad de visitarlo con el propósito de saludarlo. “Tengo por usted –le decía– una sincera estimación, como que es usted uno de los hombres más dignos, serios y respetables de esa república”³⁸. Le agradecería en esas páginas la atención de haberle puesto un coche especial del ferrocarril a su disposición y las atenciones recibidas por su orden durante el trayecto. Era aquella la última nota de una vinculación diplomática fugaz.

El ministro Ortiz, en la memoria de su Departamento dejaba constancia de la simpatía que despertara el representante colombiano: “El señor Samper, cuya ilustración y competencia diplomática es notoria, ha dejado los más agradables recuerdos de su permanencia en la República”³⁹.

Mientras Colombia retiraba su Legación, la representación diplomática argentina radicada en Bogotá se mantenía. Allí permanecerá algo más de un año hasta que también es retirada por el gobierno argentino.

Desde 1886 la desvinculación diplomática entre ambos gobiernos durará más de veinticinco años.

Esta situación, que es similar entre los diversos países de América, la del Sur y la Central, tendrá efectos múltiples en la comunidad latinoamericana,

entre ellos la consolidación de un panamericanismo con fuerte preeminencia de América del Norte.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- ¹ Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores, AMRE. *Legación en Colombia y Venezuela*, 1882, Caja 239, Exp. 15.
- ² AMRE, ibídem.
- ³ AMRE, ibídem. Exp. 10 1/2. Carta del 25 de mayo de 1882.
- ⁴ AMRE. *Legación Argentina ante Colombia y Venezuela*, 1883, Caja 239, Exp. 2 1/2.
- ⁵ AMRE. *Correspondencia del Ministro Francisco J. Ortiz*, Caja 274, Legajo J. Toro, s/f.
- ⁶ AMRE. *Legación Argentina en Colombia y Venezuela*, 1882, Caja 258, Exp. 7.
- ⁷ *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1881, T. 1, p. XXX.
- ⁸ AMRE. *Correspondencia del Ministro Francisco J. Ortiz*, ob. cit. s/f.
- ⁹ *Memoria del Secretario de Relaciones Exteriores*. Bogotá, Colombia, 1881.
- ¹⁰ En el libro "En Viaje", el Capítulo XVI, titulado *La inteligencia*, hay una página dedicada a Samper en donde Cané se asombra de la producción de éste que cubre varios géneros literarios además de memorias, informes políticos y documentos públicos.
- ¹¹ AMRE. *Correspondencia del Ministro Francisco J. Ortiz*, ob. cit. s/f. Carta del 16 de febrero de 1884.
- ¹² Ibídem.
- ¹³ Ibídem.
- ¹⁴ GALVEZ, Manuel. *Vida de Sarmiento*. Edit. Tor. Cap. XXV. También Sarmiento, Alberto Palcos. Emecé Editores, Cap. XVIII, tercera parte.
- ¹⁵ AMRE. *Correspondencia del ministro...* ob. cit. s/f.
- ¹⁶ AMRE, *Legación Argentina en Colombia y Venezuela*, 1884, Caja 239. Exp. No. 1.
Dos días después de la recepción el diario *El Nacional* enjuició con cierto rigor el discurso de Samper al presentar sus credenciales diciéndole que recordaba lo menos importante y olvidaba lo fundamental de lo que debía decir. Cuatro días después el mismo diario publicaba una correspondencia entre Bolívar y San Martín, en clara alusión al juicio crítico del discurso de Samper pero la parte introductoria a esas cartas decían del Ministro Samper lo siguiente: "Sabido es hoy de todos que el señor Samper reúne estos niveles del ingenio, una exquisita urbanidad y un fondo tan sano como bondadoso que le abrirán por todas partes, y en Buenos Aires, sobre todo, el corazón y la amistad de cuantos le traten y le conozcan" (*El Nacional*, 17 y 21 de julio de 1884).
- ¹⁷ *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1883, T. I, p. XXI.
- ¹⁸ AMRE, *Libro de Instrucciones*, pp. 138/43.
- ¹⁹ *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1885, p. 50.

- ²⁰ *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1881, pp. 84 y ss.
- ²¹ *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1885, p. 50.
Toda la documentación correspondiente a esta nota, hasta la 39 inclusive, se toma de la Memoria citada, pero los originales se hallan en AMRE, *Legación Colombia, Tratados*, Caja 23, pp. 1-47.
- ²² *Ibíd.*
- ²³ *Ibíd.*, p. 51.
- ²⁴ *Ibíd.*, p. 52.
- ²⁵ *Ibíd.*, p. 53.
- ²⁶ Los anteproyectos mencionados por el Ministro José María Samper se hallan en el *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores*, Sección Tratados, Caja 23, Legación Colombia, pp. 7/34.
- ²⁷ *Ibíd.*, p. 54.
- ²⁸ *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1885, p. 56.
La prueba del poco interés del gobierno argentino se verifica en el hecho de que la documentación que contiene el intercambio de notas entre Samper y la Cancillería no se halla acompañada de una sola página que contenga el estudio de los proyectos ni observaciones que prueben la afirmación del Ministro Ortiz.
- ²⁹ *Ibíd.*, p. 56.
- ³⁰ *Ibíd.*, p. 58.
- ³¹ *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1885, p. 61.
- ³² *Ibíd.*, p. 62.
- ³³ *Ibíd.*
- ³⁴ *Ibíd.*
- ³⁵ *Memoria del Secretario de Relaciones Exteriores*, 1885, Bogotá, Colombia, p. 39.
- ³⁶ *Ibíd.*, p. 14.
- ³⁷ AMRE. *Legación y Consulado de Colombia*, Caja 284, Exp. 6.
- ³⁸ AMRE. *Correspondencia del Ministro de Relaciones Exteriores doctor Francisco J. Ortiz*, Caja 291, carpeta número 12.
- ³⁹ *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1885, p. 10.
- * Revista Gesta, Rosario, Argentina, Instituto de Historia, Universidad Católica Argentina, julio-diciembre 1984, enero-diciembre 1985.